

## **La collocazione del “lavoro pubblico” nel nuovo Titolo V, parte seconda, Cost.: tra Stato e Regioni\***

di Daniela Bolognino

*“Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Marche, Toscana, Basilicata, Emilia-Romagna ed Umbria sugli artt. 16, comma 7, 17, comma 2, 19, commi 1, 3, 7, 8 e 14, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria 2002), in relazione agli artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119 della Costituzione.*

*La finanziaria 2002 non interviene sulla competenza esclusiva delle Regioni nella materia del pubblico impiego (come prospettato dalle ricorrenti), ma interviene su una materia di competenza concorrente e precisamente “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” con riferimento all’art. 16, comma 7, l. 448/01; detta regole strumentali rispetto al fine legittimamente perseguito nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica relativamente all’art. 17, comma 2, l. 448/01; mira a dare effettività al patto di stabilità interno, sanzionando gli enti locali che non lo rispettano relativamente all’art. 19, comma 1, l. n. 448/01, raggiungendo gli obiettivi di cui al comma 1 (art. 19, comma 3, l. n. 448/01). Quanto alle censure sollevate relativamente all’art. 19, comma 8 e 14, destinatari della norma sono gli Enti locali e non le Regioni che non sono dunque legittimate a sollevare la questione di legittimità costituzionale.”*

[Corte Cost., 13 gennaio 2004, n. 4; Chieppa Pres.; Vaccarella, Red.]

*(Omissis)*

1.- La Regione Basilicata impugna l’art. 16, comma 7, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), assumendo che tale norma violerebbe gli artt. 3, 5, 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché l’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto, così ledendo la competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di impiego presso la Regione stessa e gli enti locali, inciderebbe irragionevolmente sull’autonomia organizzativa regionale con il precludere la possibilità di una diversa articolazione delle disponibilità di bilancio ovvero di ricorrere a nuove fonti di finanziamento e con il vincolare l’azione dei comitati di settore agli atti di indirizzo previsti dall’art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni).

La censura non è fondata.

Premesso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte [sia anteriore alla legge costituzionale n. 3 del 2001: (sentenze n. 126 e 373 del 1997, n. 29 del 1995; sia posteriore: sentenza n. 274 del 2003)], le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali, non relative al riparto di competenze con lo Stato, solo quando tale violazione comporti un’incisione, diretta o indiretta, delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse, va rilevato che erroneamente la Regione Basilicata riconduce la norma impugnata alla materia, ritenuta di sua competenza esclusiva, del pubblico impiego del personale da essa Regione dipendente.

Come correttamente rilevato dall’Avvocatura erariale, la prima parte della norma *de qua* ha ad oggetto esclusivamente «gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio

---

\* In corso di pubblicazione su *Il diritto del lavoro*.

2002-2003», e, ponendo (*rectius*, ribadendo) il principio secondo il quale tali oneri «sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci», rientra nella materia, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica».

Lo stesso è a dirsi della seconda parte della norma in questione, volta a stabilire, con riguardo alla contrattazione integrativa, che i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, si attengono ai «criteri indicati per il personale» dipendente dallo Stato e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie; anche in tal caso curando il «coordinamento della finanza pubblica», cui già mirava l'art. 47, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Ricondotta la questione nell'alveo dell'art. 117, terzo comma, Cost., è da escludere che la norma *de qua* esprima una disciplina di dettaglio, come tale lesiva della competenza regionale; essa, al contrario, fissa – in linea con gli impegni assunti dall'Italia “in sede comunitaria” – principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale.

2.- Le Regioni Marche, Toscana e Umbria impugnano l'art. 17, comma 2, della legge n. 448 del 2001, assumendo che tale norma (introduttiva dell'art. 40-*bis* nel d.lgs. n. 165 del 2001) – con il prevedere verifiche congiunte tra comitati di settore e Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto; con il definire metodologie e criteri di riscontro anche a campione; con l'imporre agli organi di controllo interno l'invio al Ministero dell'economia di informazioni sui costi della contrattazione integrativa secondo un modello di rilevazione predisposto dal medesimo Ministero d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri – violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost., nonché, secondo la Regione Marche, l'art. 119, primo comma Cost.

Le censure sono destituite di fondamento.

La norma in questione detta regole (verifiche congiunte; metodologie e criteri di riscontro anche a campione; invio di informazioni secondo un unitario modello di rilevazione) che, lungi dal costituire normativa di dettaglio, sono strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica – di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione integrativa: l'accennata strumentalità esclude, altresì, ogni violazione del principio – che si pretende desumere dall'art. 119 Cost. – secondo il quale l'autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni implicherebbe l'esclusione di ogni ingerenza statale anche sotto forma di procedure e criteri di controllo della spesa pubblica regionale.

3.- La Regione Basilicata impugna l'art. 19, commi 1, 3, 7, 8 e 14 della legge n. 448 del 2001, lamentando la violazione degli artt. 3, 5, 114, 117 e 118 Cost.; il medesimo comma 1 di detto art. 19 è impugnato, altresì, dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost.

3.1.- Il comma 1 dell'art. 19 – intitolato «Assunzioni di personale» – pone il divieto «alle province, ai comuni, alle comunità montane ed ai consorzi di enti locali che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001» di assumere, per l'anno 2002, personale a tempo indeterminato; prevede, per la copertura dei posti disponibili, il ricorso alle procedure di mobilità; consente le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze, se tale passaggio sia accompagnato da trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione di personale; prevede talune esenzioni dal divieto (comparto scuola; figure professionali non fungibili; categorie protette; vincitori del secondo corso-concorso di formazione dirigenziale), nonché la proroga di un anno della validità delle graduatorie per le amministrazioni soggette al divieto; dispone che la spesa relativa al personale assunto a tempo determinato o con convenzione non possa superare quella sostenuta al medesimo titolo nell'anno 2001, incrementata del tasso di inflazione programmata di cui al Documento di programmazione economico-finanziaria.

Le censure mosse dalle Regioni impugnanti sono infondate.

Quelle formulate dalla Regione Basilicata non colgono nel segno, laddove pretendono di attribuire alla norma in questione la funzione – che sarebbe riservata alla legislazione esclusiva regionale – di disciplinare “la materia dell’impiego presso la Regione e gli enti locali”, mentre è evidente che essa persegue il fine di dare effettività al patto di stabilità interno, da un lato, “sanzionando” esclusivamente i soggetti pubblici (con l’esclusione delle Regioni) che non hanno rispettato tale patto riguardo al 2001, e, dall’altro lato, incidendo, con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di far lievitare le spese per il personale a tempo determinato, su una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo; sicché – attesa la stretta attinenza di tali precetti con il fine del coordinamento della finanza pubblica *sub specie* del contenimento della spesa corrente – deve, altresì, negarsi pregio al rilievo secondo il quale, nella specie, il coordinamento della finanza sarebbe usato quale “grimaldello per garantire allo Stato un potere di coordinamento in materia di competenza (anche esclusiva) regionale”.

Peraltro, non può dirsi che la legislazione statale abbia esorbitato rispetto al fine del patto di stabilità, dal momento che proprio il mancato raggiungimento (da parte dei soggetti destinatari della norma) dell’obiettivo nel 2001 abilita lo Stato a tentarne, nel 2002, il raggiungimento attraverso la compressione di una voce di spesa corrente notoriamente decisiva a tal fine.

