



## **Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 85 del 18/06/2015**

RICORSO 28 maggio 2015, n. 57

Declaratoria di incostituzionalità art. 7, commi 1, 3 e 5, e dell'art. 8, commi 1 e 3, della L.R. 23 marzo 2015, n.12.

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale

Ricorso n. 57  
depositato il 28 maggio 2015

per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12

contro

la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta p.t., per la declaratoria di incostituzionalità dell'art 7, commi 1, 3 e 5, e dell'art. 8, comm 1 e 3, della legge regionale 23/3/2015 n. 12, pubblicata nel B.U.R. n. 43 del 27/3/2015, avente ad oggetto "Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno", giusta delibera del Consiglio dei Ministri 18/5/2015.

La legge in epigrafe indicata contiene talune disposizioni che eccedono dalle competenze regionali ed invadono quelle statali, ponendosi in contrasto con i principi costituzionali di cui agli art. 3, 97 e 117, comma 2, della Costituzione, nelle materie oggetto degli articoli 7 e 8, come andiamo ad argomentare in dettaglio.

1. L'art. 7 disciplina il diritto di collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, materia che e regolata dalla normativa primaria statale e, per quel che rileva in questa sede, dalle leggi 20/10/1990 n. 302 e 23/11/1998 n. 407.

1.1 L'art. 7, comma 1, cost recita: "La Regione Puglia da attuazione al diritto al collocamento obbligatorio di cui all'articolo 1 della legge 23 novembre n. 1998, n. 407 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), assumendo nei propri ruoli per chiamata diretta e personale e con livello contrattuale e qualifica corrispondenti al titolo di studio posseduto"; si prevede, quindi, l'assunzione nei ruoli regionali delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata per semplice chiamata diretta e personale, senza alcun'altra condizione e prescrizione. Tale disposizione contrasta con quanto disposto dall'art. 1 della legge n. 407/1998 - cui si dice di voler dare attuazione - e, in particolare, con quanto disposto dal suo comma 2, il quale prevede che, ai fini dell'assunzione del personale avente diritto al collocamento obbligatorio, sia espletata di una prova di idoneità e sia

rispettato il limite del dieci per cento del numero di vacanze nell'organico [penultimo periodo del comma 2, come successivamente modificato e attualmente vigente: "Ferme restando le percentuali di assunzioni previste dalle vigenti disposizioni, per i livelli retributivi dal sesto all'ottavo le assunzioni, da effettuarsi previo espletamento della prova di idoneità di cui all'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, come sostituito dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1997, n. 246, non potranno superare l'aliquota del 10 per cento del numero di vacanze nell'organico"]].

L'art. 7, comma 3, così recita: "Il diritto al collocamento di cui al comma 1 viene attuato su apposita domanda dei soggetti aventi le qualità e le condizioni... sulla base del seguente ordine:

- a) vittima sopravvissuta;
- b) coniuge superstite;
- c) convivente more uxorio;
- d) figli della vittima;
- e) genitori della vittima;
- f) germani della vittima.";

si individuano così, quali beneficiari del diritto al collocamento, soggetti ulteriori rispetto a quelli individuati dal predetto art. 1, comma 2, della legge n. 407/1998, che nel primo periodo indica quali destinatari del beneficio, oltre i soggetti direttamente colpiti, il coniuge, i figli superstiti e i fratelli conviventi e a carico dei soggetti deceduti [primo periodo come modificato e vigente: "I soggetti di cui all'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, come modificato dal comma 1 del presente articolo, nonché il coniuge e i figli superstiti, ovvero i fratelli conviventi e a carico qualora siano gli unici superstiti, dei soggetti deceduti o resi permanentemente

