

Lavoro pubblico regionale: storia e regole (*)

di Anna Trojsi

Sommario

1. Premessa. – **2.** Il riparto di potestà legislativa in materia di impiego pubblico regionale prima della l.cost. n. 3/2001: differenza tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale. – **3.** L'evoluzione della disciplina del lavoro pubblico regionale: gli anni '70 e '80. – **4.** Continua. Gli anni '90: le ripercussioni della c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego sulla disciplina del lavoro regionale; le peculiarità del sistema di contrattazione collettiva, differenziato per le Regioni a statuto ordinario e per quelle ad autonomia speciale. – **5.** Il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia di lavoro pubblico regionale, dopo la l.cost. n. 3/2001: tra "ordinamento civile" e "ordinamento e organizzazione amministrativa della Regione". La persistente vincolatività del d.lgs. n. 165/2001 per i profili "privatizzati" del rapporto di lavoro regionale. – **6.** Continua. L'ambito di competenza (statutaria, legislativa e regolamentare) della Regione e i limiti di tale competenza (in particolare, i vincoli finanziari per le Regioni, derivanti dall'esigenza di "coordinamento della finanza pubblica"). – **7.** La conferma del sistema della contrattazione collettiva. – **8.** La peculiarità della dirigenza regionale: maggiore estensione dell'ambito di competenza regionale. – **9.** Il lavoro pubblico regionale negli Statuti e nelle leggi regionali successivi al 2001.

1. Premessa

È difficile dire se si possa parlare, sul piano sistematico, dell'esistenza di un "diritto regionale del lavoro" in senso tecnico. Né è questa la sede appropriata per affrontare *funditus* un tema così complesso e delicato, se non altro per la difficoltà dell'inquadramento formale nel diritto privato o nel diritto pubblico, alla stregua della classica *summa divisio* dell'ordinamen-

(*) Il presente saggio costituisce una versione sintetica e rielaborata della Parte II della Voce *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, destinata al Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione Commerciale, Torino, Utet.

to giuridico.

Una cosa, però, è certa: in tanto si può parlare della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali, in quanto si accetti l'esistenza di un settore dell'ordinamento, nel quale le regole sul lavoro promanano, almeno in parte e per i profili consentiti dalla Costituzione, dalla potestà legislativa regionale.

L'impiego pubblico regionale è stato, infatti, anch'esso investito dal processo di trasformazione istituzionale, realizzato a partire dalla seconda metà degli anni '90 e culminato con l'approvazione delle due l.cost. 22 novembre 1999, n. 1 ("Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni") e 18 ottobre 2001, n. 3 ("Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione"): intese, com'è noto, al rafforzamento complessivo del ruolo delle Regioni (e degli enti locali), tanto sul piano dell'esercizio delle competenze normative (art. 117 Cost.), quanto su quello dello svolgimento delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.) e dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.).

La ricostruzione della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali, all'indomani di tali riforme, implica, perciò, la risposta, fondamentale, a tre quesiti:

1) se, ed in che misura, sia cambiato il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia, e quindi la distribuzione, tra questi, della competenza a fissare la disciplina del lavoro regionale, rispetto all'assetto precedente alle riforme;

2) conseguentemente, se, ed in quali limiti, debbano ritenersi ancora vincolanti per le Regioni la normativa sull'impiego pubblico dettata in via generale dal legislatore statale (oggi contenuta nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) e il sistema delle fonti di disciplina del rapporto di lavoro pubblico predisposto da tale legislatore, con la contrattazione collettiva e quella individuale accanto alla fonte legislativa;

3) infine, quali tratti distintivi della regolamentazione del lavoro alle dipendenze delle varie Regioni emergono dagli Statuti e dalle leggi regionali.

Anche a livello regionale, come si vedrà, risulta confermata la peculiarità del lavoro pubblico rispetto al lavoro privato. Inoltre, il regime giuridico dell'impiego pubblico regionale si caratterizza per alcuni tratti di specialità supplementari, derivanti dalla differenziazione: tra lavoro alle dipendenze delle Regioni a statuto ordinario e lavoro alle dipendenze delle Regioni a statuto speciale, da una parte; e tra personale regionale di livello non dirigenziale e dirigenza, dall'altra parte.

Per una migliore comprensione dell'assetto vigente è, comunque, opportuno ripercorrere preliminarmente le tappe dell'evoluzione dell'impiego regionale.

2. Il riparto di potestà legislativa in materia di impiego pubblico regionale prima della l.cost. n. 3/2001: differenza tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale

In base all'assetto di competenze legislative delineato dalla versione originaria dell'art. 117 della Costituzione (precedente alla novella della l.cost. n. 3/2001), alle Regioni a statuto ordinario era attribuita potestà legislativa concorrente con lo Stato nella materia dell'"ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione". In tale materia, pertanto, le Regioni potevano emanare norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, e purché tali norme non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Inoltre, la Costituzione prevedeva una graduazione nell'ambito delle fonti regionali sull'ordinamento e sull'organizzazione della Regione, in quanto la legge regionale doveva intervenire nel rispetto delle "norme relative all'organizzazione interna della Regione", stabilite dallo Statuto "in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica", ai sensi dell'art. 123, comma 1, Cost. (nel testo previgente rispetto alla l.cost. n. 1/1999).

Secondo una consolidata interpretazione della norma, effettuata dalla Corte costituzionale, la materia dell'"ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regio-

ne” di cui all’art. 117 Cost. è sempre stata considerata come comprensiva della materia dell’“ordinamento del personale regionale” (a sua volta, inclusiva della disciplina del rapporto d’impiego): lo “stato giuridico ed economico” del personale regionale è stato, cioè, fin da subito ritenuto una componente dell’“ordinamento degli uffici”, in quanto strumentale all’autonomia amministrativa e organizzativa della Regione; ciò, a conferma della stretta connessione tra organizzazione pubblica e regime del personale ⁽¹⁾.

La previsione dell’art. 117 Cost. va, comunque, letta insieme alla VIII Disposizione transitoria e finale della Costituzione, e in particolare al comma 3 di questa, secondo cui “leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e di dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali”. Ciò, in quanto tale norma ha contribuito – insieme ad una “visione rigida” del limite dei principi fondamentali (nonché dell’interesse nazionale) – a determinare, di fatto, il sostanziale appiattimento della legislazione regionale su quella

(1) V., in particolare, Corte cost. 10 luglio 1968, n. 93; 3 marzo 1972, n. 40; 14 luglio 1972, n. 147; 30 gennaio 1980, n. 10; 29 settembre 1983, n. 277; 29 settembre 1983, n. 278; 19 dicembre 1984, n. 290; 8 giugno 1987, n. 217; 27 ottobre 1988, n. 1001; 18 luglio 1989, n. 407; 30 luglio 1993, n. 359; e 18 novembre 2000, n. 507. Dato l’intreccio tra potestà statale e potestà regionale, la Corte (25 luglio 1984, n. 219, richiamata da Corte cost. 20 marzo 1985, n. 72) esprimeva, inoltre, l’auspicio che i rapporti tra Stato e Regioni ubbidissero “assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali”.

Sul riparto di competenze legislative in materia di lavoro pubblico regionale, prima della novella costituzionale del 2001, v. V. BALDINI, *Commento all’art. 1*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell’organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche. Commentario al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1999, p. 1054; L. ZOPPOLI, *Riforma del pubblico impiego e disciplina del personale regionale*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1993, p. 27; L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in F. CARINCI, M. D’ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000, tomo I, p. 75.

statale in materia di pubblico impiego dell'amministrazione centrale, nonostante gli spazi di competenza appunto riconosciuti alle Regioni dall'art. 117 Cost. Una tendenza che più volte la Corte costituzionale aveva tentato, non sempre con esiti favorevoli, di contrastare, appunto nell'intento di valorizzazione della potestà regionale: sottolineando che l'autonomia legislativa delle Regioni sarebbe stata vanificata se la disciplina del settore avesse continuato ad essere modellata sugli schemi delle amministrazioni di provenienza del personale trasferito, e che lo stato giuridico dei dipendenti regionali avrebbe dovuto essere considerato in funzione dell'ordinamento degli uffici e delle complessive caratteristiche dell'ente Regione, con tutte le sue peculiarità, a rischio di essere compromesse qualora la Regione avesse dovuto, invece, conformarsi all'apparato statale ⁽²⁾.

Diverso l'ambito della potestà legislativa delle Regioni ad autonomia speciale (e delle Province autonome di Trento e di Bolzano). Esse, infatti, sono state dotate, dai rispettivi statuti (che, com'è noto, hanno forza giuridica di leggi costituzionali), di potestà legislativa "primaria" o "piena" nella materia dell'"ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale" ⁽³⁾. A dif-

(2) Corte cost. n. 10/1980; n. 277/1983; e n. 278/1983.

(3) Art. 14, comma 1, lett. *p*) e *q*), Statuto della Sicilia (l.cost. 26 febbraio 1948, n. 2), che puntualizza, però, che lo "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione" deve essere "in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato"; art. 3, comma 1, lett. *a*), Statuto della Sardegna (l.cost. 26 febbraio 1948, n. 3); art. 2, comma 1, lett. *a*), Statuto della Valle d'Aosta (l.cost. 26 febbraio 1948, n. 4); art. 4, comma 1, n. 1 (per la Regione Trentino-Alto Adige), e art. 11, comma 1, n. 1 (per le Province di Trento e di Bolzano), Statuto del Trentino Alto Adige (l.cost. 26 febbraio 1948, n. 5); art. 4, comma 1, n. 1, Statuto del Friuli-Venezia Giulia (l.cost. 31 gennaio 1963, n. 1), che però riduce di molto la portata effettiva di tale competenza, prevedendo, all'art. 68, comma 2, che "le norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale del ruolo regionale devono uniformarsi alle norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale statale".

Lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia contiene, in più rispetto agli statuti delle altre Regioni ad autonomia speciale, una disciplina transitoria in materia di personale regionale. Secondo l'art. 67, infatti: "la Regione provvederà alla prima costituzione dei propri uffici, di norma, con personale comandato dai Comuni, dalle Province e dagli uffici dello Stato" (comma 1); "spetta al Consiglio regionale determinare il numero e le qualifiche dei dipendenti statali dei quali richiede il comando" (comma 2); "i comandi sono disposti dalle amministrazioni dalle quali dipendono gli impiegati, previa

ferenza delle Regioni a statuto ordinario, dunque, quelle ad autonomia speciale non sono mai state soggette al limite del rispetto dei principi fondamentali di legislazione statale, ma a quelli – meno pervasivi, previsti dagli stessi Statuti – del rispetto dei “principi generali dell’ordinamento giuridico della Repubblica” e delle “norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica”⁽⁴⁾ (oltre che degli “obblighi internazionali” e degli “interessi nazionali”, come le Regioni ordinarie; nonché dell’“armonia con la Costituzione”)⁽⁵⁾.

C’è, comunque, da osservare che, in realtà, la distanza tra Regioni ordinarie e Regioni speciali si è rivelata, in alcuni casi, più teorica che reale e ricca di implicazioni pratiche, quanto ad ampiezza della potestà legislativa esercitata e ad originalità delle discipline e degli istituti regolati, soprattutto per quelle Regioni ad autonomia differenziata i cui Statuti, come appena ac-

intesa con la Giunta regionale” (comma 3). Secondo, poi, l’art. 68: “con legge regionale saranno stabilite le modalità per l’inquadramento nei ruoli organici della Regione del personale indicato dall’articolo 67” (comma 1); e “per il personale statale inquadrato nei ruoli organici della Regione si opera una corrispondente riduzione nei ruoli organici dello Stato” (comma 3).

(4) Riguardo, in particolare, alle “norme fondamentali di riforma economico-sociale” – secondo Corte cost. 25 luglio 1984, n. 219; 27 dicembre 1991, n. 493; 1 luglio 1993, n. 296; e 18 ottobre 1996, n. 352 – esse devono essere individuate in base non alla “mera qualifica formale, riconosciuta alle disposizioni dallo stesso legislatore”, ma alla “natura oggettiva” di queste, desumibile dal possesso di alcune caratteristiche, quali: la “profonda innovatività del contenuto normativo, tenuto conto anche delle motivazioni e delle finalità perseguite dal legislatore”; l’“incidenza su settori di importanza essenziale per la vita economico-sociale della comunità intera”; la “caratterizzazione delle norme come principi generali, che esigono un’attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale”; la “motivazione politico-sociale” (l’essere, cioè, il frutto della “valutazione della situazione sociale ed economico-finanziaria, operata dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità politica” e “componente essenziale di un disegno di politica economica”); e il “perseguimento di un obiettivo primario connesso ad una legge di riforma”. Di conseguenza, “il carattere eccezionale e temporaneo, o procedimentale, delle norme non conduce necessariamente a escludere la qualificazione di norma fondamentale di riforma economico-sociale, quando la natura dell’intervento sia tale da indurre a classificare la disposizione che lo prevede nella categoria delle norme in considerazione”.

(5) Corte cost. 5 luglio 1973, n. 112; 20 aprile 1978, n. 45; 20 marzo 1978, n. 21; 30 giugno 1988, n. 726; 23 luglio 1992, n. 356; 31 dicembre 1993, n. 496; e 21 ottobre 2003, n. 314. Solo lo Statuto della Sicilia si discosta da questa previsione, disponendo che la potestà legislativa esclusiva deve essere esercitata “nell’ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato”.

cennato, se da una parte riconoscevano potestà piena alle Regioni in materia di personale, dall'altra poi raccomandavano, in concreto, al legislatore regionale di conformarsi alle norme sul pubblico impiego statale, non diversamente da quanto stabilito dalla legislazione nazionale di trasferimento del personale statale alle Regioni a statuto ordinario, in attuazione dell'VIII Disposizione transitoria e finale della Costituzione, come si vedrà nel paragrafo successivo ⁽⁶⁾.