A sua volta, la Regione Emilia-Romagna deduce – denunciando il rovesciamento dell’impostazione “programmatica” del patto di stabilità interno – l’irrazionalità della “sanzione a carattere retroattivo... di comportamenti che le disposizioni legislative vigenti al tempo del loro sorgere non consideravano illegittimi”, anche perché – sostiene – tale sanzione “non rappresenta uno strumento di recupero dell’obiettivo finanziario e non incentiva a comportamenti ‘virtuosi’, colpendo comportamenti già realizzatisi”, e mina “l’efficienza amministrativa degli enti locali dell’Emilia-Romagna”, resi titolari di funzioni amministrative a seguito del “massiccio conferimento” operato dalla legge regionale n. 3 del 1999.

Le considerazioni sopra svolte a proposito dell’impugnazione della Regione Basilicata non sono scalfite da rilievi che investono profili attinenti (soprattutto, se non esclusivamente) alla (pretesa) intrinseca irragionevolezza della norma o al buon andamento della pubblica amministrazione; profili che – come si è ricordato *sub* 1 – sono deducibili dalle Regioni solo se strettamente pertinenti alla lesione della loro competenza legislativa: laddove i rilievi della Regione Emilia-Romagna appaiono volti a denunciare, più che la violazione delle norme attributive della competenza, quella degli artt. 3 e 97 Cost.

3.2.- E’ del tutto evidente che il rigetto dell’impugnazione avente ad oggetto il comma 1 dell’art. 19 comporta conseguenzialmente il rigetto dell’impugnazione, proposta dalla sola Regione Basilicata, del comma 7, il quale – disponendo che le «assunzioni effettuate in violazione delle disposizioni del presente articolo sono nulle di diritto» – è meramente strumentale rispetto a quanto, in punto di divieto di assunzioni, dispone (per quel che qui interessa) il comma 1.

3.3.- Il comma 3 dell’art. 19 – a norma del quale all’art. 39, comma 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) è aggiunto il seguente periodo: «Per ciascuno degli anni 2003 e 2004, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità sono tenuti a realizzare una riduzione di personale non inferiore all’1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2002» – è impugnato dalla Regione Basilicata perché violativo dell’art. 117, quarto comma, Cost.

La censura è infondata, in quanto, da un lato, la norma mira a perseguire il medesimo obiettivo che, con strumenti analoghi, è alla base del comma 1 e, dall’altro lato e conseguentemente, essa deve ritenersi non avere tra i suoi destinatari – come è reso evidente dall’impianto dell’intero art. 19 (e, in particolare, dal comma 1) – le Regioni.

3.4.- Infondata è l’impugnazione proposta dalla Regione Basilicata nei confronti del comma 8 dell’art. 19; tale norma, riferentesi agli enti locali di cui all’art. 2 del d.lgs. n. 267 del 2000 (tra i quali non rientra la Regione), si limita a prevedere che gli organi di revisione

contabile accertino che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 39 della legge n. 449 del 1997, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate.

Si tratta di norma chiaramente strumentale rispetto al fine di coordinamento della finanza pubblica, e di norma di principio (e non già di dettaglio), in quanto prevede che eventuali deroghe al principio della riduzione complessiva della spesa, cui deve improntarsi il documento di programmazione del fabbisogno del personale, siano analiticamente motivate.

4.- L'impugnazione proposta dalla Regione Basilicata avverso il comma 14 dell'art. 19 è infondata, dal momento che tale norma – al contrario di quanto potrebbe lasciar intendere la generica locuzione di «amministrazioni pubbliche» – non ha, come risulta dall'intero art. 19 e, in particolare, dal comma 1, tra i suoi destinatari le Regioni; sicché, anche a prescindere dal carattere “facoltizzante” della norma (la quale non esclude altre iniziative di «alta formazione del personale», ma ne suggerisce, aggiuntivamente, alcune), non sussiste alcuna violazione delle competenze regionali in materia (v. *sentenza n. 3 del 2004* depositata in pari data, che ha deciso analoga questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna).

Per questi motivi la corte Costituzionale riservata a separate pronunzie la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002);

riuniti i giudizi concernenti le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 16, comma 7, 17, comma 2, 19, commi 1, 3, 7, 8 e 14, della predetta legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevate dalle Regioni Marche, Toscana, Basilicata, Emilia-Romagna e Umbria con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Basilicata con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevate, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Marche, Toscana e Umbria con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Basilicata e, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 7, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Basilicata con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 3, 7, 8 e 14, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Basilicata con il ricorso indicato in epigrafe.

#### NOTA

Sommario: - 1. Pubblico impiego e competenza legislativa regionale nei ricorsi delle Regioni avverso la Finanziaria del 2002; - 2. La pronuncia della Corte Costituzionale salva la finanziaria 2002; - 3. L'*iter* evolutivo del pubblico impiego privatizzato la chiave di lettura per la sua collocazione nel nuovo Titolo V della Costituzione.



1. La finanziaria del 2002 (*“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”* l. n. 448/01) costituisce il primo intervento di tale genere dopo la modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Le speranze di una normativa almeno *“di transizione,”* che cogliesse lo spirito della riforma, si sono infrante contro lo scoglio del dato normativo, che sembra riaffermare un forte centralismo statale<sup>1</sup>: la serie di ricorsi a pioggia che l'hanno interessata, relativi al riparto di competenze tra Stato e Regioni, ne sono la lampante dimostrazione (quanto meno in via di principio).

Ad aprire il contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale, che si è pronunciata con la sentenza n. 4 del 2004, i ricorsi della Regione Marche n. 10/02, della Regione Toscana n. 12/02, della Regione Basilicata n. 20/02, della Regione Emilia – Romagna n. 23/02 e della Regione Umbria n. 24/02, che hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale sugli artt. 16, comma 7, 17, comma 2 e 19, commi 1, 3, 7, 8, 14 della legge del 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2002). Le disposizioni censurate trovano collocazione nel Titolo III (*Disposizioni in materia di spesa*), Capo I (*Oneri di personale*) della finanziaria 2002 e più precisamente: rinnovi contrattuali (art. 16), compatibilità della spesa in materia di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa (art. 17) ed assunzioni di personale (art. 19).

Le Regioni ricorrenti lamentano la lesione della propria sfera di competenza, come delineata dal nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione, con riferimento all'art. 117, comma 4 cost.. La legge n. 448/01 interviene infatti sulla materia della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni che, ad avviso della ricorrente Regione, rientra tra le materie di competenza esclusiva delle Regioni di cui all'art. 117, comma 4 cost.<sup>2</sup>.

A tale conclusione si arriva attraverso un procedimento per esclusione<sup>3</sup>, infatti, (la materia in questione) non rientra né tra le competenze dello Stato di cui all'art. 117, comma 2 lett. g) *“ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”*; e art. 117, comma 2, lett. m) *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* (perché va al di là di tale previsione); né rientra tra le materie di legislazione concorrente delle Regioni di cui all'art. 117, comma 3 cost. (nello specifico ci si riferisce a *“tutela e sicurezza del lavoro”*).

La finanziaria del 2002, prevedendo una serie di limiti e controlli, si porrebbe in contrasto con la potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

L'art. 16, comma 7, l. n. 448/01<sup>4</sup> inciderebbe, infatti, *“illegittimamente”* sull'autonomia di organizzazione delle Regioni e delle Autonomie locali perché impone che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio economico 2002 – 2003 del personale dei comparti (tra gli altri anche di) Regioni e Autonomie locali, siano a carico delle amministrazioni di competenza nell'abito delle disponibilità dei relativi bilanci, e, dunque, *“preclude il ricorso a nuove forme*

---

<sup>1</sup>A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>2</sup>F. FRACCHIA, *Il pubblico dipendente nella “formazione sociale” “organizzazione pubblica”*, in *Lav.p.a.*, 2003, p. 773.

