

**Nessun dubbio sulla collocazione del *lavoro pubblico regionale*
rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo 117 Cost. ?**

di Riccardo Salomone *
(6 ottobre 2003)

1. Tra le prime applicazioni del riparto di competenze delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione, la sentenza della Corte del 23 luglio 2003, n. 274 - già oggetto dell'attenzione della dottrina costituzionalistica relativamente alla questione della "asimmetria" tra Stato e Regioni - offre spunti di interesse anche per il giuslavorista.

Come forse era naturale attendersi, in questa prospettiva, alle problematiche teoriche di sistemazione del diritto del lavoro nell'area di legislazione esclusiva statale ovvero in quella di legislazione concorrente ("*ordinamento civile*" / "*tutela e sicurezza del lavoro*") si aggiungono ora le difficoltà delle dinamiche istituzionali concrete. E se sul versante del lavoro privato preoccupano le tendenze accentratrici della legge c.d. Biagi n. 30/2003, già apparsa a molti sotto diversi aspetti in contrasto con il riparto del 117 Cost.; sul versante del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche si registra invece un aumento consistente delle aspettative dei legislatori regionali circa lo spazio di intervento sulle regole dei rapporti di impiego del proprio personale; aspettative rafforzate dalla indicazione costituzionale sulla materia dell'"*organizzazione amministrativa*", ascritta alla potestà esclusiva statale solo relativamente alle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali e dunque ricondotta, quanto al resto, alla potestà c.d. residuale delle Regioni stesse (Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *RE*, 2001, 1273 ss).

Proprio quest'ultima è l'ottica entro cui si collocano le osservazioni che seguono. Oltre alla questione della c.d. asimmetria - e oltre alla vicenda di merito oggetto principale della sentenza n. 274 ove la Corte applica alla lettera il proprio orientamento consolidato circa la violazione del l'articolo 97 Cost. per il caso promozioni *ex lege* alla qualifica professionale superiore senza la necessaria procedura concorsuale - vi è infatti un altro passaggio di Corte Cost. n. 274/2003 che merita particolare attenzione. Il passaggio (che non ha il valore sostanziale della sentenza) è quello concernente la sistemazione del *lavoro pubblico regionale* all'interno del riparto di competenze delineato dal nuovo articolo 117 Cost.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Sardegna 8 luglio 2002, n. 11, era stata sollevata dal Governo sia in relazione all'articolo 97 Cost. sia in relazione all'articolo 3 dello Statuto speciale per la Sardegna, attributivo quest'ultimo delle competenze legislative della Regione. Nel dichiararla infondata, la Corte ne valuta in via implicita la rispondenza ai parametri costituzionali con riguardo al profilo della deroga alla regola concorsuale dell'articolo 97 (ammessa qui a fronte di esigenze eccezionali quali, appunto, la immissione in ruolo di personale precario). Rispetto alla presunta invasione della sfera di competenza statale, invece, si pronuncia in modo più che esplicito, servendosi di tre distinti argomenti e utilizzandoli congiuntamente. Proviamo ad analizzarli.

2. Il primo argomento è la scomparsa per le Regioni a Statuto speciale (e relativamente alle aree di potestà legislativa "piena") dell'obbligo di rispettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Nel ragionamento della Corte tale scomparsa è da riconnettersi all'ampliamento dei margini di intervento del legislatore regionale nelle materie di legislazione c.d. primaria delle Regioni a Statuto speciale. Ciò che, nel nostro caso, conduce a considerare perfettamente legittimo, perché rientrante nel quadro di competenze così ampliato, l'intervento legislativo regionale avente ad oggetto la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili. E' lo stesso articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001, del resto, a prescrivere che sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni modificative della Carta costituzionale si applichino anche alle Regioni a statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Nell'interpretazione dei giudici costituzionali il venire meno del limite è insomma coesistente alla riforma del Titolo V della Costituzione e all'ampliamento della sfera di potestà legislativa c.d. residuale di cui all'articolo 117 Cost., comma 4 delle Regioni ordinarie.

Rispetto all'area del lavoro pubblico privatizzato, tuttavia, la scomparsa del limite *de quo* comporta teoricamente effetti di un certo rilievo sui quali la Corte non si esprime. E' certo, per esempio, che debbano considerarsi norme fondamentali di riforma economico sociale vincolanti le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome quelle desumibili dall'articolo 2 della legge n. 421/1992 e dall'articolo 11 della legge n. 59/1997. La stessa disciplina contrattual-collettiva in materia di lavoro pubblico è stata ritenuta dalla Corte costituzionale norma fondamentale di riforma economico sociale. E da ciò si fa discendere solitamente l'obbligo per le Regioni a Statuto speciale di disciplinare determinati

oggetti in materia di personale "con il ricorso all'accordo sindacale come strumento necessario ed alternativo alla legge ovvero con il presupposto dell'accordo con i sindacati in sede regionale" (Corte Cost., 18 ottobre 1996, n. 352). Lo stesso deve dirsi per le norme sui carichi di lavoro e sul controllo della spesa per il personale; per quelle, in parte riprese dalla legge n. 573/1993 e dalla legge n. 724/1994, sui limiti massimi temporali e il trattamento economico del congedo straordinario, quelle sul divieto di assumere personale a tempo determinato per più di tre mesi e di attribuire incarichi di consulenza al personale cessato volontariamente dal servizio per il raggiungimento del limite di vecchiaia (cfr. Corte Cost.n. 406/1995).