3. *L'evoluzione della disciplina del lavoro pubblico regionale: gli anni '70 e '80*

Le Regioni ad autonomia speciale e quelle a statuto ordinario, com'è noto, hanno seguito percorsi distinti dal punto di vista dell'evoluzione storica, con riflessi di rilievo anche sulle vicende del personale. Mentre, infatti, le prime cominciarono ad operare subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, appunto in seguito all'approvazione dei rispettivi Statuti, ai sensi dell'art. 116 Cost. (tranne il Friuli-Venezia Giulia, costituito nel 1963), le seconde, pur essendo anch'esse previste dalla Costituzione (art. 131), sono state concretamente istituite solo nel 1970, non essendo stata, fino a quel momento, emanata la legislazione statale di attuazione.

L'art. 17 della l. 16 maggio 1970, n. 281 ("Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario") delegò, infatti, il Governo alla regolamentazione del passaggio alle Regioni, ai sensi della Disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 Cost. e del relativo personale statale. In attuazione di tale disposizione, furono appunto emanati, nei primi anni '70, numerosi decreti del Presidente della Repubblica, che disposero il trasferimento alle Regioni del contingente del personale statale di ruo-

(6) Sulla tendenza degli enti territoriali (incluse le Regioni, pure quelle a statuto speciale) a conformarsi alla disciplina del pubblico impiego statale, v. C. GERACI, Voce *Impiego negli enti locali*, in *Enc. Dir.*, vol. XX, 1970, pp. 372 e 378; M.S. GIANNINI, Voce *Impiego pubblico (profili storici e teorici)*, in *Enc. Dir.*, vol. XX, 1970, p. 296.

lo e non di ruolo, con effetto dalla data d'inizio dell'esercizio delle funzioni amministrative statali conferite, prevedendo: che l'immissione nei ruoli e nei contingenti regionali di detto personale sarebbe stata, poi, effettuata con la prima legge regionale d'istituzione dei ruoli regionali; che, fino all'inquadramento nei ruoli o contingenti regionali, al predetto personale avrebbero continuato ad applicarsi le norme relative allo stato giuridico ed al trattamento economico, nonché alla previdenza, assistenza e quiescenza dei dipendenti dello Stato; e che la legge regionale sull'inquadramento nei ruoli regionali del personale delle amministrazioni dello Stato avrebbe dovuto, in ogni caso, salvaguardare le posizioni di carriera ed economiche già acquisite, al momento del passaggio, nel ruolo statale di provenienza. Analoga disciplina fu prevista dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che – in attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382 – completò il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni (artt. 112, 122, 123, commi 1 e 3, e 124, comma 1) ⁽⁷⁾.

È a queste clausole di salvezza della posizione giuridico-economica del personale statale trasferito che viene imputata la responsabilità dell'eccessiva delimitazione della potestà regionale e della, già accennata, conformazione della legislazione regionale alla disciplina del personale statale. Nel tentativo di ridimensionarne gli effetti, la Corte costituzionale affermò che le clausole in questione perseguivano “unicamente la transitoria

(7) Su questa legislazione statale degli anni '70, che operò il decentramento di funzioni alle Regioni e il trasferimento del personale, v. M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, sp. p. 187 ss. Si veda, inoltre, l'art. 35 della l. 20 marzo 1975, n. 70 (“Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente”, c.d. “riforma del parastato”), sul “personale degli enti dipendenti delle Regioni”: che, “fermi restando i poteri di costituzione, soppressione e fusione degli enti pubblici operanti nelle materie attribuite alla loro competenza secondo l'articolo 117 della Costituzione”, assegnò alle Regioni a statuto ordinario (“che non hanno nella materia competenza legislativa primaria”) il potere di regolare, con proprie leggi, “lo stato giuridico, il trattamento economico e l'indennità di fine servizio del personale degli enti pubblici sottoposti al loro controllo o alla loro vigilanza”, “nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla legge” (tra i quali, quello della “disciplina mediante accordi sindacali” del trattamento economico e dello stato giuridico dei dipendenti, per la parte non prevista dalla legge).

esigenza di evitare una *reformatio in peius* dello *status* dei dipendenti statali interessati”, ritenendo questa l’interpretazione che meglio si armonizzava con l’autonomia legislativa regionale in materia; viceversa, “caricata di significati ulteriori e trasformata in un vincolo permanente anziché transitorio, la conservazione delle “posizioni di carriera” avrebbe finito per rendere impossibile un’organica disciplina dello stato giuridico dei dipendenti regionali, dando invece luogo ad una composita e poliedrica legislazione di risulta, inevitabilmente modellata sui vari stati giuridici delle varie amministrazioni ed istituzioni di provenienza del personale trasferito: con la grave conseguenza di pregiudicare per un indefinito periodo di tempo, non solo il trattamento del personale stesso, ma l’assetto ed il funzionamento degli uffici regionali”⁽⁸⁾.

In assenza di un’apposita legge-cornice statale in tema di pubblico impiego, poi, le Regioni avrebbero dovuto desumere i principi fondamentali del settore “dalle leggi vigenti” (art. 9, l. 10 febbraio 1953, n. 62, sostituito dall’art. 17, comma 3, della l. n. 281/1970): e cioè, da tutte le leggi statali succedutesi nel tempo per disciplinare i più vari rapporti d’impiego (e non da singole leggi, come il solo statuto degli impiegati civili dello Stato: d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3), facenti capo allo Stato-apparato come anche agli altri enti pubblici, comprese le stesse Regioni, e pertanto anche dagli stessi statuti regionali (intanto

(8) Corte cost. n. 10/1980. Altrettanto chiara era stata la Corte costituzionale nei confronti dell’art. 67 della l. 10 febbraio 1953, n. 62: che – insieme agli articoli 65 e 66 della stessa legge, in materia di prima costituzione degli uffici regionali e di inquadramento nel ruolo regionale del personale statale e degli Enti locali comandato – costituiva l’unico tentativo di disciplina del personale regionale precedente al 1970; e, secondo il quale, “le norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale di ruolo regionale devono uniformarsi alle norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale statale e comunque non possono disporre un trattamento economico più favorevole”. La Corte (3 marzo 1972, n. 40) dichiarò, infatti, incostituzionale la prima parte della disposizione, perché, “ove la legge regionale dovesse uniformarsi alle *norme* (anziché ai *principi*) di fonte statale, verrebbe ad assumere inammissibilmente contenuto meramente integrativo”; e reputò, invece, legittima la previsione del divieto di un trattamento economico più favorevole, in quanto principio fondamentale legittimamente posto dalla legge statale e “pienamente rispondente a quei canoni di buona amministrazione che l’art. 97 Cost. vuole siano generalmente osservati nell’organizzazione dei pubblici uffici”.

approvati nel 1971, e che talvolta seguivano “una linea divergente dai criteri informatori del tradizionale assetto del pubblico impiego statale”) (9).

In effetti, la prima legge-cornice in materia è stata la l. 29 marzo 1983, n. 93 (la “Legge quadro sul pubblico impiego”), come precisato dall’art. 1, secondo cui: “le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’art. 117 Cost. Le amministrazioni... delle Regioni a statuto ordinario... si attengono ad esse ciascuna secondo il proprio ordinamento” (comma 1); ed inoltre, “i principi desumibili dalle disposizioni della presente legge costituiscono, altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica” (comma 2).

Tale portata della legge deriva dal fatto che essa costituì “il punto di approdo di un dibattito politico, sociale e dottrinale ultra decennale” e una “svolta di rilievo storico, nell’ambito del pubblico impiego”, in quanto sanzionò “il definitivo abbandono di un sistema che fino a pochi anni fa era tutto incentrato sul momento autoritativo, in favore di un altro sistema che al contrario faceva perno sul consenso dei soggetti interessati” (10). Con questa legge si intese realizzare un “delicato bilanciamen-

(9) Così Corte cost. n. 10/1980; e 19 dicembre 1984, n. 290. Come esempi di principi e norme di carattere generale in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale, contenuti negli Statuti regionali degli anni '70, v., tra quelli ancora in vigore: art. 47, Statuto della Lombardia (l. 22 maggio 1971, n. 339); art. 51, Statuto del Veneto (l. 22 maggio 1971, n. 340); art. 47, Statuto del Molise (l. 22 maggio 1971, n. 347); art. 68, Statuto della Campania (l. 22 maggio 1971, n. 348); art. 48, Statuto della Basilicata (l. 22 maggio 1971, n. 350).

Tra le più significative leggi regionali “organiche” di questo periodo, in materia di ordinamento degli uffici, stato giuridico e trattamento economico del personale regionale, v. poi: l.r. Lazio 29 maggio 1973, n. 20; l.r. Umbria 9 agosto 1973, n. 33; l.r. Toscana 6 settembre 1973, n. 54; l.r. Lombardia 25 novembre 1973, n. 48; l.r. Veneto 26 novembre 1973, n. 25; l.r. Campania 16 marzo 1974, n. 11; l.r. Puglia 25 marzo 1974, n. 18; l.r. Basilicata 25 luglio 1974, n. 16; l.r. Piemonte 12 agosto 1974, n. 22; l.r. Calabria 28 marzo 1975, n. 9; l.r. Liguria 16 ottobre 1979, n. 34; l.r. Molise 8 maggio 1980, n. 12. Sulla legislazione regionale in materia di impiego pubblico degli anni '70, v. V. BELLINI, *L'impiego pubblico nell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1977; S. CASSESE, *Principi e tendenze dell'impiego pubblico regionale*, in *Quaderni Formez*, 1974, n. 3, p. 16.

(10) Corte cost. n. 219/1984; e 20 luglio 1992, n. 341.

to” tra diversi interessi costituzionali, quali: il “principio della contrattazione collettiva (art. 39 Cost.)”, il “principio dell’autonomia legislativa regionale” (con conseguente riserva di legge statale e regionale, *ex* artt. 97 e 117 Cost., da cui l’inflessibile carattere “unilaterale” della disciplina del rapporto d’impiego pubblico) e il “principio del coordinamento nazionale delle legislazioni delle Regioni” (se pure per via cooperativa) ⁽¹¹⁾.

Tra i principi posti dalla legge, il più rilevante era, infatti, senza dubbio quello della “disciplina in base ad accordi” per alcune materie, sia nella sede nazionale che in quella delle Regioni e delle Province di Trento e di Bolzano (art. 3) ⁽¹²⁾, con la speculare riserva delle altre materie alla “disciplina di legge” (statale o regionale e delle Province autonome, nell’ambito di rispettiva competenza), ovvero, “sulla base della legge, per atto normativo o amministrativo, secondo l’ordinamento dei singoli enti o tipi di enti” (art. 2).

Esso diede vita ad un significativo cambiamento nell’ambito delle fonti dell’impiego pubblico, in quanto fu appunto riconosciuta funzione normativa agli accordi sindacali, seppur bisognosi di recepimento in regolamenti statali o in leggi regionali, rispettivamente per l’impiego statale e per quello regionale; mentre, in precedenza, erano ammesse soltanto fonti eteronome, quali la legge e i regolamenti, nonché gli atti amministrativi, con esclusione di ogni fonte consensuale. Anche se, infatti, in realtà già prima della l. n. 93/1983 era diffusa la prassi di predeterminare le condizioni dei rapporti di lavoro, pure dei dipendenti delle Regioni, mediante “accordi collettivi nazionali”, essi non erano, però, dotati di un vero e proprio valore giuridico, né potevano considerarsi vincolanti, non potendosi riconoscere loro “un significato diverso da quello di un mero fatto po-

(11) Corte cost. n. 217/1987, ripresa da Corte cost. n. 1001/1988.

(12) Tra le materie rimesse agli accordi sindacali, si segnalano: il regime retributivo; l’identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali e alle mansioni; l’orario di lavoro, la sua durata e distribuzione; il lavoro straordinario; i criteri per l’attuazione della mobilità del personale (art. 3, nn. 1, 3, 5, 6 e 9, l. n. 93/1983).

litico, ancorché rilevante come tale, di fronte al quale il potere della Regione di disciplinare l'organizzazione dei propri uffici e l'ordinamento delle carriere *ex art. 117 Cost.* restava del tutto integro, libero cioè di seguire le proprie autonome valutazioni e di discostarsi pertanto dal contenuto dell'accordo stesso", mancando la condizione della previsione di questi da parte di una legge statale ⁽¹³⁾.

Non a caso, la giurisprudenza costituzionale concentrò l'attenzione proprio sulla compatibilità con la competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici *ex art. 117 Cost.*, della disciplina degli accordi sindacali per il comparto del personale delle Regioni a statuto ordinario, contenuta nell'art. 10 della l. n. 93/1983, secondo cui: "la delegazione della pubblica amministrazione è composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica da lui delegato, che la presiede, dal Ministro del tesoro, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica e dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale e da un rappresentante per ogni Regione designato dalle stesse" (comma 1); "al Consiglio dei Ministri spetta la verifica delle compatibilità finanziarie" (comma 2); infine, "la disciplina contenuta nell'accordo è approvata con provvedimento regionale in conformità ai singoli ordinamenti" (comma 3). La Corte dichiarò, infatti, illegittimo il comma 3 dell'art. 10, "nella parte in cui non prevede che la legge regionale approvativa dell'accordo possa apportare gli adeguamenti resi necessari dalla "disciplina di legge" in materia di ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto, prevista dal precedente art. 2 e quelli richiesti dalle altre peculiarità del rispettivo ordinamento, nonché dalle disponibilità del bilancio regionale" ⁽¹⁴⁾; in seguito a tale pronuncia, il comma 3 dell'art. 10 fu integrato dall'art. 2 della l. n. 426/1985, appunto con l'introduzione di tale "clausola di adeguamento" per le Re-

(13) Corte cost. n. 217/1987. Su tali accordi, v. V. BELLINI, S. CERMINARA, *I contratti di lavoro dei dipendenti delle Regioni a Statuto ordinario. Note e commento*, Milano, Giuffrè, 1981; M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, cit., p. 200.