<sup>3</sup>Regione Marche, in *Gazz. Uff.*, *1 serie Speciale*, n. 15/2002, 46; Regione Basilicata, in *Gazz. Uff.*, *1 serie Speciale*, n. 18/2002, p. 45.

<sup>4</sup>*“Ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni, delle autonomie locali, del Servizio sanitario nazionale, delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione e delle università, nonché degli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del citato decreto legislativo n.165 del 2001, e gli oneri per la corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del citato decreto legislativo n.165 del 2001, sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci. I comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo previsti dall'articolo 47, comma 1, del medesimo decreto legislativo n.165 del 2001, si attengono, anche per la contrattazione integrativa, ai criteri indicati per il personale delle amministrazioni di cui al comma 1 e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali.”* (Art. 16, comma 7 l. 448/01).

di fonti di finanziamento e di articolazioni differenti". Si vincolano, inoltre, i comitati di settore alla disciplina di cui all'art. 47, comma 1, del d.lgs. n. 165/01, dove, invece, le "Regioni sono totalmente autonome nella determinazione delle procedure"<sup>5</sup>.

Anche l'art. 17, comma 2 della l. n. 448/01<sup>6</sup> "*Compatibilità della spesa in materia di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa*", è oggetto di impugnazione perché nell'inserire dopo l'art. 40 del d.lgs. n. 165/01 l'art. 40 bis viola:

- per la Regione Toscana<sup>7</sup>, l'art. 117, comma 2, lett. g), Cost. che, prevedendo la riserva per lo Stato della contrattazione collettiva "*solo con riferimento all'ordinamento ed organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali*", lasciando alla Regione ogni altra ipotesi;

- per la Regione Umbria, la competenza regionale esclusiva, generale e residuale di cui all'art. 117, comma 4 Cost.. L'art. 17, comma 2, l. 448/01, detterebbe "illegittimamente" norme di dettaglio per la definizione di modalità di controllo, attribuendo al Governo un ruolo che interferisce con le scelte delle singole Regioni; in un sistema di controlli come delineato dal d.lgs. n. 165/01 (ex artt. 40, comma 3, 48, comma 6 ed art. 58 – 62 "titolo V – controllo di spesa") che, unitamente al coordinamento della finanza pubblica, "*esclude ogni altro spazio residuo per ulteriori principi in materia*"<sup>8</sup>.

Varie sono poi state le questioni di illegittimità costituzionale sollevate relativamente all'art. 19 l. 448/01 (*Assunzioni di personale*).

L'art. 19, comma 1 l. 448/01, (relativamente alle amministrazioni dello Stato che poi specifica, fra gli altri, anche province, comuni, comunità montane) vieta assunzioni a tempo indeterminato per coloro che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2001, introducendo una sanzione retroattiva per comportamenti pregressi, capovolgendo così l'impostazione dello stesso patto di stabilità interno, che agli artt. 28 e 30 della l. 448/98 e all'art. 53 l. 388/00 si delinea in senso programmatico e non impone l'utilizzo di uno strumento per il raggiungimento di un determinato (obiettivo), non si tiene conto dell'andamento finanziario degli altri anni; la norma si presenterebbe, quindi, priva di ragionevolezza perché "*non rappresenta né uno strumento di recupero, né incentiva i comportamenti virtuosi*"<sup>9</sup>.

L'art. 19 l. 448/01 è molto netto anche nel regolare la procedura di mobilità per la copertura dei posti disponibili, indicando, infatti, le assunzioni che comunque possono ritenersi "fatte salve" ("quali le figure professionali non fungibili, la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, quelle relative alle categorie protette e quelle relative ai vincitori del

<sup>5</sup> Regione Basilicata, in *Gazz. Uff.*, 1 serie Speciale, n. 18/2002, p. 46.

<sup>6</sup> Dopo l'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, è inserito il seguente:

"Art. 40-bis. - (Compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa). - 1. Per le amministrazioni pubbliche indicate all'articolo 1, comma 2, i comitati di settore ed il Governo procedono a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto definendo metodologie e criteri di riscontro anche a campione sui contratti integrativi delle singole amministrazioni. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n.449, e successive modificazioni. 2. Gli organi di controllo interno indicati all'articolo 48, comma 6, inviano annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica. 3. Nel caso in cui i controlli e le rilevazioni di cui ai commi 1 e 2 evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, secondo quanto prescritto dall'articolo 40, comma 3, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto. 4. Tra gli enti pubblici non economici di cui all'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n.449, e successive modificazioni, si intendono ricompresi anche quelli di cui all'articolo 70, comma 4, del presente decreto legislativo". (art. 17, comma 2, l. 448/01)

<sup>7</sup> Regione Toscana, in *Gazz. Uff.*, 1 serie Speciale, n. 15/2002, p. 64.

<sup>8</sup> Regione Umbria, in *Gazz. Uff.*, 1 serie Speciale, n. 22/2002, p. 88.

<sup>9</sup> Regione Emilia - Romagna, in *Gazz. Uff.*, 1 serie Speciale, n. 22/2002, 71; L'art. 19, comma 1 l. 448/01 la norma mina inoltre l'efficienza amministrativa degli enti locali dell'Emilia - Romagna cui sono state conferite funzioni amministrative con legge regionale n. 3/99.

secondo corso-concorso di formazione dirigenziale indetto dalla scuola superiore della pubblica amministrazioni”) e congelando al 2001 la spesa per le assunzioni del personale a tempo determinato<sup>10</sup>.

Inoltre l'art. 19, al comma 3 l. 448/01 prevede una riduzione dell'1% per «le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici» senza salvaguardia per le Regioni; al comma 7, l. 448/01 prevede la nullità di diritto delle assunzioni effettuate in violazione dell'art. 19 stesso; al comma 8, l. 448/01 imponendo agli organi di revisione contabile (di cui all'art. 2 TU n. 267/00) degli enti locali l'accertamento del “rispetto del principio di riduzione della spesa di cui all'art. 39, l. 449/97 ...” e subordinando eventuali deroghe a tale principio ad analitica motivazione; ed al comma 14, disciplina le «facoltà relative alla formazione del personale per tutte le amministrazioni pubbliche» compresi Regioni ed Enti locali<sup>11</sup>. La ricorrente Regione ritiene che la norma in questione non attenga certamente alla materia finanziaria, ma riguardi, palesemente la formazione, incidendo sulla competenza regionale.<sup>12</sup>

L'articolo in questione incide, dunque, sia sulla competenza legislativa esclusiva della Regione che sulle funzioni amministrative proprie violando tanto l'art. 118 Cost., quanto l'art. 119 Cost.. Né interventi così incisivi possono giustificarsi in base al “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, comma 3, Cost.), perché lo Stato dovrebbe limitarsi ai principi fondamentali (di coordinamento) e non predisporre norme di dettaglio (per la fattispecie concreta), come nel caso di specie.