Mi sembra dunque chiaro come una valutazione come quella fatta propria dalla Corte rimetta completamente in gioco il problema del raccordo tra autonomia regionale e regole privatistiche del lavoro pubblico. Questione, è noto, assai ostica - su cui da tempo vi è diversità di valutazione in merito all'ampiezza del ridimensionamento della potestà legislativa regionale a fronte del processo di privatizzazione e contrattualizzazione del lavoro pubblico (da un lato Battini, *Autonomia regionale e autonomia negoziale nella disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici*, in *RE*, 1996, 689 ss, e M. T. Carinci, *Il contratto collettivo nel settore pubblico tra riserva di regime pubblicistico e riserva di legge*, in *RIDL*, 1994, I 557, ss e qui 593. Dall'altro, Zoppoli, *Neoregionalismo e contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in Carinci, D'Antona (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, 2000, I, 80 - 81; Baldini, *Sub art. 1 comma 3*, in Corpaci, Rusciano, Zoppoli (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *NLCC*, 1999, 5-6, 1016) - e sulla quale, alla luce del nuovo assetto delle competenze definito dal Titolo V, sarebbe stata forse opportuna riflessione più approfondita.

Può darsi sia difficile prevedere se il legislatore regionale mostrerà più interesse del passato per un adattamento "radicale" della riforma del lavoro pubblico. Né può pensarsi che la Corte sia tenuta ad esprimersi sul punto. E' certo, però, che proprio la problematica dei principi fondamentali definiti dalla riforma del 1992-93 vincolanti per il legislatore regionale ordinario (e appunto per le Regioni a Statuto speciale qualora si tratti di norme fondamentali di riforma economico-sociale) resta ancora oggi irrisolta. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni di cui agli articoli 1, comma 3, e 27 del d. lgs. n. 165/2001 ad oggi in vigore: si può ragionevolmente ritenere che esse abbiano perduto la loro ragion d'essere a seguito alle modifiche costituzionali, essendo dettate in funzione dell'applicazione della vecchia potestà legislativa regionale concorrente e dirette a regolare l'applicabilità alle Regioni delle norme di legge statale in materia di lavoro pubblico?

3. Il secondo argomento utilizzato nella sentenza n. 274 per respingere le censure mosse dal Governo circa l'invasione della sfera della competenza statale da parte della legge regionale attiene, invece, direttamente alla applicazione della norma statutaria.

L'interpretazione che la Corte dà dell'articolo 3 dello Statuto della Sardegna è quella letterale: la Regione ha potestà legislativa nella materia "*dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione*" e nella materia "*dello stato giuridico ed economico del personale*"; ma certo tale interpretazione risente di una lettura pan-pubblicistica, classica nella prassi degli Statuti regionali, che vede inscindibilmente connessi l'ordinamento degli uffici e il trattamento economico del personale in quanto vincolati dalla riserva di legge dell'articolo 97 Cost. Una lettura, questa, che oggi dovrebbe tuttavia ragionevolmente essere messa in discussione; ciò non tanto in relazione all'intervenuta modifica dell'articolo 117 Cost. - sebbene la necessità di adattamento degli Statuti delle Regioni speciali al nuovo quadro costituzionale risulti, in quest'ottica, piuttosto evidente - quanto soprattutto in relazione alle più recenti vicende della privatizzazione del lavoro pubblico e, sul piano delle fonti, alla ormai acquisita distinzione tra micro-organizzazione, attratta anch'essa in regime privatistico, e macro-organizzazione, rimasta sotto l'egida del diritto pubblico.

4. Il terzo argomento è quello conclusivo. E, secondo la Corte, sufficiente a chiudere il cerchio.

Svincolata dalle disposizioni statali recanti norme fondamentali di riforma economico-sociale, riconducibile allo "*stato giuridico ed economico del personale*" (che è rimesso, in forza delle disposizioni statutarie, alla competenza piena della Regione), la legge sarda 8 luglio 2002, n. 11 interverrebbe comunque in una materia "*analoga*" a quella che per le Regioni a Statuto ordinario è materia di competenza residuale ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 Cost. Cioè a dire: la materia dello *stato giuridico ed economico del personale* regionale è riconducibile alla legislazione piena o esclusiva delle Regioni.