(14) Corte cost. n. 219/1984, richiamata da Corte cost. n. 72/1985 e n. 217/1987.

gioni ⁽¹⁵⁾.

La disciplina degli accordi decentrati riguardanti le Regioni era, invece, contenuta nell'art. 14 della l. n. 93/1983, secondo cui: "la delegazione della pubblica amministrazione è composta dal titolare del potere di rappresentanza o da un suo delegato, che la presiede, e da una rappresentanza dei titolari degli uffici ai quali si riferiscono gli accordi stessi" (comma 4); e "agli accordi decentrati, ove necessario, si dà esecuzione, per le amministrazioni diverse dallo Stato, mediante atto previsto dai relativi ordinamenti" (comma 5).

(15) Le implicazioni della "clausola di adeguamento" per le Regioni furono chiarite da Corte cost. 14 febbraio 1989, n. 38: essa era finalizzata alla soddisfazione di "necessità particolari" e di "esigenze peculiari" della Regione interessata, "di una situazione particolare e diversa, che richieda una disciplina radicalmente differenziata rispetto a quella dettata per le altre Regioni". La stessa sentenza (insieme a Corte cost. n. 217/1987 e 20 luglio 1990, n. 339) puntualizzò, poi, la natura di detti accordi sindacali, e cioè quella di "previe intese comportanti un *vincolo direttivo di massima* verso il legislatore regionale" (salvo il potere di modifica o di integrazione di quest'ultimo), di "un atto di cooperazione fra le parti sociali e le parti pubbliche (Governo e Regioni) direttamente interessate alla disciplina normativa del personale e degli uffici regionali, volto ad attuare un coordinamento preventivo di massima della legislazione regionale, al fine di garantire un'uniformità di trattamento giuridico e retributivo nei confronti dei dipendenti delle varie Regioni a statuto ordinario e una politica di bilancio responsabile". V. anche Corte cost. 27 ottobre 1988, n. 1003: che affermò "la non spettanza allo Stato del potere di recepire, con decreto del Presidente della Repubblica, la disciplina posta dall'accordo sindacale con riferimento al personale delle Regioni e degli enti da esse dipendenti", in quanto questo decreto avrebbe introdotto, nel procedimento di formazione della disciplina dell'impiego regionale, una fase che l'art. 10 della legge n. 93 espressamente escludeva, che avrebbe potuto "condizionare indebitamente la sfera dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione, attraverso vincoli di contenuto del decreto presidenziale nei confronti del successivo provvedimento regionale". Infine, Corte cost. 27 ottobre 1988, n. 1001 ritenne l'inclusione del personale delle Regioni ordinarie in un unico comparto, comprendente anche il personale di altri enti locali e funzionali (Comuni, Province, ecc.) (d.P.R. 5 marzo 1986, n. 78), di per sé, non idonea a determinare una lesione della sfera costituzionalmente garantita alla Regione in materia di ordinamento del personale, in relazione tanto al carattere preliminare di tale procedura rispetto alla stipula dei successivi accordi sindacali, quanto all'ampiezza dei poteri riconosciuti alla Regione in sede di recepimento degli stessi accordi, poiché "l'effetto lesivo per la sfera delle competenze regionali" poteva eventualmente manifestarsi solo con riguardo ai "contenuti specifici di tali accordi, contenuti né definiti né pregiudicati al momento della conclusione della procedura di determinazione del comparto tracciata nell'art. 5 della legge n. 93".

4. *Continua. Gli anni '90: le ripercussioni della c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego sulla disciplina del lavoro regionale; le peculiarità del sistema di contrattazione collettiva, differenziato per le Regioni a statuto ordinario e per quelle ad autonomia speciale*

Il lavoro regionale è stato, poi, investito dalla importante riforma del pubblico impiego degli anni '90: realizzata dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (recante la "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego", in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della l. 23 ottobre 1992, n. 421), oggetto di numerose modifiche successive (ad opera, in particolare, dei d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396 e 31 marzo 1998, n. 80, attuativi della delega dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59); ed i cui contenuti, poi, sono confluiti nel d.lgs. n. 165/2001, contenente le "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", disciplina attualmente vigente, a sua volta in seguito modificato (tra gli interventi più rilevanti, si segnala quello della l. 15 luglio 2002, n. 145, contenente le "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale").

Mediante tale complesso percorso di riforma si è inteso realizzare la c.d. "privatizzazione del pubblico impiego" che, tecnicamente, si compone di tre elementi:

1) l'unificazione normativa tra lavoro pubblico e lavoro privato, in base alla quale ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche si applica la disciplina sul lavoro privato contenuta nel codice civile e nelle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le disposizioni speciali contenute nello stesso decreto 165, che prevalgono sulla disciplina generale del lavoro privato limitatamente a quei profili del rapporto specificamente regolati (ad esempio, mansioni e responsabilità disciplinare) (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165/2001);

2) la contrattualizzazione, conseguenza dell'unificazione normativa, con l'affermazione della natura contrattuale-privata-

tistica del rapporto di lavoro pubblico e il riconoscimento del contratto individuale e del contratto collettivo come fonti di tale rapporto, accanto alla legge (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 165/2001); la contrattazione collettiva – articolata nei tre livelli, quadro, nazionale di comparto ed integrativo – si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali (ovviamente nel rispetto della disciplina dei vari istituti, contenuta nella legislazione sul lavoro privato o nel d.lgs. n. 165/2001) ed esercita un'efficacia diretta, senza più necessità di recepimento in una fonte eteronoma, regolamento statale o legge regionale (art. 40, d.lgs. n. 165/2001);

3) l'unificazione della giurisdizione, col passaggio dal giudice amministrativo al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, della competenza per le controversie relative ai rapporti di lavoro pubblico (art. 63, d.lgs. n. 165/2001).

Anche a tale normativa è stata attribuito il valore, nei confronti delle Regioni ordinarie, di legislazione-cornice e, nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, di norma fondamentale di riforma economico-sociale. L'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 – che ha riprodotto le previsioni di cui all'art. 2, comma 2, della l. n. 421/1992 e all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993 – stabilisce, infatti, in via generale, che le disposizioni del decreto costituiscono “principi fondamentali” ai sensi dell'art. 117 Cost., col conseguente obbligo per le Regioni a statuto ordinario di attenersi ad esse “tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti”; ed inoltre, che i principi desumibili dall'art. 2 della l. n. 421/1992, e successive modificazioni, e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni e integrazioni, costituiscono, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, “norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”, con l'opportuna differenziazione della posizione di queste rispetto alle Regioni ordinarie, intesa a preservare il carattere esclusivo della competenza riconosciuta in tema dagli statuti alle Regioni speciali e alle Province auto-

nome⁽¹⁶⁾. Analogamente, poi, con specifico riferimento alla dirigenza pubblica, l'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 (già art. 27-*bis*, d.lgs. n. 29/1993, aggiunto dall'art. 17 del d.lgs. n. 80/1998), dispone che "le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente Capo (sulla "Dirigenza") i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità"⁽¹⁷⁾.

La generalità di tali formule ha reso più difficile distinguere tra "principi fondamentali" e "norme di dettaglio": questo ha portato a ritenere vincolanti per le Regioni la maggior parte delle disposizioni del d.lgs. n. 165/2001, tranne quelle specificamente destinate al personale statale⁽¹⁸⁾.

Non v'è dubbio che, tra i principi fondamentali enucleabili dal decreto, particolare rilevanza abbia assunto quello della "contrattualizzazione"⁽¹⁹⁾: che, però, ha richiesto la predisposi-

(16) Corte cost. 7 novembre 1994, n. 383. L'art. 70, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, in attuazione dell'art. 2, comma 3, della l. n. 421/1992, dispone, inoltre, la salvezza, per la Regione Valle d'Aosta e per la Provincia autonoma di Bolzano, delle competenze in materia, delle norme di attuazione e della disciplina sul bilinguismo (e, per la Provincia di Bolzano, anche della riserva proporzionale di posti nel pubblico impiego).

(17) La versione originaria della norma, contenuta nell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993, aggiunto dall'art. 3 del d.lgs. n. 470/1993 – secondo cui "le Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti ai principi del presente capo" (sulla "Dirigenza") – era stata, invece, dichiarata illegittima da Corte cost. n. 383/1994, perché aveva cancellato la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, imponendo, in tema di dirigenza, ad entrambe l'identico obbligo di adeguamento ai principi del d.lgs. n. 29/1993 e aggravando in tal modo il vincolo previsto per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome dalla legge delega n. 421/1992, incorrendo, dunque, in un eccesso di delega (*ex art. 76 Cost.*) che si rifletteva in una lesione delle competenze delle Regioni speciali e delle Province autonome. Secondo il comma 2 dell'art. 27 del d.lgs. n. 165/2001, inoltre, le Regioni hanno l'obbligo di trasmettere, entro due mesi dalla adozione, le deliberazioni, le disposizioni ed i provvedimenti adottati in attuazione del comma 1 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura la raccolta e la pubblicazione.

(18) Ciò, nonostante l'invito di Corte cost. 30 luglio 1993, n. 359, a non considerare le norme del decreto come fonte di "vincolo assoluto e generalizzato per le Regioni", per cui le Regioni avrebbero dovuto osservarle "non indiscriminatamente, ma nella misura in cui tali disposizioni siano suscettibili di esprimere, per il loro contenuto e la loro formulazione, un principio fondamentale e non una norma di dettaglio".

(19) S. BATTINI, *Autonomia regionale e autonomia negoziale nella disciplina del rap-*

zione di una disciplina peculiare per la contrattazione nazionale del comparto Regioni-Autonomie locali ⁽²⁰⁾, al fine di renderla compatibile con la sfera dell'autonomia regionale, mediante l'introduzione di strumenti di compensazione della limitazione dell'ambito di intervento consentito alla legge regionale dall'art. 117 Cost. (derivante dalla introduzione del principio della "disciplina in base ad accordi"), volti a garantire "una partecipazione adeguata ed effettiva delle Regioni alle attività ed alle procedure della contrattazione, tanto alla fase della formazione e della trattativa che a quella della sottoscrizione dei contratti collettivi, ove le stesse vengano ad investire, con carattere vincolante, la disciplina dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle stesse Regioni e degli enti regionali" ⁽²¹⁾.

Le "soluzioni organizzative e procedurali" adottate dal legislatore consistono, infatti: nella designazione di uno dei cinque componenti del comitato direttivo dell'ARAN da parte della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ⁽²²⁾ e nell'obbligo di consultazione della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, circa la nomina del presidente dell'Agenzia (art. 46, comma 6); nella costituzione, per il comparto Regioni-Autonomie locali, di un comitato di settore "nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle regioni, per le amministrazioni regionali e per le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e dell'ANCI e dell'UPI e dell'Unioncamere, per gli enti locali rispettivamente rappresentati" (art. 41, comma 3, lett. a)), con poteri di indirizzo preventivo, nei confronti dell'ARAN, rispetto alle trattative per i

porto di lavoro dei dipendenti pubblici, in *Le Regioni*, 1996, p. 689.

(20) Detto comparto è stato istituito dall'Accordo quadro del 19 luglio 1993 (recepito in d.p.c.m. 30 dicembre 1993, n. 593) e confermato dai successivi Accordi quadro del 2 giugno 1998, del 18 dicembre 2002 e dell'11 giugno 2007; esso è comprensivo, quanto all'ambito regionale, del personale delle Regioni a statuto ordinario e degli enti pubblici non economici dipendenti dalle Regioni a statuto ordinario.

(21) Corte cost. n. 359/1993; e 18 ottobre 1996, n. 352. V. anche Corte cost. 18 novembre 2000, n. 507.

(22) Altri tre componenti del direttivo dell'ARAN sono designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Funzione Pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; il quinto componente è designato dall'ANCI e dall'UPI.

rinnovi contrattuali e negli altri casi in cui è richiesta un'attività negoziale dell'ARAN (artt. 41, comma 1, e 47, comma 1) ⁽²³⁾; nell'obbligo dell'ARAN di informazione costante dei comitati di settore sullo svolgimento delle trattative (art. 47, comma 2) e, una volta raggiunta l'ipotesi di accordo, di acquisizione del parere favorevole del comitato di settore sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti e indiretti che ne conseguono a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate, da esprimere entro cinque giorni dalla comunicazione dell'Aran (art. 47, co. 3) ⁽²⁴⁾; infine, nell'obbligo di previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni e con la Conferenza Stato-Città, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri (di concerto col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica), circa la designazione dei tre esperti da cui la Corte dei Conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni ai fini della certificazione di compatibilità dei costi contrattuali con gli strumenti di programmazione e di bilancio, per la certificazione dei contratti collettivi delle amministrazioni delle Regioni e degli Enti locali

(23) Questa disciplina, imperniata sulla istituzione dei comitati di settore, è stata introdotta dal d.lgs. n. 396/1997. La disciplina precedente – predisposta dall'art. 17 del d.lgs. n. 470/1993, che novellò l'art. 50, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 29/1993, in adempimento della sentenza della Corte costituzionale n. 359/1993 – prevedeva che l'ARAN, nello svolgimento della sua attività, si attenesse alle direttive impartite, per il personale dipendente dalle Regioni e dagli enti regionali, da un'intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (in rappresentanza delle amministrazioni regionali). Tali direttive riguardavano, tra l'altro: i criteri generali della disciplina contrattuale del pubblico impiego e delle sue vicende modificative; i criteri di inquadramento; le disponibilità finanziarie totali, con riferimento ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio approvati dal Parlamento, ed il totale della spesa per retribuzioni; i criteri per l'attribuzione, in sede di contrattazione decentrata, di voci della retribuzione legate ai rendimenti e ai risultati del personale e della gestione complessiva; gli *standard* di rendimento e di risultato e i criteri per verificarli. Sul tema, v. M. RICCI, *Contrattazione collettiva e regime delle autonomie dopo la riforma «riformata»*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1998, IV, p. 741.