Né sarebbe possibile far riferimento alla necessità del “rispetto degli impegni comunitari” perché l'attuazione degli impegni in questione è riservata alle Regioni, salvo un potere sostitutivo (non preventivo) dello Stato.<sup>13</sup>

2. - La Corte Costituzionale, nella pronuncia in esame di fatto “aggira” le questioni come poste delle Regioni e non si preoccupa di far luce sulla collocazione del lavoro pubblico nel nuovo Titolo V, adottando, piuttosto, un indirizzo “conservativo” della finanziaria del 2002.

Con riferimento all'art. 16, comma 7, l. 448/01 che ha a oggetto gli “oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio economico 2002-2003” “a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disposizioni dei rispettivi bilanci”, la Corte non ritiene, infatti, che sia materia di competenza esclusiva regionale, rientrando, invece, tra le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3 cost. e precisamente “*armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica*”. Il medesimo ragionamento vale anche per i comitati di settore (ex art. 47, comma 1, d.lgs. n. 165/01) (sul punto vedi *infra* par. 3).

---

<sup>10</sup> Regione Basilicata, in *Gazz. Uff.*, *1 serie Speciale*, n. 18/2002, p. 46.

<sup>11</sup> “Le Amministrazioni pubbliche promuovono iniziative di alta formazione del proprio personale anche ai fini della 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 della amministrazioni interessate. 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.” (Art. 19, comma 14, l. 448/01).

<sup>12</sup> Regione Basilicata, in *Gazz. Uff.*, *1 serie Speciale*, n. 18/2002, 46; Regione Emilia - Romagna, in *Gazz. Uff.*, *1 serie Speciale*, n. 22/2002, p. 72.

<sup>13</sup> “Si violano inoltre: l'art. 3 cost. per irragionevolezza della normativa; l'art. 5 cost. per la violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 11 l. cost. 3/01 per la mancanza di “contraddittorio” con le regioni nella fase di predisposizione della normativa” - Regione Basilicata, in *Gazz. Uff.*, *1 serie Speciale*, n. 18/2002, p. 46.

Con riferimento all'art. 17, comma 2, l. 448/01 la Corte ritiene infondata la questione circa la violazione degli artt. 117, comma 4 e 119 comma 1 Cost., in quanto la normativa detta regole strumentali rispetto al fine, che è legittimamente perseguito nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Le osservazioni che si possono muovere su tale punto sono basate sulla reale consistenza (logica e quantitativa) della norma in questione in regole strumentali o se ci si trovi in presenza di una normativa di dettaglio, per altro anche "superflua" visto che già sussiste l'obbligo per la contrattazione integrativa di rispettare i vincoli risultanti dai contratti nazionali (anche relativamente agli oneri previsti nella programmazione annuale e pluriennale) con la conseguente sanzione di nullità per le eventuali clausole difformi (art. 40, comma 3 d.lgs. n. 165/01).

Anche le censure mosse all'art. 19 comma 3, 7, 8 e 14 l. 448/01 sono state ritenute infondate. L'art. 19, comma 1, l. n. 448/01 si giustificerebbe, infatti, sulla base della necessità di dare effettività al patto di stabilità interno, sanzionando gli enti che non lo hanno rispettato; e il divieto di assunzioni si giustifica per evitare la lievitazione della spesa pubblica causa di un costante disavanzo, che lo Stato da tempo intende comprimere.

Anche qui si potrebbe osservare che, probabilmente, il costo del lavoro sia lievitato, non per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, che del resto sono state bloccate dalle finanziarie degli ultimi anni, ma (forse) dai concorsi interni che hanno permesso il passaggio sia da un'area funzionale all'altra, sia all'interno delle aree, con gli sviluppi economici che ne conseguono.

Relativamente all'art. 19, comma 3, l. 448/01 la Corte Costituzionale afferma che esso mira al raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 1, mentre il comma 8 (necessità di adeguamento al principio di riduzione della spesa), rappresenta una norma strumentale rispetto al fine di coordinamento della finanza pubblica.

Si afferma, inoltre, che le censure sono infondate perché le norme in questione non hanno tra i loro destinatari le Regioni<sup>14</sup>, bensì gli Enti locali; sicché le prime non sono legittimate a sollevare la questione di legittimità costituzionale<sup>15</sup>.

3. - Nonostante la Corte Costituzionale abbia aggirato, con l'argomentazione del "coordinamento della finanza pubblica"(art. 117, comma 3, Cost.) le censure mosse dalle Regioni sulla collocazione della disciplina del lavoro pubblico nell'ambito dell'art. 117, comma 4, Cost., sembra doveroso tentare di far luce sulla questione, quanto meno per cercare di smentire quelle letture che riconducono il lavoro pubblico nella sfera dell'organizzazione amministrativa<sup>16</sup>, nel senso più tradizionale del termine, in cui il connubio tra organizzazione e

---

<sup>14</sup> La Corte Costituzionale sottolinea che le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali "non relativamente al riparto di competenze con lo Stato", ma solo quando tale violazione comporti un'incisione diretta o indiretta delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni.

<sup>15</sup> Anche per l'art. 19, comma 14, le censure sono infondate perché anche se la norma utilizza la locuzione generica "amministrazioni pubbliche" non riguarda le regioni come si desume dall'art. 19, comma 1, ma l'affermazione di una mancanza di competenza per sollevare la questione di legittimità non fugi i dubbi e gli interrogativi. La norma ha infatti a oggetto la formazione del personale "più o meno incisiva che sia" e poco ha a che fare con il coordinamento della finanza pubblica, si veda R. SALOMONE, *Il Lavoro pubblico e la legge "finanziaria 2002". Verso il primo conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni?*, in *Lav.p.a.*, 2002, p. 247.

<sup>16</sup> "Lettura che oggi dovrebbe tuttavia ragionevolmente essere messa in discussione; ciò non tanto in relazione all'intervenuta modifica dell'articolo 117 Cost. ...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", R. SALOMONE, *Nessun dubbio sulla collocazione del lavoro*



gestione dei rapporti di lavoro si presenta inscindibilmente legato, dove il rapporto di lavoro è parte integrante dell'organizzazione, quale materia funzionalizzata e soggetta a penetranti interventi legislativi unilaterali in ogni suo livello. Interpretazione questa faticosamente superata dal legislatore della riforma e pericolosamente riproposta dalle Regioni. A tal fine appare indispensabile ripercorrere brevemente le tappe della "privatizzazione" del pubblico impiego.

Come ampiamente noto, la *ratio* delle riforma della disciplina in questione è rappresentata dal progressivo avvicinamento del lavoro pubblico al diritto del lavoro (privato), in un crescendo di approssimazioni che dalla legge delega 421/92 e d.lgs. n. 29/93, passando per il d.lgs. n. 396/97, il d.lgs. n. 80/98 e il d.lgs. n. 387/98, hanno portato all'attuale configurazione<sup>17</sup>.

L'attuale ricostruzione teorica della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è, come noto, frutto di una complessa elaborazione dottrinale relativa, prima ancora che alla disciplina legislativa ordinaria, all'interpretazione dell'art. 97, comma 1, Cost., oggi considerata "norma di apertura" in cui il potere organizzativo della P.A. viene scisso in due rami, l'uno relativo al potere di organizzazione degli uffici e l'altro alla gestione dei rapporti di lavoro<sup>18</sup>. In tal contesto il principio di legalità (inteso come riserva di legge o atto equiparato) dovrà permeare solo la prima di queste due componenti, lasciando libera nel fine la gestione dei rapporti di lavoro<sup>19</sup>, aprendo le porte alla fonte di regolamentazione negoziale<sup>20</sup>, in linea anche con gli orientamenti della Corte Costituzionale<sup>21</sup>.