Ora - a prescindere dal fatto che la materia dello stato giuridico ed economico del personale possa definirsi più correttamente come lavoro pubblico regionale (oppure ordinamento del lavoro regionale) - anche sul sistema delle fonti

del lavoro pubblico privatizzato e sulla riscrittura del Titolo V sarebbe stata opportuna una qualche osservazione più specifica. Non vi è traccia in effetti, nel ragionamento della Corte, della distinzione tra i due fondamentali profili che attengono alla materia dell'impiego con le pubbliche amministrazioni: quello organizzativo (macro) attratto nella regolazione pubblicistica e quello attinente alla gestione dei rapporti di lavoro cui si impongono, invece, le regole del diritto privato. Né vi è traccia del fatto che il Titolo V della Costituzione non abbia collocato espressamente la materia del lavoro pubblico regionale né all'interno della competenza statale né all'interno di quella regionale, pur avendo invece collocato in modo chiaro la materia dell' "organizzazione amministrativa" nella potestà esclusiva dello Stato solo relativamente alle amministrazioni dello Stato stesso e degli enti pubblici nazionali. Tutti fattori, questi, che hanno condotto a ritenere comunque attratta dalla competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" la disciplina del contratto e del rapporto di lavoro pubblico (pur con diverse sfumature, facendo leva altresì sulle "materie" dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, della *tutela della concorrenza* o della *perequazione delle risorse finanziarie*). E ad osservare che per il lavoro pubblico le Regioni non hanno potestà legislativa esclusiva in misura diversa da quella che spetta loro per il lavoro pubblico statale e per il lavoro privato, in generale.

Come è stato recentemente sottolineato, in ogni caso, oggi come oggi sembra difficilmente riproponibile una interpretazione del nuovo dettato costituzionale, come quella qui fatta propria frettolosamente dalla Corte, che riprenda interamente un precedente orientamento diretto a ricondurre all'ordinamento degli uffici la disciplina del lavoro pubblico: troppa acqua è passata sotto i ponti per non attribuire un preciso significato al fatto che il neocostituente non differenzia in alcun modo esplicito e diretto lavoro privato e lavoro pubblico.

5. Tutt'altro discorso - ma nemmeno su questo la Corte spende parola - è se le disposizioni contenute nella legge regionale della Sardegna n. 11/2002 possano come tali dirsi attinenti al rapporto di lavoro e dunque ascrivere ragionevolmente alla competenza statale o, diversamente, possano riguardarsi come norme dettate in materia di organizzazione amministrativa e dunque riferirsi alla competenza residuale della Regione stessa. In effetti la vicenda di cui la Corte si occupa nel caso di specie - la proroga di rapporti "precari" e l'immissione in ruolo dei soggetti addetti a lavori socialmente utili e di dipendenti assunti a tempo determinato operanti presso l'amministrazione e gli enti regionali (con la previsione che tali inquadramenti avvenissero con riguardo al 50% dei posti vacanti per i quali si sarebbero dovuti bandire concorsi non riservati ma aperti) - non è di facile collocazione e corrisponde ad un ambito tutto sommato ambivalente, incidente per certi versi sul rapporto di lavoro e, per altri, sull'assetto organizzativo della p.a.

Certo, se si interpreta il criterio di riparto di cui all'articolo 117 Cost. come in grado di attrarre completamente la disciplina del rapporto di lavoro pubblico nell'area dell'ordinamento civile, per il legislatore regionale non sembrerebbe residuare alcuno spazio di intervento. Se, invece, si ritiene che fuoriescano dall'ordinamento civile quelle materie che attengono più direttamente alla struttura organizzativa dell'amministrazione lo spazio di intervento per la legislazione regionale è più facile da individuare. Per il lavoro pubblico regionale, in particolare, potrebbero ricondursi a tale ambito, in relazione alla maggiore incidenza sull'assetto dell'organizzazione amministrativa diversi profili la cui disciplina è riconducibile al d. lgs. n. 165/2001. Così distinguendo - e ritenendo organici, modalità di assunzione, presupposti e limiti di assunzioni destinate a determinate tipologie contrattuali come ambiti di esclusiva competenza regionale (secondo la linea di demarcazione degli ambiti di competenza statale e regionale tracciata da Zoppoli, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i pezzi di un difficile puzzle?*, in *LPA*, 2002, *Suppl.*, 152 ss e qui 159. Ma sulla stessa linea interpretativa anche Battini, *Il personale*, in Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale, Tomo Secondo*, Giuffrè, Milano, 2003., 407-408) - la stessa legge sarda sarebbe forse rimasta egualmente immune da vizi di costituzionalità.

* Ricercatore di diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia - salomone@unimo.it