(24) Secondo quest'ultima norma, inoltre, in caso di divergenza nella valutazione degli oneri, rispetto a quella effettuata dal Governo, e ove il comitato di settore disponga comunque per l'ulteriore corso dell'accordo, resta in ogni caso escluso qualsiasi concorso dello Stato alla copertura delle spese derivanti dalle disposizioni sulle quali il Governo ha formulato osservazioni; come pure, ai sensi del comma 7, resta escluso ogni onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato nell'ipotesi in cui il comitato di settore non si esprima entro il termine di cui al comma 3.

(art. 47, comma 4) ⁽²⁵⁾.

Con riguardo, poi, alla contrattazione collettiva di livello decentrato-integrativo, vale anche per le Regioni la regola generale secondo cui materie, limiti, soggetti, procedure negoziali e durata di questa sono stabiliti dal contratto collettivo nazionale (art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165/2001).

Quanto alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, ferma restando la obbligatorietà anche per loro del principio della “riserva di contrattazione collettiva” per la materia del personale (costituendo questo “norma fondamentale di riforma economico-sociale” ⁽²⁶⁾), esse non sono, invece, tenute al rispetto di detto procedimento di contrattazione collettiva, né dei contenuti del contratto collettivo nazionale del comparto Regioni-Autonomie locali, data la maggiore autonomia regolativa di queste, per le quali la legge ha previsto soltanto che “possono avvalersi, per la contrattazione collettiva

(25) Secondo l'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001, inoltre, l'esito della certificazione deve essere comunicato dalla Corte dei Conti all'ARAN, al comitato di settore e al Governo; se questo è positivo, il Presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo; se, invece, non lo è, l'ARAN, sentito il comitato di settore o il Presidente del Consiglio dei Ministri, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali ai fini della riapertura delle trattative (commi 5 e 6); la procedura di certificazione dei contratti collettivi deve concludersi entro quaranta giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, decorsi i quali i contratti sono efficaci, fermo restando che, ai fini dell'esame dell'ipotesi di accordo da parte del Consiglio dei Ministri, il predetto termine può essere sospeso una sola volta e per non più di quindici giorni, per motivate esigenze istruttorie dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio dei Ministri; in ogni caso, i contratti divengono efficaci trascorso il cinquantacinquesimo giorno dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, che è trasmesso dall'ARAN, corredato della prescritta relazione tecnica, al comitato di settore entro tre giorni dalla predetta sottoscrizione (comma 7). Secondo l'art. 48, infine, per le pubbliche amministrazioni diverse da quelle dello Stato gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della l. 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni (comma 2); e l'autorizzazione di spesa relativa al rinnovo dei contratti collettivi è disposta nelle stesse forme con cui vengono approvati i bilanci, con distinta indicazione dei mezzi di copertura (comma 4).

(26) Corte cost. n. 352/1996; e 20 luglio 2006, n. 308, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, II, p. 700, con nota di M. MONTINI, *Il contratto collettivo quale strumento di regolazione della spesa pubblica*.

di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale ovvero dell'assistenza dell'ARAN" (art. 46, comma 13, d.lgs. n. 165/2001) ⁽²⁷⁾. Le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome sono, pertanto, libere di predisporre una propria disciplina della contrattazione collettiva e del sistema di relazioni sindacali e, nell'ambito di questa, di stipulare contratti collettivi regionali (e provinciali) per il personale alle loro dipendenze, vincolati all'osservanza soltanto della legislazione statale in materia di rapporto di lavoro pubblico, in quanto, appunto, non sottoposti al contratto nazionale di comparto.

Data l'importanza della riforma, quasi tutte le Regioni si sono dotate, nel corso degli anni '90, di una propria legislazione di adeguamento: nella quale è stata dedicata particolare attenzione alla dirigenza (regolandone qualifica, accesso, incarichi, compiti, controlli, valutazione, responsabilità); mentre, con riguardo al personale di livello non dirigenziale, oggetto di disciplina sono state, fondamentalmente, le dotazioni organiche, il reclutamento, la mobilità, la formazione, le incompatibilità, le relazioni sindacali e la partecipazione dei lavoratori ⁽²⁸⁾. Le Re-

(27) Sempre con riferimento alle Regioni speciali e alle Province autonome, il d.lgs. n. 165/2001 ha previsto che, "per quanto riguarda i diritti e le prerogative sindacali delle organizzazioni sindacali delle minoranze linguistiche, nell'ambito della Provincia di Bolzano e della Regione Valle d'Aosta, si applica quanto previsto dall'art. 9 del d.P.R. 6 gennaio 1978, n. 58, e dal d.lgs. 29 dicembre 1989, n. 430" (art. 42, comma 11); inoltre, "ai sindacati delle minoranze linguistiche della Provincia di Bolzano e delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, riconosciuti rappresentativi agli effetti di speciali disposizioni di legge regionale e provinciale o di attuazione degli statuti, spettano, eventualmente anche con forme di rappresentanza in comune, i medesimi diritti, poteri e prerogative, previsti per le organizzazioni sindacali considerate rappresentative in base al decreto 165; per le organizzazioni sindacali che organizzano anche lavoratori delle minoranze linguistiche della Provincia di Bolzano e della Regione della Valle d'Aosta, i criteri per la determinazione della rappresentatività si riferiscono esclusivamente ai rispettivi ambiti territoriali e ai dipendenti ivi impiegati" (art. 43, comma 13).

(28) Tra le leggi più significative, si segnalano: l.r. Liguria 20 giugno 1994, n. 26; l.r. Emilia-Romagna 4 agosto 1994, n. 31; l.r. Basilicata 2 marzo 1996, n. 12; l.r. Calabria 13 maggio 1996, n. 7; l.r. Lazio 1 luglio 1996, n. 25; l.r. Lombardia 23 luglio 1996, n. 16; l.r. Veneto 10 gennaio 1997, n. 1; l.r. Abruzzo 13 gennaio 1997, n. 3; l.r. Puglia 4 febbraio 1997, n. 7; l.r. Molise 8 aprile 1997, n. 7; l.r. Campania 21 aprile 1997, n. 12; l.r. Umbria 22 aprile 1997, n. 15; l.r. Piemonte 8 agosto 1997, n. 51; l.r.

gioni ad autonomia speciale, nell'ambito di tale legislazione attuativa, hanno, poi, provveduto anche alla regolamentazione della contrattazione collettiva, articolata nei due livelli regionale (o provinciale) e decentrato-integrativo per unità amministrativa periferica, individuandone materie, soggetti negoziali (con la creazione di ARAN regionali, per la rappresentanza della parte pubblica), procedimento e oneri⁽²⁹⁾.

Occorre, infine, sottolineare che la portata e gli effetti della "privatizzazione" dell'impiego pubblico, per le Regioni (come pure per le Autonomie locali), possono essere compresi appieno solo se questa viene letta insieme alle altre riforme amministrative cc.dd. "a Costituzione invariata" degli anni '90, con le quali essa si è combinata: e, in particolare, a quelle realizzate dalle "leggi Bassanini" (l. n. 59/1997; l. 15 maggio 1997, n. 127; l. 16 giugno 1998, n. 191), attuate con vari decreti legislativi (tra cui, il più importante è il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), che hanno operato nella direzione del decentramento amministrativo e del massiccio trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, in applicazione del "principio di sussidiarietà". Dagli indirizzi legislativi complessivamente emersi, si trae conferma del fatto che le sorti e l'assetto del pubblico impiego regionale continuano ad essere, anche in tempi recenti, legate, almeno in parte, alle scelte generali circa l'allocazione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo⁽³⁰⁾.

Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77; l.r. Toscana 17 marzo 2000, n. 26. Su tale legislazione, v. A. LOFFREDO, *La legislazione regionale in materia di dirigenza ed ordinamento degli uffici*, in G. LISELLA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Nuovi strumenti giuridici nelle autonomie locali*, Napoli, Esi, 2000, p. 207; G. NATULLO, *I rapporti di lavoro nella legislazione regionale dopo la riforma del pubblico impiego*, in G. LISELLA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Nuovi strumenti giuridici nelle autonomie locali*, cit., p. 233.

(29) Artt. 5-9, l.p. Bolzano 10 agosto 1995, n. 16; artt. 37-47, l.r. Valle d'Aosta 23 ottobre 1995, n. 45; artt. 4 e 61-63, l.r. Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 1996, n. 18; artt. 54-61, l.p. Trento 3 aprile 1997, n. 7; l.r. Friuli-Venezia Giulia 9 settembre 1997, n. 31; artt. 5 e 58-66, l.r. Sardegna 13 novembre 1998, n. 31; artt. 24-29, l.r. Sicilia 15 maggio 2000, n. 10.

(30) Il d.lgs. n. 112/1998 ha, infatti, affidato a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di individuare i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da ripartire tra le Regioni (e gli enti locali) a seguito del conferimento di funzioni, e in particolare le modalità e le procedure di trasferimento e i cri-

5. *Il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia di lavoro pubblico regionale, dopo la l.cost. n. 3/2001: tra “ordinamento civile” e “ordinamento e organizzazione amministrativa della Regione”. La persistente vincolatività del d.lgs. n. 165/2001 per i profili “privatizzati” del rapporto di lavoro regionale*

Come anticipato, questo intenso processo riformatore si è consolidato grazie alla riscrittura del Titolo V della Parte II della Costituzione, ad opera delle l.cost. n. 1/1999 e n. 3/2001.

Il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione ha prodotto la modifica del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia lavoro pubblico regionale. Esso, infatti, viene oggi ricondotto, in parte, all'“ordinamento civile”, e quindi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.), per i profili “privatizzati” del rapporto, in quanto appartenenti al “diritto civile”, così che “la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico vincola anche le Regioni”; ed, in parte, per i rimanenti profili “pubblicistico-organizzativi” del rapporto – sottratti dal legislatore statale alla privatizzazione-contrattualizzazione, e di conseguenza ancora rientranti nel diritto pubblico – all'“ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” (che è “comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale”) e quindi alla potestà legislativa “residuale” della Regione. Ciò, in applicazione della “clausola di residualità” del comma 4 dell'art. 117 Cost., non essendo tale ultima materia ricompresa tra quelle di cui ai commi 2 e 3 dello stesso

teri di ripartizione del personale: al quale, ferma restando l'autonomia normativa e organizzativa degli enti territoriali riceventi, è comunque garantito il mantenimento della posizione retributiva già maturata, nonché la possibilità di optare per il mantenimento del trattamento previdenziale previgente; ma, una volta inquadrato nei ruoli delle Regioni, ad esso si applica la disciplina sul trattamento economico prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto Regioni-Autonomie locali (art. 7, commi 4 e 5; queste disposizioni sono state attuate con d.P.C.M. 14 dicembre 2000, n. 446, che, all'art. 6, comma 1, ha precisato anche che al personale trasferito sono riconosciute a tutti gli effetti la continuità del rapporto di lavoro e l'anzianità di servizio maturata presso l'amministrazione di provenienza).

articolo, ed anzi rinvenendosi nella competenza esclusiva statale solo l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, comma 2, lett. g), Cost.).

Questo nuovo assetto è stato individuato dalla giurisprudenza costituzionale⁽³¹⁾, che ha anche chiarito la riferibilità dell'at-

(31) Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 2, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 9, con nota di F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*; 15 novembre 2004, n. 345; 6 dicembre 2004, n. 379; 14 dicembre 2004, n. 380; 16 giugno 2006, n. 233, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, II, p. 663, con note di G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, e di R. SALOMONE, *Spoils-system regionale e riparto di competenza: via libera dalla Consulta* (ma anche in *Dir. Lav. Merc.*, 2006, p. 711, con nota di M. CERBONE, *Limiti costituzionali dello spoils system della dirigenza regionale*; e in *Le Regioni*, 2007, p. 133, con nota di F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*); 21 marzo 2007, n. 95; 12 giugno 2007, n. 184; e 14 giugno 2007, n. 189. Viceversa, in una prima sentenza (Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2003, II, p. 588, con nota di R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e il nuovo art. 117 Cost. all'esame della Corte costituzionale*), la Corte aveva affermato, pur se in maniera incidentale, la riconducibilità al quarto comma dell'art. 117 Cost., e quindi alla potestà legislativa "residuale" delle Regioni, dell'intera "materia dello stato giuridico ed economico del personale della Regione e degli enti regionali": una posizione non più sostenuta, in quanto non conforme all'evoluzione attuale del pubblico impiego, dal momento che lo "stato giuridico ed economico" del personale, come parte dell'"ordinamento e organizzazione amministrativa" dell'ente, evoca un assetto risalente e superato dell'impiego pubblico, fondato sulla collocazione di questo nel regime pubblicistico e sul rapporto di "supremazia speciale" della pubblica amministrazione nei confronti dei propri impiegati. Su questa giurisprudenza costituzionale, v. in particolare, R. SALOMONE, *Titolo V della Costituzione e lavoro pubblico privatizzato: i primi orientamenti della Consulta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, II, p. 1147; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 2005, p. 171 ss.; R. SALOMONE, *Nuova riforma costituzionale e lavoro pubblico. Osservazioni a margine della cd. devolution (legge cost. 18 novembre 2005)*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, I, sp. p. 56 ss.; A. TROISI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, I, p. 491. Conforme alla giurisprudenza costituzionale, la dottrina maggioritaria: v. E. ALES, *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 48 ss.; A. BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, in AA.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'accademia a Mattia Persiani*, Cedam, Padova, 2005, vol. I, sp. p. 8 ss.; A. BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2003, p. 531 ss.; M. CALCAGNILE, *L'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Regioni ed i principi dell'ordinamento amministrativo*, in *www.federalismi.it*, 2004, n. 16; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in questa *Rivista*, 2003, p. 260 ss.; F. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino,

tuale riparto di potestà legislativa, tanto alle Regioni a Statuto ordinario quanto a quelle a Statuto speciale ⁽³²⁾.