Gli interventi normativi sul pubblico impiego hanno innanzitutto operato un mutamento delle fonti. L'originaria formulazione dell'articolo 2 d.lgs. n. 29/93 risentiva ancora della funzionalizzazione dell'attività amministrativa e l'organizzazione si presenta come attività funzionalizzata (art. 97 cost.), riproducendo la struttura legge - regolamento - atto amministrativo<sup>22</sup>. Parimenti l'art. 45 del d. lgs n. 29/93 (relativo alla contrattazione collettiva), riproducendo l'art. 2, comma 1, lettera c) della l. n. 421/92, indicava una serie di materie escluse dalla contrattazione collettiva, tra cui: gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; i principi fondamentali di organizzazione degli uffici; i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva, provocando l'accentuarsi del regime pubblicistico dell'organizzazione, rimesso alla fonte unilaterale delle amministrazioni<sup>23</sup>.

---

*pubblico regionale rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo 117 Cost.?*, su: [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it), p. 3.

<sup>17</sup> "Il superamento del pubblico impiego come ordinamento speciale non nega la differenza intrinseca alla natura del soggetto pubblico, nega i corollari che la tradizionale concezione pubblicistica ha dedotto da questa differenza". M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in *Lav. p.a.*, 1998, p. 57.

<sup>18</sup> In tale contesto la P.A. agisce con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro: E. ALES, *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto di lavoro tra indirizzo e gestione*, Milano, 2002.

<sup>19</sup>C. D'ORTA, *Il potere organizzatorio delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in F. CARINCI e D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche*, IIa ed., Milano, 2000, I, p. 149 ss.

<sup>20</sup>V. TALAMO, *La privatizzazione del pubblico impiego e l'opera di Massimo D'Antona per non dimenticare*, in *Lav. p.a.*, 2000, p. 220.

<sup>21</sup>"Un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici che venga a delineare un quadro in cui l'aspetto organizzativo, nel suo nucleo essenziale, resta necessariamente affidato 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 venga attratto nell'orbita della disciplina civilistica per tutti quei profili che non sono connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa." Corte Costituzionale, sentenza n. 309 del 1997

<sup>22</sup> "Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento ovvero, sulla base delle medesime, mediante atti di organizzazione."

<sup>23</sup> Sul punto, per tutti, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Lo «spazio negoziale» nella disciplina del lavoro pubblico*, Bologna, 1995.

La seconda privatizzazione interviene con una nuova modifica delle fonti (sia con riferimento alle modifiche dell'art. 2, che dell'art. 40 relativo alla contrattazione collettiva), incidendo anche sul potere di organizzazione (*ex art. 5, d.lgs. n. 165/01*)<sup>24</sup>.

Il sistema che viene a delinarsi con gli interventi dell'art. 2 del d.lgs. n. 80/98 si caratterizza per la compresenza di fonti pubblicistiche, che disciplinano l'organizzazione amministrativa e di fonti privatistiche unilaterali e bilaterali, che disciplinano il rapporto di lavoro<sup>25</sup>.

Il potere organizzativo, però, non è totalmente assoggettato alla fonte pubblicistica, spettando alla stessa solo gli atti di macro-organizzazione<sup>26</sup> quali "le linee fondamentali dell'organizzazione degli uffici, "l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza ed i modi di conferimento della titolarità dei medesimi", "la determinazione delle dotazioni organiche complessive"<sup>27</sup> (*ex art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 165/01*). Il quadro che si propone sembra, dunque, essere in linea con la riserva di legge di cui all'art. 97, comma 1 Cost.<sup>28</sup>.

Si riconducono, quindi, al regime privatistico la disciplina collettiva dei rapporti di lavoro, l'organizzazione interna degli uffici, la ripartizione delle risorse assegnate a ogni ufficio dirigenziale, la mobilità collettiva, la gestione dei rapporti individuali di lavoro<sup>29</sup>.

In tale contesto normativo, prima della intervenuta modifica del Titolo V, parte seconda, Cost., le Regioni erano assoggettate ai soli principi fondamentali deducibili dalla disciplina del T. U. n. 165/01<sup>30</sup> e godevano, dunque, di una "autonomia di adattamento nel primo caso solo apparente (le norme del decreto sono infatti qualificate come principi fondamentali), nel secondo caso reale"<sup>31</sup>.

Così sommariamente ricostruito l'assetto attuale del lavoro pubblico per quel che concerne il rapporto tra organizzazione amministrativa e gestione delle risorse umane, si può tentare di ragionare sulla sua collocazione nel nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione.

---

<sup>24</sup> A. CORAPCI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1999, n. 5-6, p. 1049.

<sup>25</sup> T. TREU, V. FERRANTE, *Finalità della riforma*, in F. CARINCI, D'ANTONA, (a cura di) *Il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche*, IIa ed., Milano, 2000, I, p. 23; C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, cit., p. 108.

<sup>26</sup> T. TREU, V. FERRANTE, *Finalità della riforma*, cit., p. 27.

<sup>27</sup> C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, cit., p. 107.

<sup>28</sup> Sul punto si consenta, D. BOLOGNINO, *Gli obiettivi di efficienza, di efficacia e di economicità nel pubblico impiego*, Milano, 2004.

<sup>29</sup> C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, cit., p. 108. "il dibattito si presenta acceso con riferimento al conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali a seguito dell'intervenuta modifica della disciplina ad opera della l. n. 145/02, si vedano in proposito: G. D'AURIA, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, Dossier sulla dirigenza AIPDA gennaio 2003, p. 58-59; E. ALES, *La riforma della dirigenza pubblica nel prisma del metodo comparatistico*, in *Lav.p.a.*, 2002, p. 978-979; G. D'ALESSIO, *Incarichi dirigenziali, il riparto di giurisdizione e poteri del giudice ordinario*, in *Lav.p.a.*, 2001, p. 631 ss; C. D'ORTA, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la l. n. 145/2002*, in *Lav.p.a.*, 2002, p. 931; L. ZOPPOLI, *La (piccola) controriforma della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni non statali. Prime riflessioni critiche*, in *Lav.p.a.*, 2002, p. 911 ss.

<sup>30</sup> Art. 1, comma 3, d. lgs. n. 165/01: "Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 cost.. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti"; art. 27, comma 1, d. lgs. n. 165/01: "Le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità."

<sup>31</sup> F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003, 6; dubbi sul venir meno delle norme in questione li avanza R. SALOMONE, *Nessun dubbio sulla collocazione del lavoro pubblico regionale rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo 117 Cost.*, su [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it).

Nell'intraprendere questo cammino, non è ovviamente possibile, proprio per quanto appena affermato, prescindere dalle considerazioni relative alla collocazione del diritto del lavoro in generale nel nuovo impianto costituzionale<sup>32</sup>.

Il diritto del lavoro non compare esplicitamente tra le materie dell'art. 117 Cost. né tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, né tra quelle di competenza concorrente delle Regioni<sup>33</sup>.

Certo non mancano le espressioni che riportano la mente alla disciplina in questione, si pensi all'art. 117, comma 2 lettera m) "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*"; all'art. 117, comma 3 "*tutela e sicurezza del lavoro*", "*previdenza complementare ed integrativa*"; all'art. 117, comma 2 lettera o) "*previdenza sociale*", e ultimo (ma non da ultimo) all'art. 117, comma 2, lett. l) "*ordinamento civile*".

In presenza di un simile quadro, una prima impostazione dottrinale sottolinea che se il legislatore avesse voluto far rientrare il "diritto del lavoro ed il diritto sindacale" tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, lo avrebbe esplicitato, né sarebbe possibile far riferimento all'art. 117, lettera m) ("*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*") per sopperire a tale mancanza, in quanto l'espressione diritti sociali è piuttosto ambigua e si riferisce, non al diritto del lavoro, ma a un intervento redistributivo dello Stato.

Il diritto del lavoro non può che essere ricompreso nell'espressione "tutela e sicurezza del lavoro" (art. 117, comma 3) demandandolo alla legislazione concorrente delle Regioni.

La pluralità delle fonti normative che ne scaturirà, non dovrebbe essere un problema per il giuslavorista, che è già abituato a gestire la disciplina del lavoro frammentaria e diversificata nell'ambito del territorio; permangono invece ancora dubbi su come lo Stato debba individuare i nuovi principi fondamentali<sup>34</sup>.

Di contro, non è mancato chi ha sottolineato che l'espressione "tutela e sicurezza del lavoro"<sup>35</sup> non possa considerarsi idonea a ricomprendere la totalità del diritto del lavoro, ma rappresenta una "*mera endiadi precipitata nell'art. 117 Cost.*"<sup>36</sup>. Il rapporto di lavoro è fondato

---

<sup>32</sup> "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." R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale ed il nuovo art. 117 Cost. all'esame della Corte Costituzionale*, in *Lav.p.a.*, 2003, p. 605.

<sup>33</sup> Il nuovo art. 117 cost. propone uno scenario profondamente diverso in quanto il legislatore costituzionale, nell'affermare la parità tra Stato e Regioni nell'esercizio della potestà legislativa, inverte i livelli normativi rispetto alla precedente formulazione, affidando allo Stato la potestà legislativa esclusiva, nelle materie di cui al comma 2 dell'art. 117 Cost; alle Regioni la potestà legislativa concorrente "*salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservati allo Stato*" (art. 117, comma 3, Cost). Si prevede inoltre la potestà legislativa "residuale" per le Regioni, con riferimento ad "*ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*" (art. 117, comma 4, Cost.).

<sup>34</sup> PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, p. 19 ss.

<sup>35</sup> "Il comma 3 dell'art. 117, contiene un'espressione sconosciuta non solo alla legislazione ordinaria ma anche agli ormai ultradecennali studi sulla materia: "tutela e sicurezza del lavoro", infatti, costituiscono un binomio di difficile comprensione e collocazione nel lessico giuslavoristico presente e passato, nazionale e comunitario", così E. ALES, *I livelli essenziali nel settore del lavoro*, in *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, p. 329; P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Lav. p.a.*, 2002, suppl. n. 1, p. 121.

<sup>36</sup> L'espressione tutela, se allargata sino all'estremo, potrebbe ricomprendere la tutela del lavoro di cui all'art. 35 cost.. Si accompagna a *sicurezza* intesa sia come protezione nella conservazione del posto e/o assicurazione di un reddito/di una riqualificazione professionale, sia come igiene e sicurezza del lavoro. E' un'espressione suscettibile di diversa espansione, tanto che parte della dottrina l'ha utilizzata per ridimensionare "ordinamento civile". Inoltre gli istituti ricompresi nell'endiadi "tutela e sicurezza del lavoro" sono collegati a principi fondamentali della Costituzione: artt. 36 e 39 cost., che presuppongono un sistema di fonti legislativa e contrattuali nazionali (che appartengono all'art. 117, comma 2, lett. m)). F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, cit., p. 73.

sulla costruzione di un sinallagma di scambio tra una prestazione personale e una controprestazione, è un rapporto tra interessi in conflitto che non si può risolvere nella espressione “tutela del lavoro”. Il lavoro ha un carattere tipicamente nazionale e ha seguito il passaggio dallo Stato monoclasse a uno Stato pluriclasse. La legislazione sociale, nata come tutela delle mezze forze, ha dato vita ad un diritto del lavoro in cui il contratto individuale ed il contratto collettivo sono espressione della autonomia dei privati intesa come Società civile. La peculiarità del diritto del lavoro risiede nella sua collocazione: esso, infatti, oltre che nel libro V del codice civile, si trova nei principi fondamentali della Costituzione (art. 1 cost., art. 3, comma 2; art. 4 cost.) e nella Parte I “Diritti e doveri dei cittadini”, al Titolo III “Rapporti economici” (art. 39 e 40 cost.).

Analizzando dunque l’espressione “ordinamento civile” di cui all’art. 117 Cost., lettera l), se ne deduce che “*ordinamento*” vada inteso come complesso di principi, istituti, norme, regolamenti a carattere sistematico; l’aggettivo “*civile*”, non riguarda solo ciò che si trova nel codice civile, e neanche nel solo diritto privato, ma, attiene anche ad una serie di istituti che ne sono al di fuori. Ordinamento civile va dunque considerata una “espressione espansiva”<sup>37</sup>.

Anche alla luce di simili considerazioni, appare, però, arduo sostenere che con il nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione, le Regioni rimarrebbero vincolate all’intera disciplina del lavoro pubblico, in quanto si tratta di materie che rientrano “nell’ordinamento civile”, che appartiene alla legislazione esclusiva dello Stato<sup>38</sup>, e altrettanto arduo appare oggi richiamare quelle letture giurisprudenziali<sup>39</sup> che indicavano nel “diritto privato”<sup>40</sup> il limite all’intervento regionale<sup>41</sup>.

Tuttavia, non sembra possibile ritenere che la totalità del diritto del lavoro sia riconducibile all’ordinamento civile<sup>42</sup>. Certo, sottolineare unicamente l’aspetto civilistico del diritto del lavoro comporta una compressione della potestà legislativa regionale oltre che rappresentare una distonia in un contesto che già da tempo vedeva l’intervento regionale ancora prima del decentramento<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> F. CARINCI, *op. cit.*, p. 58.

<sup>38</sup> F. CARINCI, *op. cit.*, p. 67.

<sup>39</sup> Corte Costituzionale, sentenze: n. 35/57 e n. 36/57; Corte Costituzionale, sentenza n. 109/57; Corte Costituzionale, sentenza n. 6/58; Corte Costituzionale, sentenza n. 142/72; Corte Costituzionale, sentenza n. 154/72; Corte Costituzionale, sentenza n. 35/92. La giurisprudenza citata è molto chiara sulla competenza regionale in riferimento ai rapporti di diritto privato, e, nonostante la riforma del Titolo V della Costituzione continua ad avere un valore, in quanto i fondamentali principi costituzionali sono rimasti invariati. In tal senso M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in *ADL*, 2002, p. 57 ss.

<sup>40</sup> “Il *prius* logico è nella generalità della potestà legislativa delle Regioni. Ad esse non è precluso il diritto privato e “ordinamento civile” “collocato, com’è, tra giurisdizione e norme processuali da un lato e giustizia amministrativa, dall’altro designa l’ordinamento giudiziario.” N. IRTI, *Sul problema delle fonti in diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, p. 697 ss.; citato anche da R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico e la legge “fianziaria 2002”: verso il primo conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni?*, in *Lav.p.a.*, 2002, p. 245.