2004, tomo I, p. LXXII ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1318-1319; A. CORPACI, *Appunto su lavoro pubblico e Titolo V*, in *www.astrid-online.it*, 2002; G. D'AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo Titolo V (Parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2001, E, p. 753; G. D'AURIA, *Titolo V cost. e lavoro pubblico: prime e provvisorie considerazioni*, in *www.astrid-online.it*, 29 maggio 2002; G. D'AURIA, *Variazioni su lavoro pubblico, organizzazione amministrativa e Titolo V (Parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, I, sp. p. 13 ss.; L. DE ANGELIS, *Federalismo e rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro It.*, 2003, V, c. 26 ss.; A. GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, I, p. 355 ss.; G. GENTILE, *Il lavoro pubblico: disciplina attuale e prospettive evolutive*, in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 431 ss.; F. LISO, *Articolo 117 e lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *www.astrid-online.it*, 2002; F. SCARPELLI, *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2003, n. 1, pp. 31-33; T. TREU E ALTRI, *Diritto del lavoro e federalismo*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 199 ss.; L. ZOPPOLI, *Pubblica amministrazione e diritti del lavoro nella stagione di federalismo e devolution*, in *Lav. Dir.*, 2001, sp. p. 475; 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. Pubbl. Amm.*, 2002, suppl. al n. 1, sp. p. 156 ss.; L. ZOPPOLI, *La (piccola) «controriforma» della dirigenza nelle amministrazioni pubbliche non statali: prime riflessioni critiche*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, I, sp. p. 918 ss.; L. ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., tomo I, p. 54 ss. Di diverso avviso, E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 2005, p. 527 ss., che riconduce la disciplina del personale regionale interamente all'"ordinamento e organizzazione amministrativa" della Regione.

(32) In particolare, secondo Corte cost. n. 95/2007 e n. 189/2007, infatti, come effetto della privatizzazione, con la riconduzione dell'impiego pubblico alla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati, il legislatore statale è legittimato ad effettuare una "compressione dell'autonomia privata nel settore del pubblico impiego sia dello Stato che delle Regioni e degli enti locali", in quanto "le norme e i principi fissati dalla legge statale in materia, nell'intero settore del pubblico impiego, costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale"; di conseguenza, la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza regionale nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale".

Da ciò si deduce la peculiarità e, al tempo stesso, l'importanza del ruolo attribuito al legislatore statale dalla riforma costituzionale del 2001: mediante la scelta dei profili del rapporto di lavoro pubblico da "privatizzare", e quindi da ricondurre all'"ordinamento civile", esso, in sostanza, li avoca a sé e contemporaneamente determina, per esclusione, quelli invece da considerare di natura "ordinamentale-organizzativa" e perciò da mantenere in regime pubblicistico, delimitando, in tal modo, per il lavoro regionale, la sfera di competenza legislativa delle Regioni sull'"ordinamento e organizzazione amministrativa", che risulta inversamente proporzionale all'estensione dei confini della "privatizzazione" ⁽³³⁾.

E, poiché è piuttosto ampio l'ambito della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, quanto meno per il personale di livello non dirigenziale – avendo il legislatore statale ricondotto al diritto privato e alla competenza della contrattazione collettiva praticamente quasi tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali (art. 2, commi 2 e 3, e art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165/2001; v. anche art. 11, comma 4, lett. a), l. n. 59/1997) – se ne deve dedurre la vincolatività, anche per il pubblico impiego regionale, della corrispondente disciplina contenuta nel d.lgs. n. 165/2001, in quanto appunto rientrante nell'"ordinamento civile" di competenza esclusiva statale, con un effetto di chiarificazione della portata e del grado di applicazione di questa normativa statale al lavoro regionale, rispetto alle precedenti ambiguità derivanti dalla difficoltà di enucleare dalla stessa i "principi fondamentali".

(33) Considera questo un "risultato paradossale", R. SALOMONE, *Titolo V della Costituzione e lavoro pubblico privatizzato: i primi orientamenti della Consulta*, cit., p. 1156. V. inoltre, L. DE ANGELIS, *Federalismo e rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, cit., cc. 31-32; E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Cedam, Padova, 2005, pp. 318-319; A. TROISI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, cit., p. 515 ss.; L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in M. RUSCIANO (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 19.

6. *Continua. L'ambito di competenza (statutaria, legislativa e regolamentare) della Regione e i limiti di tale competenza (in particolare, i vincoli finanziari per le Regioni, derivanti dall'esigenza di "coordinamento della finanza pubblica")*

Di conseguenza, gli spazi della competenza regionale sono limitati solo ad alcuni profili del rapporto di lavoro pubblico non privatizzati, riconducibili all'"ordinamento e organizzazione amministrativa". E cioè, in sostanza: i "concorsi per l'accesso al pubblico impiego" ⁽³⁴⁾; la fissazione dei criteri e dei parametri per la definizione delle "dotazioni organiche" del personale ⁽³⁵⁾; le "incompatibilità" ⁽³⁶⁾; nonché le "misure organizzative" di gestione del personale (ad esempio: il provvisorio trasferimento di sede o l'assegnazione ad altro incarico del dipendente pubblico condannato con sentenza di primo grado per reati contro la pubblica amministrazione ⁽³⁷⁾; o le iniziative di formazione del personale ⁽³⁸⁾).

Per questi aspetti "pubblicistico-organizzativi" del rapporto di lavoro vi è un rafforzamento della potestà legislativa delle Regioni, in quanto quelle a statuto ordinario non sono più obbligate all'osservanza dei "principi fondamentali" stabiliti dalle leggi dello Stato, come secondo il previgente art. 117 Cost.; e, parimenti, quelle a statuto speciale (e le Province autonome) non sono più tenute a rispettare le "norme fondamentali di ri-

(34) Corte cost. n. 380/2004, che motiva tale riconduzione con la circostanza che la disciplina dei concorsi, "per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost., è sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato". Così pure Corte cost. 24 gennaio 2005, n. 26. Sul tema dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, v. in generale, V. LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Jovene, Napoli, 2002.

(35) Corte cost. 27 gennaio 2005, n. 37.

(36) Corte cost. 12 aprile 2005, n. 147; e 23 febbraio 2007, n. 50, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, p. 527, con nota di A. ABIGNENTE, *Sulla ripartizione costituzionale della competenza legislativa in materia di esercizio della professione medica da parte degli ospedalieri*.

(37) Corte cost. 4 maggio 2005, n. 172.

(38) Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 3; 13 gennaio 2004, n. 4; e 26 gennaio 2005, n. 31.

forma economico-sociale della Repubblica”⁽³⁹⁾.

Da qui, la sopravvenuta inapplicabilità delle clausole di cui agli artt. 1, comma 3, e 27, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001; e la sostanziale coincidenza, per le Regioni ordinarie e quelle speciali, degli ambiti di potestà legislativa loro riservati per la disciplina del rispettivo personale (come pure di quelli loro sottratti, perché oggetto di “privatizzazione” e dunque di regolamentazione statale)⁽⁴⁰⁾.

La competenza regionale per i profili organizzativi del rapporto si caratterizza, inoltre, per la particolare graduazione e articolazione delle fonti. Allo Statuto regionale spetta, infatti, la determinazione dei “principi fondamentali” di organizzazione e funzionamento della Regione (art. 123, comma 1, Cost.)⁽⁴¹⁾. Nell’ambito di tali principi, la legge regionale stabilisce la disciplina vera e propria dell’organizzazione (art. 117, comma 4, Cost.). Ai regolamenti regionali può, inoltre, essere attribuita una funzione quanto meno attuativa e specificativa, di integrazione e completamento della disciplina legislativa regionale dell’organizzazione (art. 117, comma 6, Cost.), in considerazione della particolare natura di queste fonti, più agili e flessibili, e quindi più rispondenti alle diversificate e mutevoli esigenze di regolazione dell’organizzazione, sulla scia di una ormai affermata tendenza alla delegificazione e alla semplificazione normativa⁽⁴²⁾.

(39) Ciò, in base all’art. 10 della l.cost. n. 3/2001, secondo cui le particolari “forme di autonomia” emergenti dal nuovo art. 117 Cost. in favore delle Regioni ordinarie si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome, se “più ampie” rispetto a quelle già attribuite dai rispettivi statuti: così pure Corte cost. n. 274/2003.

(40) G. LOY, *Le competenze delle Regioni a Statuto speciale in materia di lavoro alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione italiana*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 36; *contra*, M. MARINELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: il caso della Sicilia*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, I, pp. 412-414.

(41) Corte cost. 14 giugno 2007, n. 188.

(42) Anche se l’esercizio di tale potestà è, di fatto, inibita alle Giunte regionali di quelle Regioni, in cui non sono stati approvati i nuovi Statuti, o modificati quelli precedenti che, in conformità al previgente art. 121, comma 2, Cost., assegnavano al Consiglio regionale la potestà regolamentare. Ciò, in conseguenza del riconoscimento, da parte di Corte cost. 21 ottobre 2003, n. 313 (in *Le Regioni*, 2004, p. 636, con

La potestà legislativa regionale per i profili ordinamentali-organizzativi dei rapporti di lavoro pubblico, pur essendo “piena”, è sottoposta ad alcuni limiti⁽⁴³⁾: in primo luogo, ovviamente all’obbligo di rispetto della Costituzione⁽⁴⁴⁾, nonché

note di E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell’autonomia statutaria*, e di P. GIANGASPERO, *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale*, della riserva di competenza dello Statuto regionale in merito all’attribuzione alla Giunta e/o al Consiglio regionale della potestà regolamentare, stante la sua attinenza ai rapporti tra gli organi costituzionali della Regione. Da qui, la illegittimità delle disposizioni di quelle leggi regionali (v. ad esempio, l.r. Lazio 18 febbraio 2002, n. 6) che – interpretando la eliminazione, dal comma 2 dell’art. 121 Cost., della competenza del Consiglio regionale con riguardo alla potestà regolamentare, come liberalizzante tale potestà, e quindi come immediata attribuzione di questa alla Giunta – hanno già demandato a regolamenti di organizzazione della Giunta regionale spazi di disciplina dei profili pubblicistici dei rapporti di lavoro. Sul punto, v. A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in questa *Rivista*, 2003, p. 899. Né è possibile ritenere corretta la soluzione di sopperire alla persistente carenza di potere regolamentare in capo alle Giunte, tramite il ricorso ad atti organizzativi di natura amministrativa – direttive, atti amministrativi generali e, in ogni caso, delibere di Giunta – data la dubbia capacità normativa di questi: ed essendo, peraltro, in generale sempre sconsigliabile un abuso degli atti amministrativi con funzione impropriamente normativa.

(43) Su cui, v. E.M. MASTINU, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, I, sp. p. 376 ss.

(44) Tra le disposizioni della Costituzione in materia di impiego pubblico, si segnalano: gli artt. 28, 51, 54, ma soprattutto 97 e 98 Cost., nei quali campeggiano i principi di imparzialità e buon andamento dell’amministrazione, e la regola generale del concorso pubblico per l’accesso agli impieghi. In particolare, l’obbligo per il legislatore regionale di osservare il principio costituzionale del concorso, posto dall’art. 97, comma 3, Cost. – che può essere derogato solamente in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, del tutto eccezionali, o di straordinarie ragioni di interesse pubblico, che ne dimostrino la ragionevolezza, e con il limite della necessità di garantire il buon andamento dell’amministrazione pubblica – già affermato dalla giurisprudenza sotto il precedente quadro costituzionale (v. Corte cost. 30 ottobre 1997, n. 320), è stato ribadito più volte dalla giurisprudenza recente, con riguardo sia al reclutamento dall’esterno, sia alla progressione dei dipendenti a qualifiche superiori: cfr. Corte cost. n. 274/2003; 6 luglio 2004, n. 205; 21 aprile 2005, n. 159; 3 novembre 2005, n. 407; 28 dicembre 2005, n. 465; 16 febbraio 2006, n. 62; 3 marzo 2006, n. 81; 26 maggio 2006, n. 205, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, II, p. 195, con nota di B. DI GIACOMO RUSSO, *Il pubblico impiego regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*; e 9 novembre 2006, n. 363, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, p. 269, con nota di G. ZILIO GRANDI, *Il concorso pubblico quale strumento ordinario di accesso alle pubbliche amministrazioni, tra regola costituzionale e prassi*, e in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, II, p. 244, con nota di M. FERRETTI, *Principio del concorso pubblico e accesso alla qualifica dirigenziale nelle regioni a statuto speciale*. Sul tema, v. G. GARDINI, *Note a margine del lavoro pubblico dopo l’entrata in vigore del nuovo Titolo V, parte*

dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali (cui sono assoggettate tutte le potestà legislative: art. 117, comma 1, Cost.); all'osservanza, poi, dei "principi generali di organizzazione pubblica", dettati dal legislatore statale in attuazione della Costituzione⁽⁴⁵⁾; infine, ai limiti derivanti dalla intersezione con profili riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva statale o concorrente Stato-Regione (di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.).

A tale ultimo proposito, occorre sottolineare che gli intrecci più frequenti sono con la materia dell'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Nell'esercizio di questa competenza, il legislatore statale è legittimato a fissare "principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente" anche delle Regioni, con l'obiettivo "di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, co-

II, della Costituzione. La progressione verticale tra esigenze di garanzia e di efficienza, in Lav. Pubbl. Amm., 2002, I, p. 525.

(45) Il fondamento del potere del legislatore statale di dettare "principi generali di organizzazione pubblica", valevoli per tutte le amministrazioni, incluse le Regioni, è rintracciabile nella funzione di detto legislatore di soddisfacimento della persistente esigenza di assicurare "l'unitarietà dell'ordinamento", cioè di tutela diretta di interessi di carattere generale esistenti e di beni non suscettibili di valutazioni differenziate: che, con riguardo all'organizzazione amministrativa, si traduce nella necessità di garantire condizioni minime di uniformità, nel territorio nazionale, delle regole basilari e degli elementi caratterizzanti di tale organizzazione, strumentali al perseguimento dell'obiettivo ultimo della realizzazione di un esercizio unitario della funzione pubblica (in questo senso, v. anche Corte cost. 15 dicembre 2004, n. 388). Tra questi "principi generali di organizzazione pubblica", è possibile, senza dubbio, ricomprendere quelli alla base del processo di trasformazione del pubblico impiego, enunciati, ovvero desumibili, dalle due norme di delega (art. 2, l. n. 421/1992; e art. 11, l. n. 59/1997) e trasfusi nel d.lgs. n. 165/2001. Sul punto, v. anche A. TROISI, *Dirigenza regionale e dirigenza locale: il riparto di potestà normativa*, in *Le Regioni*, 2007. Rimane, inoltre, ferma l'opportunità di concordare tali principi generali con le Regioni interessate, secondo una modalità di conduzione "concertata" delle relazioni interistituzionali, ispirata al criterio della leale collaborazione, in via di progressivo consolidamento: si veda, in proposito, il recente esempio dell'"Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche", sottoscritta, il 6 aprile 2007, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dai Presidenti dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM, e dalle Organizzazioni sindacali.

stituita dalla spesa complessiva per il personale”, in quanto esso “ha rilevanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno”. Questi principi – solitamente posti dalle leggi finanziarie statali – devono, ai fini della loro legittimità rispetto all’area di competenza regionale, limitarsi a “prescrivere criteri e obiettivi” di riequilibrio della finanza pubblica (con la previsione, ad esempio, di tetti complessivi, anche transitori, al disavanzo o alla spesa corrente, o di parametri generali di contenimento della spesa), ma “non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi”, tramite “preetti specifici e puntuali sull’entità della spesa” o sulla “destinazione delle risorse proprie delle Regioni”. È, infatti, al legislatore regionale – nell’esercizio della competenza in materia di “organizzazione della propria struttura amministrativa” e dell’autonomia finanziaria di cui all’art. 119 Cost. – che spetta la determinazione delle “misure necessarie”, in concreto, a raggiungere l’obiettivo di contenimento delle uscite, “tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell’amministrazione regionale”, dovendo riconoscersi “agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i vari ambiti e obiettivi di spesa”. In questi limiti, i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica “devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell’obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all’azione di risanamento della finanza pubblica”, nonché del fatto che gli Statuti speciali “non attribuiscono agli enti ad autonomia speciale competenze legislative che possano essere lese da principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica attinenti alla spesa” (46).

(46) Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 4, in *Dir. Lav.*, 2005, II, p. 3, con nota di D. BOLOGNINO, *La collocazione del “lavoro pubblico” tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*; 17 dicembre 2004, n. 390, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, II, p. 787, con nota di S. CALIANDRO, *Il blocco delle assunzioni tra coordinamento della finanza pubblica e autonomia degli enti territoriali*; 14 novembre 2005, n. 417, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, II, p. 1102, con nota di G. MARAZZITA, *Il difficile equilibrio tra l’autonomia di spesa delle Regioni e il potere statale di «coordinamento»*; 15 dicembre 2005, n. 449; 10 marzo 2006, n. 88; n. 95/2007; 17 maggio 2007, n. 169; e 5 dicembre 2007, n. 412. Sul punto, v. anche R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico e la*

7. La conferma del sistema della contrattazione collettiva

Dalla ricostruzione dell'attuale assetto delle fonti in materia di lavoro pubblico regionale discende la persistente vincolatività, per le Regioni, della disciplina del sistema di relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, distinta nei livelli nazionale e integrativo, contenuta nel d.lgs. n. 165/2001⁽⁴⁷⁾. Ciò in quanto, come già anticipato, l'ambito della "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro pubblico – vale a dire la sfera di competenza attribuita dal legislatore statale alla contrattazione collettiva – coincide con quello della "privatizzazione" del rapporto (art. 2, comma 3, e art. 40, co. 1, d.lgs. n. 165/2001) e quindi appartiene all'"ordinamento civile"; di conseguenza, il "principio della regolazione mediante contratti collettivi" dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, costituendo un "tipico limite di diritto privato", vincola anche le Regioni, tanto quelle a statuto ordinario, quanto quelle ad autonomia speciale⁽⁴⁸⁾. Con la opportuna precisazione che deve considerarsi, in tal modo, confermata anche la differenza di regolamentazione, tra Regioni a statuto ordinario e Regioni ad autonomia speciale, introdotta dal d.lgs. n. 165/2001, con la particolare libertà, per queste ultime, di determinazione dei soggetti e delle procedure

legge «finanziaria 2002»: verso il primo conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni?, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, 1, p. 237.

(47) Sul tema, v. L. BORDOGNA, *Verso un maggiore decentramento della struttura contrattuale nel settore pubblico? Un confronto pubblico-privato*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2002, n. 4, p. 83; M. GENTILE, *Dopo il nuovo Titolo V della Costituzione. La contrattazione nel comparto Regioni e Autonomie locali*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2003, n. 3, p. 227; M. RICCIARDI, *La contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni. Luci, ombre e pregiudizi*, in *Lav. Dir.*, 2004, p. 651 ss.; A. TROISI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, cit., p. 523 ss.; A. VISCOMI, *Prime riflessioni sulla struttura della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, suppl. al n. 1, p. 165; L. ZOPPOLI, *La ricerca di un nuovo equilibrio tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa. Il comparto Regioni/Autonomie locali*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2002, n. 4, p. 99. Sul livello integrativo della contrattazione collettiva, v. poi, R. SOLOPERTO, *La contrattazione integrativa decentrata nel comparto delle Regioni e delle Autonomie locali*, in AA.VV., *L'impiego pubblico negli enti locali*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, n. 30, p. 209.

(48) Corte cost. n. 189/2007; nonché Corte cost. n. 2/2004 e n. 95/2007.

della contrattazione collettiva.

Il parallelismo tra “privatizzazione” e “contrattualizzazione” impedisce la sovrapposizione della contrattazione collettiva (specie quella nazionale) rispetto alla normativa regionale (e viceversa), operando esse in ambiti separati: la prima regola, infatti, i profili del rapporto di lavoro pubblico ricondotti dal legislatore statale al diritto privato (e così avvocati alla propria potestà legislativa) e perciò in ogni caso sottratti alla potestà legislativa regionale, mentre non può intervenire sugli aspetti del rapporto di lavoro rimasti in regime pubblicistico, che sono invece riservati alla competenza del legislatore regionale ⁽⁴⁹⁾.

Ciò conferma, e in un certo senso rafforza, la funzione attribuita alla contrattazione collettiva nazionale di comparto in questo settore: quella, cioè, di fissare una disciplina di base del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Regioni uniforme su tutto il territorio nazionale, e quindi di garanzia dell’“unitarietà delle condizioni minime”, come contrappeso della tendenza crescente dell’ordinamento alla differenziazione delle discipline.

Dall’ambito dell’“ordinamento civile”, di competenza statale, devono ritenersi, però, esclusi due aspetti della contrattazione collettiva: da una parte, i profili finanziari di questa, rientranti nella materia del “coordinamento della finanza pubblica”, di competenza concorrente Stato-Regione ⁽⁵⁰⁾; e, dall’altra par-

(49) Un riscontro di tale interpretazione si trae anche dal Documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome del 21 marzo 2002, sull’“Impatto della legge costituzionale n. 3/2001 su “Rapporto di lavoro pubblico e ruolo delle Regioni nella contrattazione collettiva” con particolare riferimento al comparto Regioni Autonomie locali”: secondo cui, “poiché il rapporto di lavoro pubblico è stato fatto rientrare nella disciplina privatistica, parimenti ai lavoratori privati, anche per quelli alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni, il legislatore regionale trova un limite invalicabile nella contrattazione nazionale, che può a sua volta ricevere una regolamentazione di sostegno da parte del legislatore regionale”.

(50) Corte cost. n. 4/2004; 22 luglio 2004, n. 260; e n. 169/2007. In queste pronunce la Corte ha individuato, tra i “principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente”, dettati dal legislatore statale (nelle leggi finanziarie degli ultimi anni: es. art. 16, comma 7, l. 28 dicembre 2001, n. 448; art. 33, comma 4, l. 27 dicembre 2002, n. 289; art. 3, comma 49, l. 24 dicembre 2003, n. 350; art. 1, comma 202, l. 23 dicembre 2005, n. 266) in materia di contrattazione collettiva, ad esempio: quello secondo il quale gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali sono a carico delle ammini-

te, le “procedure” e le “modalità” della contrattazione collettiva (di livello integrativo), ritenute riservate all’autonomia degli enti (Regioni) direttamente interessati ⁽⁵¹⁾.

Dalla stessa analisi dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale del comparto Regioni-Autonomie locali, stipulati dopo il 2001, si trae riscontro della continuità, di funzioni e ambito di disciplina, del contratto collettivo rispetto al periodo precedente, e della assenza di ripercussioni della riforma costituzionale sull’assetto, sulla configurazione e sui contenuti della contrattazione collettiva, come pure anche soltanto di previsioni introdotte per tener conto della nuova posizione istituzionale delle Regioni. Difatti, il CCNL per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, stipulato il 22 gennaio 2004, espressamente ha mantenuto valide, quanto al sistema di relazioni sindacali, la regolamentazione disposta dal precedente CCNL dell’1 aprile 1999 “con le modifiche riportate” nel Titolo II del contratto stesso (art. 3, comma 1); analogamente, quanto alla disciplina del rapporto di lavoro, ha puntualizzato, con una norma finale di carattere generale, che “per quanto non previsto nel presente CCNL, e in attesa della sottoscrizione del testo unificato delle disposizioni contrattuali del comparto, restano confermate, ove non disapplicate, le discipline dei contratti collettivi nazionali di lavoro già stipulati dal 6 luglio 1995 al 5 ottobre 2001” (art. 45, comma 1), cui ha apportato, nel Ti-

strazioni di competenza nell’ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci; l’obbligo per i comitati di settore di attenersi, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo riguardanti i dipendenti del comparto Regioni-Autonomie locali, ai criteri indicati per il personale dipendente dallo Stato e di provvedere alla quantificazione delle risorse necessarie; le regole (verifiche congiunte tra comitati di settore e Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione collettiva di comparto; metodologie e criteri di riscontro anche a campione; obbligo di invio, da parte degli organi di controllo interno, al Ministero dell’economia di informazioni sui costi della contrattazione integrativa secondo un unitario modello di rilevazione predisposto dal medesimo Ministro) strumentali rispetto al fine di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione integrativa. Specificamente sulla parte della sentenza n. 4/2004 relativa ai vincoli alla contrattazione integrativa, v. poi, P. VOCI, *La contrattazione integrativa negli enti locali tra vincoli di finanza pubblica e spinte autonomistiche*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, III, p. 752.

(51) Corte cost. n. 2/2004.

tolo III, solo alcune integrazioni ⁽⁵²⁾.

Al tempo stesso, però, la contrattazione collettiva nazionale pare intenzionata a farsi carico – almeno in parte, e ovviamente per le tornate future – delle istanze, rafforzatesi in seguito alla riforma costituzionale del 2001, di distinzione degli ambiti di contrattazione collettiva per il personale delle Regioni e per quello delle Autonomie locali, in considerazione delle accentuate differenze tra i due tipi di enti, anche con riguardo alle competenze normative in materia di disciplina del personale: l'Accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009, dell'11 giugno 2007, pur mantenendo “ferma l'unicità del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali”, ha, infatti, stabilito che “nell'ambito del CCNL sarà istituita una sezione contrattuale specifica delle Regioni” (art. 9, comma 3).