<sup>41</sup> G. NATULLO, *I rapporti di lavoro nella legislazione regionale dopo la riforma dl pubblico impiego*, su: [www.unicz.it/lavoro/NATULLO2.htm](http://www.unicz.it/lavoro/NATULLO2.htm)

<sup>42</sup> T. TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo, normazione ed amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, p. 181 ss.

<sup>43</sup> “Il significato della formula “ordinamento civile” è tutt’altro che univoco, come sottolineano i civilisti che la stanno analizzando, alla luce non solo della storia ma del nuovo contesto in cui viene utilizzata dal legislatore costituzionale. Queste analisi suggeriscono di non allargare troppo la portata della formula fino a comprendere l’intera disciplina dei rapporti fra privati in tutti i loro diversi contenuti. Una simile interpretazione porterebbe ad assegnare alla competenza esclusiva dello Stato territori immensi, in contrasto con la dislocazione di poteri operata dal nuovo titolo V, e con le tendenze al decentramento normativo già attuate dalla legislazione regionale per molti aspetti anche del diritto



In tale quadro emerge l'esigenza di mantenere l'unitarietà della disciplina con riferimento ai principi fondamentali (che si impongono anche alla legislazione concorrente), apportando però una differenziazione per quanto attiene agli aspetti strumentali e accessori in cui emergono le esigenze diverse del territorio; avendo presenti i limiti che incontra la potestà legislativa regionale (il rispetto della Costituzione (art. 117 cost., comma 1), il rispetto dei limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117 cost., comma 1), il limite del rispetto della legislazione esclusiva dello Stato (art. 117 cost., comma 2), il limite della determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato, con riferimento alle materie di legislazione concorrente riservate alle Regioni (art. 117, comma 3); e la l'importanza della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, quale materia trasversale in grado di incidere sulla totalità della materia<sup>44</sup>.

Salvo che per l'*iter* argomentativo utilizzato per affermarlo<sup>45</sup>, consolidato, in dottrina, pare essere l'orientamento secondo il quale spetti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, la disciplina del contratto/rapporto individuale, inclusa "nell'ordinamento civile" (art. 117, comma 2, lett. l))<sup>46</sup> al fine di garantire sia l'unità dell'ordinamento che l'uguaglianza<sup>47</sup> tra i lavoratori. Parimenti univoco il parere della dottrina sulla collocazione del diritto sindacale; infatti, il particolare sviluppo storico, l'inquadramento costituzionale e lo sviluppo su regole privatistiche, inducono a sottolineare le esigenze di unità dell'ordinamento sindacale e della disciplina delle relazioni industriali, con la conseguente attribuzione alla legislazione nazionale esclusiva, sia con riferimento al carattere promozionale sia con riferimento al carattere regolatorio<sup>48</sup>.

Gli interrogativi sono comunque ancora numerosi per il sovrapporsi di competenze legislative Regioni – Stato: si ricorda, in particolare, il dibattito sulla sicurezza del lavoro, sulla tutela contro i licenziamenti illegittimi, sul *mobbing*. Mentre su quest'ultima questione è intervenuta recentemente la Corte Costituzionale che, nella sentenza n. 359/03, nel dichiarare l'illegittimità della legge della Regione Lazio dell'11 luglio 2002, n. 16, ha stabilito che "non esclude che le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze; deve, viceversa, ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti

privato." T. TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, cit., p. 188- 189; M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della costituzione*, in *ADL*, 2002, p. 651.

<sup>44</sup> E. ALES, *I livelli essenziali nel settore del lavoro*, in *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, 331; G. ROSSI, BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav.p.a.*, 2002, supplemento al fasc. I, p. 22 ss.

<sup>45</sup> F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, cit., p. 61.

<sup>46</sup> L. 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 *Lav.p.a.*, 2002, supplemento al n. 1, p. 149; R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *ADL*, 2002, p. 80; F. LISO, *Nota sulla interpretazione del nuovo articolo 117 Cost. in tema di ripartizione delle competenze legislative in materia di lavoro*, su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 2

<sup>47</sup> Nel sottolineare l'ambivalenza delle motivazioni relative alle esigenze di unitarietà dell'ordinamento, o le ragioni di uguaglianza, in senso formale e sostanziale, che giustificano una limitazione dell'intervento regionale, ritiene sussistere la competenza esclusiva dello Stato per le categorie qualificative, gli schemi contrattuali tipici, gli istituti che incidono sulla struttura del contratto T. TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, cit., p. 191- 193.

<sup>48</sup> T. TREU, *op. cit.*, p. 196; M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, cit., p. 653; M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, cit., p. 20. Ciò non deve far pensare però ad una totale assenza di possibilità di interventi a opera di varie fonti legislative, infatti, anche nelle relazioni collettive, incentrate sulla contrattazione nazionale, sono "sottratte alla regolazione legislativa incompatibile con il valore dell'autonomia collettiva posto a fondamento del nostro ordinamento e con il principio di sussidiarietà orizzontale", parte della dottrina ha sottolineato la possibile incidenza di normativa a livello nazionale, con riferimento ad esempio alla disciplina della rappresentatività sindacale, ed, ad opera delle Regioni, di interventi promozionali di forme contrattuali decentrate: TREU, *cit.*, 198.

di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali, che è quanto si è verificato nel caso di specie<sup>49</sup>; il dibattito si accende relativamente alla sicurezza sul lavoro, per la possibile introduzione nell'ordinamento civile in forza delle collocazioni nell'art. 2087 c.c., "quale oggetto di obbligazione contrattuale del datore di lavoro"<sup>50</sup>, o se sia possibile una differenziazione territoriale, una volta che la legislazione nazionale abbia fissato i cardini della normativa<sup>51</sup>; nonché di particolare rilievo si presenta la questione relativa alla collocazione della tutela contro i licenziamenti illegittimi, paventandosi da una parte l'ipotesi di inserimento nella "tutela e sicurezza del lavoro"<sup>52</sup> e dall'altra il necessario ricorso all'unità, in quanto una frammentazione regionale "andrebbe contro il forte radicamento della tutela reale nella nostra tradizione e che rischierebbe, dato il legame con le tutele sindacali, di pregiudicare la stessa possibilità di un sistema sindacale unitario nazionale<sup>53</sup>".

Le considerazioni esposte, valgono, almeno in linea di principio stante l'esclusione operata dal d. lgs. n. 276/2003<sup>54</sup>, dell'applicazione di determinati istituti, anche per il lavoro pubblico, in considerazione di quanto in precedenza affermato circa le fonti di disciplina dei rapporti individuali e collettivi.

Da ciò deriva la competenza esclusiva dello Stato (e, dunque, la riconduzione a "ordinamento civile" ex art. 117, comma 2 lett. l)) per la contrattazione collettiva nazionale e per i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, garantendo così l'unitarietà dell'impostazione contrattuale e la tutela dei diritti dei lavoratori, nonché per gli atti di micro-organizzazione;<sup>55</sup> dove la P.A. agisce con le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro (ex art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 165/01).

La macro-organizzazione spetterà invece alla legislazione esclusiva dello Stato relativamente "all'ordinamento ed all'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, comma 2 lett. g))<sup>56</sup>, mentre spetterà alla potestà legislativa "residuale" delle Regioni per quanto attiene all'ordinamento e all'organizzazione degli enti pubblici non nazionali (art. 117, comma 4 Cost.)<sup>57</sup>, unitamente alla competenza regolamentare

---

<sup>49</sup> Corte Costituzionale, n. 359/03, su [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

<sup>50</sup> M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, cit., p. 24.