In attesa di questi sviluppi, occorre comunque rilevare che la disciplina delle condizioni dei rapporti individuali di lavoro e delle relazioni sindacali del personale regionale, desumibile dalla contrattazione collettiva del comparto in vigore – che però, è bene ricordarlo, vincola soltanto le Regioni a statuto ordinario – è sostanzialmente conforme al nuovo riparto di potestà normativa, non occupandosi questa dei profili oggi ricondotti alla competenza regionale: non sono, infatti, oggetto di regolamentazione né i concorsi, né le dotazioni organiche, né tanto meno le incompatibilità ⁽⁵³⁾.

(52) Su questo CCNL, v. AA.VV., *Organizzazione e lavoro negli enti locali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005; R. SOLOPERTO, *Le novità del CCNL del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali 2002-2005: le relazioni sindacali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, I, p. 61; R. SOLOPERTO, *Le novità del CCNL del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali: il sistema di classificazione ed il trattamento economico*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, I, p. 443.

(53) Tale disciplina si ricava appunto dalla combinazione delle disposizioni dei contratti collettivi nazionali del comparto sinora stipulati, e cioè: il CCNL per il quadriennio normativo 1994-1997 e il biennio economico 1994-1995, del 6 luglio 1995; il CCNL integrativo del CCNL stipulato il 6 luglio 1995, del 13 maggio 1996; il CCNL di revisione del sistema di classificazione professionale, del 31 marzo 1999; il CCNL per il quadriennio normativo 1998-2001 e il biennio economico 1998-1999, dell'1 aprile 1999; il CCNL del 14 settembre 2000, successivo a quello dell'1 aprile 1999; il CCNL per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, del 22 gennaio 2004. Il trattamento economico dei dipendenti è, poi, regolato anche dai

8. *La peculiarità della dirigenza regionale: maggiore estensione dell'ambito di competenza regionale*

Alcune differenze, rispetto al personale regionale in genere, presenta la disciplina della dirigenza. Ciò, in quanto per questa è più esteso l'ambito di competenza legislativa residuale delle Regioni, essendo numerosi i profili del rapporto di lavoro dirigenziale – e tra i più rilevanti e caratterizzanti di tale rapporto – riconducibili all'“ordinamento e organizzazione amministrativa”, perché appunto strettamente connessi con le specificità dell'ordinamento e dell'organizzazione dell'attività dell'amministrazione: e cioè, oltre al reclutamento e ai sistemi di accesso ai ruoli della dirigenza e alle incompatibilità, in particolare gli incarichi dirigenziali ⁽⁵⁴⁾, nonché la responsabilità dirigenziale e le relative misure sanzionatorie ⁽⁵⁵⁾.

CCNL dei bienni economici intermedi: il CCNL per il biennio economico 1996-1997, del 16 luglio 1996; il CCNL per il biennio economico 2000-2001, del 5 ottobre 2001; il CCNL per il biennio economico 2004-2005, del 9 maggio 2006. Si veda, inoltre, l'Accordo del 14 maggio 2007, con cui è stato istituito il Fondo Nazionale di Previdenza Complementare per i lavoratori dei comparti delle Regioni e delle Autonomie Locali e del Servizio Sanitario Nazionale.

(54) Corte cost. n. 233/2006 (in questa sentenza la Corte ha puntualizzato, però, che appartengono all'“ordinamento civile” le ricadute della disciplina dell'incarico dirigenziale sul sottostante rapporto di lavoro di diritto privato, ovvero gli effetti del regime dell'incarico sul contratto di lavoro); e 19 dicembre 2006, n. 422.

(55) Corte cost. 27 gennaio 2005, n. 36.

Non a caso, a conferma della valenza fondamentale “pubblicistico-organizzativa” del rapporto di lavoro dirigenziale, nella normativa statale la disciplina della “Dirigenza” è collocata all'interno della parte dedicata alla “Organizzazione” (Titolo II, Capo II, d.lgs. n. 165/2001). Sul tema, v. A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, in AA.VV., *L'impiego pubblico negli enti locali*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, n. 30, sp. p. 120 ss.; M.T. CARINCI, D. CASALE, *Dirigenza delle Regioni*, in F. CARINCI, S. MAINARDI (a cura di), *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2005, I, sp. p. 426 ss.; M. RUSCIANO, *La dirigenza degli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.aislo.it, 2004; M. RUSCIANO, *Riforma federalista e dirigenza regionale: il caso della Campania*, in *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 685; A. TROISI, *Potestà legislativa e dirigenza regionale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2007, I, p. 57; A. TROISI, *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il governo delle regioni tra politica e amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2007, p.

Di conseguenza, si presentano più ridotti, rispetto al personale non dirigente, i profili del rapporto riconducibili alla potestà legislativa dello Stato in materia di “ordinamento civile”, in quanto “privatizzati” e “contrattualizzati” dal legislatore statale⁽⁵⁶⁾: in sostanza, uno dei più rilevanti, annoverabili con sicurezza tra questi, è il trattamento economico dei dirigenti, rimesso alla competenza della contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) per le aree dirigenziali e della contrattazione individuale (art. 24, d.lgs. n. 165/2001).

Da qui, la sostanziale inapplicabilità alla dirigenza regionale della disciplina della dirigenza pubblica contenuta nel d.lgs. n. 165/2001⁽⁵⁷⁾; e una maggiore libertà, per le Regioni, di determinazione del regime giuridico, e per tale via della configurazione stessa, da conferire alla propria dirigenza⁽⁵⁸⁾.

Nell'esercizio di tale, pur ampia, potestà normativa per gli aspetti ordinamentali-organizzativi del rapporto dei dirigenti, le Regioni devono, comunque, osservare alcuni “principi generali di organizzazione pubblica”. Tra questi, quello sul quale è stata, in particolare, focalizzata l'attenzione è il cd. “principio di distinzione tra politica e amministrazione” (art. 2, comma 1, lett. g), n. 1), l. n. 421/1992; art. 3, d.lgs. n. 29/1993; art. 11, comma 4, l. n. 59/1997; art. 4, d.lgs. n. 165/2001). Esso è stato, infatti,

101; A. TROJSI, *Dirigenza regionale e dirigenza locale: il riparto di potestà normativa*, cit.

(56) Del resto, l'opportunità di sottrarre alla privatizzazione gli aspetti del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica più strettamente legati all'organizzazione risulta espressa dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza 25 luglio 1996, n. 313, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1997, II, p. 36, con nota di E. GRAGNOLI, *Imparzialità del dipendente pubblico e privatizzazione del rapporto*.

(57) Così Corte cost. n. 233/2006; 23 marzo 2007, n. 104, in *Arg. Dir. Lav.*, 2007, II, p. 997, con nota di M.C. CATAUDELLA, *La Corte costituzionale dichiara incostituzionale lo spoils system una tantum*, e in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, con nota di G. FONTANA, *La dirigenza pubblica tra Scilla e Cariddi salvata dalla Corte costituzionale? Commento alle sentenze n. 103 e 104 del 2007*; e n. 412/2007.

(58) Sulla opportunità di parlare di “dirigenze pubbliche”, declinato al plurale, v. F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla “dirigenza” alle “dirigenze”*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, I, p. 833; A. CORPACI, *Unicità o pluralità di modelli per la dirigenza pubblica?*, in *Le Regioni*, 2002, p. 927; M. RUSCIANO, *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, I, p. 893; M. RUSCIANO, *Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica*, in *Dir. lav. merc.*, 2005, p. 621.

ritenuto a tal punto centrale da determinare la restrizione della legittimità di meccanismi di cd. “spoils system”⁽⁵⁹⁾ a livello regionale soltanto agli “incarichi dirigenziali di livello generale (“apicali””, e “non anche a quelli di livello non generale”, in quanto questi ultimi “non sono conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non sono legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali”; ai fini della compatibilità con i principi di ragionevolezza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione garantiti dagli artt. 3 e 97 Cost., la revoca dell’incarico dirigenziale non di vertice deve, al contrario, essere “connessa all’esito negativo della valutazione circa il conseguimento di risultati e obiettivi da parte del dirigente”, e dunque non rimessa alla “discrezionale volontà” del dirigente di livello superiore, ma sottoposta ad un “obbligo di valutazione e di motivazione”, in ossequio al “principio del giusto procedimento”⁽⁶⁰⁾.

Con riguardo, poi, all’ambito della contrattazione collettiva, analogamente a quanto riscontrato per il personale dipendente di livello non dirigenziale, anche nei confronti dei dirigenti del

(59) Lo *spoils system* costituisce una deroga rispetto al principio di distinzione tra politica e amministrazione, poiché instaura “un rapporto fondato sull’*intuitus personae* tra l’organo politico che conferisce l’incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell’efficienza dell’amministrazione”; esso, solitamente, consiste nella “commisurazione della durata degli incarichi dirigenziali a quella degli organi di indirizzo politico della Regione”, con la decadenza automatica dell’incarico al cambio dell’esecutivo regionale.

(60) Corte cost. n. 233/2006 e n. 104/2007. Su questa giurisprudenza, v. S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2006, p. 911; M.C. CATAUDELLA, *Lo spoils system una tantum di nuovo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2007, II, p. 183 ss.; M.C. CATAUDELLA, *La Corte costituzionale dichiara incostituzionale lo spoils system una tantum*, cit., p. 1003; P. CERBO, *La cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali fra gestione, politica e legge*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, I, sp. p. 457 ss.; C. D’ORTA, *Cinque proposte per una reale funzionalità delle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, I, p. 442 ss.; E. GRAGNOLI, *Lo spoils system e l’imparzialità del dipendente degli enti locali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, I, p. 25; G. NICOSIA, *Le opinioni della Corte costituzionale su spoils system, fiducia e imparzialità negli incarichi di funzione dirigenziale: il “caso Speciale” è davvero speciale?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, II, p. 497; M. RUSCIANO, *Dirigenze pubbliche e spoils system*, in *www.astrid-online.it*, 30 agosto 2007; A. TROISI, *Potestà legislativa e dirigenza regionale*, cit., p. 72 ss.; A. TROISI, *Dirigenza regionale e dirigenza locale: il riparto di potestà normativa*, cit.

comparto delle Regioni e delle Autonomie locali – raggruppati nell'Area II come autonoma area di contrattazione collettiva ⁽⁶¹⁾ – i contratti collettivi hanno mantenuto una sostanziale continuità rispetto al periodo precedente al 2001.

Il CCNL dell'Area della dirigenza del comparto Regioni-Autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003, del 22 febbraio 2006 ⁽⁶²⁾, infatti, ha disposto espressamente la conferma del sistema delle relazioni sindacali previsto dal CCNL del 23 dicembre 1999, con le modifiche apportate dagli articoli del contratto stesso (art. 3, comma 1), ed implicitamente anche quella della disciplina del rapporto individuale di lavoro, limitandosi ad effettuare solo alcune integrazioni a disposizioni dei contratti precedenti. In particolare, esso è intervenuto sulla disciplina degli incarichi e su quella della responsabilità dirigenziale, conservando l'unicità della regolamentazione di tali aspetti per i dirigenti delle Regioni e per quelli degli enti locali, senza tenere in considerazione la modifica degli ambiti di competenza in materia, nonostante sia – come già evidenziato – più marcata la differenza di regime giuridico tra i due tipi di enti con riferimento alla dirigenza, rispetto al rimanente personale.

Il nuovo assetto costituzionale induce, al contrario, a dubitare della applicabilità ai dirigenti regionali della disciplina contrattuale collettiva degli istituti estranei alla sfera “privatizzata” del rapporto, in quanto riservati piuttosto alla competenza legislativa delle Regioni ⁽⁶³⁾.

(61) Art. 2, comma 1, Accordo quadro del 23 settembre 2004, che ha confermato, in questa parte, l'Accordo quadro del 25 novembre 1998.

(62) Su cui, v. R. SOLOPERTO, *Il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro della dirigenza del Comparto Regioni Autonomie Locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, I, p. 304.

(63) I contratti collettivi nazionali dell'Area della dirigenza del comparto Regioni-Autonomie locali, da cui trarre la regolamentazione dei rapporti di lavoro e delle relazioni sindacali, sono: il CCNL per il quadriennio normativo 1994-1997 e il biennio economico 1994-1995, del 10 aprile 1996; il CCNL per il quadriennio normativo 1998-2001 e il biennio economico 1998-1999, del 23 dicembre 1999; il CCNL per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, del 22 febbraio 2006. Il trattamento economico dei dirigenti – articolato, fondamentalmente, nelle tre

9. *Il lavoro pubblico regionale negli Statuti e nelle leggi regionali successivi al 2001*

Passando, infine, all'analisi delle fonti regionali (statuti e leggi) in materia di lavoro pubblico successive alla riforma del 2001, è possibile rilevare, come dato generale, la rispondenza delle scelte effettuate dalle Regioni – circa gli ambiti di intervento e il tipo di disciplina introdotta – al riparto di competenze emerso dal nuovo quadro costituzionale; ed anzi, un atteggiamento di prudenza, e talvolta una certa timidezza, nella produzione normativa. Tant'è vero che lo statuto giuridico degli impiegati regionali non presenta ad oggi, in nessuna Regione, peculiarità degne di nota, ritrovandosi puntualmente tutti gli istituti caratteristici dell'impiego statale, e rinvenendosi alcune differenze al massimo nei contenuti della disciplina dei concorsi e della dirigenza, con la persistenza, per il resto, della tendenza alla conformazione alla normativa nazionale, in sostanziale continuità rispetto alla legislazione regionale degli anni precedenti attuativa del d.lgs. n. 29/1993.

Cominciando dai “nuovi” Statuti regionali – approvati in attuazione dell'art. 123 Cost., come modificato dalla l.cost. n. 1/1999 – non è dato rintracciare in questi disposizioni particolarmente numerose e significative sul personale regionale. Per lo più, essi si sono limitati:

1) a ricordare quali siano le fonti di disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale (principi costituzionali, legge statale, contratto collettivo nazionale e integrativo, legge e regolamenti regionali), con “disposizioni meramente ricognitive del rapporto fra legislazione e contrattazione, alla luce dei principi costituzionali, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale”⁽⁶⁴⁾;

voci dello “stipendio tabellare”, della “retribuzione di posizione” e della “retribuzione di risultato” – è, poi, disciplinato anche dai CCNL dei bienni economici intermedi, e cioè: il CCNL per il biennio economico 1996-1997, del 27 febbraio 1997; il CCNL per il biennio economico 2000-2001, del 12 febbraio 2002; il CCNL per il biennio economico 2004-2005, del 14 maggio 2007.

(64) Così Corte cost. n. 379/2004. V. art. 23, comma 3, Statuto della Puglia (l.r. 12 maggio 2004, n. 7); art. 48, commi 1 e 3, Statuto delle Marche (l.r. 8 marzo 2005, n.

2) ad affermare l'inquadramento dei dipendenti della Regione in due ruoli organici distinti e autonomi, facenti capo rispettivamente al Consiglio e alla Giunta regionali ⁽⁶⁵⁾;

3) a sottolineare l'importanza della formazione professionale del personale regionale ⁽⁶⁶⁾;

4) infine, a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso all'impiego e agli incarichi regionali ⁽⁶⁷⁾.

L'unica disposizione in materia di relazioni sindacali è quella dell'art. 53, comma 3, dello statuto del Lazio, secondo cui "l'amministrazione regionale assicura al proprio personale l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali dei lavoratori ed in particolare di quelli sindacali; promuove altresì le relazioni sindacali con le organizzazioni rappresentative dei dipendenti al fine di valorizzare la professionalità di ciascun lavoratore e di migliorare la qualità e quantità dei servizi resi alla collettività".

Gli statuti si sono soffermati, invece, in maniera più attenta sulla dirigenza regionale. In particolare, quasi tutti hanno enunciato il principio di distinzione tra politica e amministrazione, ribadendolo come principio cardine dell'assetto organizzativo della Regione e talvolta fornendo, al contempo, anche indica-

1); art. 62, comma 3, Statuto dell'Emilia-Romagna (l.r. 31 marzo 2005, n. 13); art. 33, comma 1, Statuto dell'Umbria (l.r. 16 aprile 2005, n. 21); art. 70, comma 3, Statuto della Liguria (l.r. 3 maggio 2005, n. 1); art. 54, comma 1, seconda parte, Statuto dell'Abruzzo (l.r. 28 dicembre 2006, n. 1). In particolare, numerosi statuti hanno assegnato un ruolo preminente ai regolamenti, nella disciplina dell'organizzazione e del personale: cfr. art. 43, comma 6, Statuto della Puglia; art. 43, comma 3, art. 49, comma 3, e art. 50, comma 1 e 2, Statuto della Calabria (l.r. 19 ottobre 2004, n. 25); art. 47, comma 2, lett. d), e art. 53, comma 1, Statuto del Lazio; art. 62, comma 2, Statuto dell'Emilia-Romagna; art. 33, comma 1, Statuto dell'Umbria; art. 42, comma 2, e art. 70, comma 1, Statuto della Liguria.

(65) Art. 23, comma 2, Statuto della Puglia; art. 49, comma 3, Statuto della Calabria; art. 28, comma 4, Statuto della Toscana (l.r. 11 febbraio 2005, n. 1); art. 96, comma 2, Statuto del Piemonte (l.r. 4 marzo 2005, n. 1); art. 48, comma 2, Statuto delle Marche, che attribuisce inoltre alla legge regionale il compito di prevedere i criteri e le forme per la mobilità tra i due ruoli; art. 43, comma 2, e art. 47, comma 3, Statuto dell'Umbria; art. 16, comma 3, lett. f), art. 42, comma 2, e art. 70, comma 1, Statuto della Liguria.

(66) Art. 52, comma 3, Statuto della Toscana; art. 33, comma 3, Statuto dell'Umbria; art. 70, comma 4, Statuto della Liguria.

(67) Art. 53, comma 4, Statuto del Lazio (l.r. 11 novembre 2004, n. 1); art. 70, comma 3, Statuto della Liguria; art. 42, comma 4, Statuto dell'Abruzzo.

zioni al legislatore regionale circa le caratteristiche da far assumere, in concreto, alla relazione tra politica e dirigenza, intervenendo principalmente sulla materia degli incarichi dirigenziali ⁽⁶⁸⁾.

Con riguardo, poi, alla legislazione regionale, occorre rilevare che non sono molte le leggi “organiche”, di riforma complessiva dell’ordinamento dell’organizzazione e della struttura amministrativa e del personale regionale, approvate successivamente alla riforma costituzionale del 2001. A questa tipologia, è possibile ricondurre solo gli interventi legislativi in materia delle Regioni Marche ⁽⁶⁹⁾, Emilia-Romagna ⁽⁷⁰⁾, Lazio ⁽⁷¹⁾, Liguria ⁽⁷²⁾, Toscana ⁽⁷³⁾, Umbria ⁽⁷⁴⁾ e Puglia ⁽⁷⁵⁾.

(68) Art. 50, comma 2 e 4-6, Statuto della Calabria; art. 48, comma 3, art. 53, comma 1 e 2, e art. 55, comma 1, Statuto del Lazio; art. 53, comma 1-4, Statuto della Toscana; art. 95, Statuto del Piemonte; art. 46, Statuto delle Marche; art. 62, comma 1, Statuto dell’Emilia-Romagna; art. 31, Statuto dell’Umbria; art. 69, Statuto della Liguria; artt. 53 e 42, comma 1 e 2, Statuto dell’Abruzzo. Sul punto, v. G. COLETTA, *Qualche considerazione in tema di statuti regionali e rapporto tra organi di governo e dirigenza pubblica*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, cit., p. 89; A. TROJSI, *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica e amministrazione*, cit., p. 129 ss.

(69) L.r. Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (“Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione”), in realtà precedente, pur se di poco, alla riforma del 2001, ma oggetto di revisione da parte di diverse leggi successive – in particolare, le l.r. 12 maggio 2003, n. 8, 23 febbraio 2005, n. 14, e 1 agosto 2005, n. 19 – e dunque implicitamente confermata, con riguardo ai contenuti non modificati da queste; e l.r. Marche 30 giugno 2003, n. 14 (“Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale”), modificata dalla l.r. 13 maggio 2004, n. 10.

(70) L.r. Emilia-Romagna 26 novembre 2001, n. 43 (“Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna”), modificata dalla l.r. 6 giugno 2006, n. 7.

(71) L.r. Lazio 18 febbraio 2002, n. 6 (“Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza e al personale regionale”), modificata dalla l.r. 30 luglio 2002, n. 27.

(72) L.r. Liguria 15 aprile 2002, n. 18 (“Organizzazione degli uffici del Consiglio regionale”).

(73) L.r. Toscana 5 agosto 2003, n. 44 (“Ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione. Modifiche alla legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 (Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale”), modificata dalla l.r. 3 maggio 2007, n. 27; e l.r. Toscana 17 gennaio 2003, n. 7 (“Autonomia organizzativa del Consiglio regionale”).

(74) L.r. Umbria 1 febbraio 2005, n. 2 (“Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale”); e l.r. Umbria 12 giugno

Quanto alla disciplina dei rapporti di lavoro del personale, queste leggi si sono occupate soprattutto di ruoli e dotazioni organiche, reclutamento e progressione di carriera, formazione e aggiornamento professionale, pari opportunità, incompatibilità e mobilità; con riguardo alla dirigenza, ribadendo il principio di distinzione tra politica e amministrazione⁽⁷⁶⁾, esse hanno, invece, provveduto a disciplinare tutti gli istituti fondamentali del rapporto (accesso; ruolo e qualifica; dotazione organica; funzioni e competenze; delega di funzioni; incarichi; mobilità; controlli e valutazione; responsabilità; comitato dei garanti; dirigenti con contratto a tempo determinato)⁽⁷⁷⁾.

Tra le Regioni ad autonomia speciale, il Friuli-Venezia Giulia è l'unica ad essere intervenuta in materia dopo il 2001 in maniera significativa, mediante l'approvazione di diverse leggi, benché per lo più con la tecnica della novellazione della legislazione precedente, cioè della l.r. n. 18/1996⁽⁷⁸⁾. Si tratta di

2007, n. 21 ("Struttura organizzativa e dirigenza del Consiglio regionale").

75 L.r. Puglia 21 marzo 2007, n. 6 ("Norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio regionale").

76 V. art. 2, comma 2, 3 e 4, artt. 4, 5, 16 e 23, art. 27, comma 5, e art. 29, comma 1, l.r. Marche n. 20/2001; art. 33, comma 1, artt. 34 e 35, comma 1-4, e artt. 37, 41 e 42, l.r. Emilia-Romagna n. 43/2001; art. 2, comma 1, artt. 4 e 7, art. 8, comma 1, artt. 10 e 12, comma 1, art. 20, comma 1 e 2, artt. 22, 23 e 37, comma 7, art. 38, comma 1 e 2, e art. 40, l.r. Lazio n. 6/2002, nonché art. 2 del reg. attuativo 6 settembre 2002, n. 1; art. 1, comma 2, lett. a), art. 8, comma 2, e art. 12, l.r. Marche n. 14/2003; art. 6, comma 1, art. 11, comma 10, e art. 12, comma 1 e 2, l.r. Toscana n. 44/2003; art. 2, comma 1, lett. a), e art. 7, comma 2, l.r. Umbria n. 2/2005.

(77) Per un'analisi della disciplina della dirigenza in questa legislazione regionale, v. M. CERBONE, *La dirigenza regionale tra politica e amministrazione nella legislazione e negli statuti regionali*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, cit., p. 151; A. TROJSI, *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica e amministrazione*, cit., p. 132 ss. Cfr. inoltre, specificamente sulla disciplina regionale in materia di valutazione dei dirigenti, M. BARBIERI, *Sulla valutazione della dirigenza nella legislazione delle Regioni a statuto ordinario*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2004, p. 469; A. DAMIANO, *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni: un'analisi comparata*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, III, p. 1257.

(78) L.r. Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2002, n. 10 ("Disposizioni in materia di personale e organizzazione degli uffici"); l.r. Friuli-Venezia Giulia 13 agosto 2002, n. 20 ("Disciplina del nuovo sistema di classificazione del personale della Regione, nonché ulteriori disposizioni in materia di personale"); l.r. Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2002, n. 34 ("Norme in materia di personale e modifiche alle leggi regionali 18/1996, 20/2002 e 24/2002"); l.r. Friuli-Venezia Giulia 20 agosto 2003, n. 15

una normativa di particolare interesse, soprattutto con riguardo: da un lato, alla disciplina del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale e dell'Agazia regionale per la rappresentanza negoziale (A.Re.Ra.N.)⁽⁷⁹⁾; e, dall'altro lato, alla disciplina della dirigenza, oggetto di ampia delegificazione⁽⁸⁰⁾.

(“Disposizioni urgenti concernenti l'agenzia regionale per lo sviluppo rurale, l'alienazione di beni regionali e il personale regionale”); l.r. Friuli-Venezia Giulia 17 febbraio 2004, n. 4 (“Riforma dell'ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione Friuli-Venezia Giulia. Modifiche alla legge regionale 1 marzo 1988, n. 7 e alla legge regionale 27 marzo 1996, n. 18”); l.r. Friuli-Venezia Giulia 15 aprile 2005, n. 8 (“Disposizioni in materia di personale regionale, di comparto unico del pubblico impiego regionale e di personale del Servizio sanitario regionale”); l.r. Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2005, n. 19 (“Norme in materia di comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, nonché di accesso all'impiego regionale”, oggetto di Corte cost. 21 novembre 2006, n. 391, che ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità); infine, l.r. Friuli-Venezia Giulia 27 novembre 2006, n. 23 (“Disposizioni urgenti in materia di personale”).

(79) Sulla specialità del sistema di relazioni sindacali per il pubblico impiego regionale nel Friuli-Venezia Giulia (e sull'A.Re.Ra.N.), v. M. BROLLO, *Le politiche del lavoro regionali: un caso di osservazione*, in AA.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'accademia a Mattia Persiani*, cit., tomo I, pp. 33-34.

(80) L'art. 6, comma 1, della l.r. Friuli n. 4/2004 ha, infatti, sostituito l'art. 3 della l.r. n. 18/1996, demandando al regolamento di organizzazione della Giunta regionale tale disciplina (funzioni dirigenziali e ipotesi di avocazione; incarichi; contratti a tempo determinato; valutazione), nonché quella della dotazione organica complessiva (comma 2), e disponendo l'abrogazione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento, delle disposizioni legislative e regolamentari, espressamente indicate dal medesimo, con esso incompatibili (comma 8). In attuazione di tali norme, è stato approvato il “Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali” del Friuli-Venezia Giulia (d.P.G.r. 27 agosto 2004, n. 277, modificato dai d.P.G.r. 21 aprile 2005, n. 110 e 12 maggio 2006, n. 993).

Il comma 5 del novellato art. 3 della l.r. n. 18/1996 ha stabilito, poi, che le materie di cui al comma 2 (quelle oggetto di delegificazione), con riferimento al Consiglio regionale, sono disciplinate con atti di autorganizzazione del Consiglio medesimo, secondo le modalità previste dal proprio regolamento interno, previo confronto con le organizzazioni sindacali.