<sup>51</sup> Quest'ultima sembra l'interpretazione che maggiormente ha preso piede, anche sulla base della pronuncia della corte costituzionale n. 352/01, che pur individuando il limite del diritto privato alla legislazione regionale, ha ammesso che possa subire deroghe "giustificate dalle finalità pubblicistiche connesse allo svolgimento delle competenze assegnate alla Regione.". Sul punto cfr. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della costituzione*, cit., 657.

<sup>52</sup> Le tesi in tal senso oscillano tra il lasciare inalterato il sistema sanzionatorio, relativamente alla reintegrazione del lavoratore, portando dunque ad una soluzione non molto lontana da una collocazione dell'"ordinamento civile"; e il ritenere che sia da garantire, sulla totalità del territorio nazionale, solamente la "giustificata" del licenziamento, lasciando alla Regioni il regime sanzionatorio. M. ROCCELLA, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federale*, in *Lav. Dir.*, 2000, p. 507; R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, cit., p. 77.

<sup>53</sup> T. TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, cit., p. 215 - 216.

<sup>54</sup> Sul rapporto tra d. lgs. n. 276/2003 e lavoro pubblico cfr. BORGOGELLI, T. GROPPI, *Commento all'art. 1*, in GRAGNOLI, PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Padova, 2004, 1.

<sup>55</sup> F. LISO, *Art. 117 e lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, su: [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)

<sup>56</sup> Collocare il lavoro pubblico nel campo dell'organizzazione si presenta infatti in contrasto con una precedente tradizione oramai superata, sulla base della scelta positiva del legislatore che ha optato per la privatizzazione del pubblico impiego. In tal senso L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, su: [www.lavoro.unisannio.it](http://www.lavoro.unisannio.it), 9.

<sup>57</sup> Nel senso di ritenere generale la potestà legislativa delle Regioni a cui non è precluso il diritto privato – R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico e la legge finanziaria 2002: verso il primo conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni?*, cit., p. 245.

ex art. 117, comma 6 Cost. (che prevede “*in ordine alla disciplina dell’organizzazione...*” la potestà regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane)<sup>58</sup>.

Con riferimento alla contrattazione collettiva occorre, però, procedere ad alcune precisazioni; innanzitutto, come noto, il modello delineato dal legislatore della riforma si sviluppa su due livelli quello nazionale, che ha il compito di fissare materie e limiti, e quello integrativo, che nella prospettazione di autonomi livelli contrattuali, si presenta comunque come una contrattazione di natura derivata in quanto “*si svolge nelle materie e nei limiti stabiliti dai CCNL, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi prevedono*”. La contrattazione integrativa, proprio per queste sue caratteristiche non può travalicare tali limiti, pena la nullità e l'impossibilità di applicazione delle clausole difformi (art. 40, comma 3 d.lgs. n. 165/01)<sup>59</sup>.

In questo quadro, più che prospettare ipotesi di potere esclusivo delle Regioni per la contrattazione integrativa<sup>60</sup>, o il loro autonomo esercizio del potere negoziale attraverso “*agenzie negoziali regionali*”<sup>61</sup>, è auspicabile, che si aprano nuovi spazi per le Regioni, oltre a quelli già esistenti relativi all'incidenza dei comitati di settore nella contrattazione<sup>62</sup>, riservando al CCNL un valore di regolazione di base (contemperando così tale forma di intervento locale con le esigenze di perequazione delle risorse finanziarie e con la tutela della concorrenza)<sup>63</sup>.

Da queste brevi riflessioni emerge la complessità dell'universo costituito del nuovo Titolo V per il sovrapporsi/intrecciarsi di competenze legislative che uno Stato pluri-livello produce. Inoltre, sebbene il dato letterale faccia riferimento a un criterio di ripartizione per materia, quale modalità utilizzata dal legislatore per l'attribuzione della potestà legislativa, risulta abbastanza evidente l'esistenza di una sorta di “*macro-aree*” e non un riparto per materia inteso in senso classico che, del resto, si sarebbe presentato come un criterio troppo rigido e poco funzionale nel ripensamento del sistema dal basso verso l'alto, dove l'interazione e il coordinamento assumono un ruolo primario per un decentramento solidale.

Ciò non toglie che, nonostante i vantaggi di cui sopra, vi sia la necessità di reinquadrare e ripensare il modo di concepire il tradizionale riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, comportando (in questo caso) notevoli sforzi interpretativi per cesellare e incasellare l'universo composito presentato dal nuovo Titolo V.

Per “*limitare i danni*” di una legislazione che non tenga nella dovuta considerazione questo quadro di competenze, è auspicabile una collaborazione tra Stato e Regioni nella stesura della normativa, al fine anche di prevenire gli altrimenti inevitabili conflitti<sup>64</sup>. Certo è che il soqquadro provocato dalla dissonanza tra la normativa ordinaria di recente approvazione<sup>65</sup> e le

---

<sup>58</sup> L. DE ANGELIS, *Federalismo e rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro it.*, 2003, p. 28.

<sup>59</sup> A. VISCOMI, *Prime riflessioni sulla struttura della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Lav.p.a.*, suppl. n. 1 2002, p. 165.

<sup>60</sup> In tal senso G. D'AURIA, *Il Lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav.p.a.*, 2001, p. 757; il ragionamento prende le mosse dalla riconduzione alla materia dell'organizzazione anche la disciplina del personale, sicché sia le Regioni che gli enti locali non dovrebbero più essere vincolati, nella materia del lavoro pubblico, al rispetto della legislazione nazionale.

<sup>61</sup> F. LISO, *Art. 117 e lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, cit.

<sup>62</sup> “Il legislatore regionale ha oggi comunque un'ampia competenza esclusiva in materia di organizzazione e ordinamento, sia per la regione medesima sia per gli altri comparti che si sviluppano a livello subnazionale (ad es. sanità ed istruzione)....questo non può non comportare un migliore raccordo tra contrattazione nazionale e discipline legali locali, specie per quanto attiene a comitati di settore ed Aran, che andrebbero profondamente rivisti per gli aspetti dove c'è ampia competenza legislativa e regolamentare decentrata.” L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, cit., p. 9.

<sup>63</sup> T. TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, cit., p. 201.

<sup>64</sup> R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico e la legge finanziaria 2002: verso il primo conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni?*, cit., p. 240.

<sup>65</sup> L. n. 30/2003 e d.lgs. 276/2003, rivelano infatti tratti centralistici attribuendo al Ministero un “ruolo di governo dei nuovi protagonisti del mercato del lavoro, confinando le Regioni ad un ruolo

disposizioni costituzionali oltre a determinare, in prima battuta, un acceso contenzioso, richiede (per il futuro visto che nel caso specifico questo non sembra essere avvenuto<sup>66</sup>) una decisa presa di posizione della Corte Costituzionale, chiamata, indefettibilmente, all'arduo compito di definire le competenze dei Soggetti della Repubblica.

---

marginale”, vincolando il procedimento legislativo regionale a complessi meccanismi concertativi, T. TREU, *op. cit.*, p. 211.

<sup>66</sup> La Corte Costituzionale non ha sciolto il nodo del collocamento del lavoro pubblico nel nuovo Titolo V, parte seconda della Costituzione neppure nella sentenza n. 274/2003 con nota di R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale ed il nuovo art. 117 Cost. all'esame della Corte Costituzionale*, in *Lav.p.a.*, 2003, p. 595 ss.