L'art. 7, comma 5, così recita: "Il diritto al collocamento obbligatorio di cui al presente articolo viene altresì attuato dagli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, dalle società di capitale dalla stessa interamente partecipate nonché dalle aziende e unità sanitarie locali"; si prevede, quindi, che il collocamento obbligatorio sia attuato anche nei confronti di soggetti ulteriori rispetto a quelli individuati dalle vigenti disposizioni legislative cui fa richiamo il citato art. 1, comma 2, L. 407/98 [primo periodo: "diritto al collocamento obbligatorio di cui alle vigenti disposizioni legislative"], cioè "tutte le pubbliche amministrazioni così come specificatamente individuate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" - come specificato con la circolare del Dipartimento della funzione pubblica 14 novembre 2003, n. 2 (applicativa anche della legge n.407/1998) in materia di "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Assunzioni obbligatorie presso amministrazioni pubbliche" - e non anche gli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, le società di capitale dalla stessa interamente partecipate e le aziende e unità sanitarie locali.

1.2 Pertanto l'art. 7, commi 1, 3 e 5, della legge regionale in esame, nel derogare alle disposizioni statali recate dalla suddetta legge n. 407/1998, viola l'art. 117, secondo comma, lettere 1) e o), della Costituzione, che attribuisce - rispettivamente - le materie dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, nei cui ambiti rientra il collocamento obbligatorio, alla competenza esclusiva dello Stato.

E' indiscutibile che la disciplina del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, sia per la sua costituzione sia per la sua disciplina e regolazione giuridica ed economica, attenga alla materia dell'ordinamento civile di esclusiva competenza statale; ex plurimis, Corte Cost. 31/1/2014 n. 7 la quale ritiene che qualunque ipotesi di regolamentazione del rapporto di lavoro dipendente pubblico e da ricomprendere nella "dinamica del rapporto di lavoro e del relativo regime ed e, quindi, riconducibile in modo piano alla materia dell' «ordinamento civile»", con la conseguenza che "L' inosservanza della disciplina di legge statale e di derivazione contrattuale collettiva...rende, dunque, ancora più evidente la violazione dell' art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost. denunciata in capo alla disposizione in oggetto."

Sotto altro profilo, considerando che la materia del collocamento obbligatorio attiene a quella generale

della previdenza sociale, le disposizioni censurate invadono la competenza esclusiva statale indicata nell'art. 117, comma 2, lett. o), della Costituzione; tanto e excepto sia sotto il profilo generale sia sotto quello specifico del limite del 10 per cento del numero di vacanze dell'organico che, non ribadito nella legge regionale, verrebbe ad essere superato illegittimamente, anche in pregiudizio dell'intero sistema del collocamento obbligatorio ed in danno delle altre categorie di beneficiari (ad esempio i disabili, a proposito dei quali si veda la L. 11/3/2011 n. 25).

La gravità della violazione delle competenze legislative statali qui excepta e di tutta evidenza!

1.3 Le norme regionali in esame violano, inoltre, i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

La violazione dell'art. 3 Cost. 6 palese, laddove semplicemente si consideri che persone nell'identica situazione (legate, cioè, da rapporti di parentela con vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) potrebbero essere beneficiarie del collocamento obbligatorio in Puglia e non in altre parti del territorio nazionale: "i principi fissati dalla legge statale in materia 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" (Corte Cost. n. 189/2007 e 211/2014).

Altrettanto palese è la violazione dell'art. 97 Cost. in quanto le disposizioni censurate dispongono l'assunzione in ruolo di personale senza la preventiva selezione concorsuale.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale è vasta e granitica; a conforto della censura basterà richiamare, fra le tante, la sentenza 7/7/2010 n. 235 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime norme della legge regionale sarda 7/8/2009 n. 3 in quanto disponevano "in modo indiscriminato lo stabile inserimento di lavoratori nei ruoli delle pubbliche amministrazioni sarde, senza condizionare tali assunzioni al previo superamento di alcun tipo di prova selettiva pubblica da parte degli interessati. Pertanto, esse si pongono in aperto contrasto con l'art. 97 Cost., che impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni"; principio anche recentemente ribadito da Corte Cost. 30/1/2015 n. 7 in termini che, siccome validi a decidere anche il presente caso, riportiamo per esteso: "3. È nota la copiosa giurisprudenza di questa Corte secondo cui il pubblico concorso è forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 134 del 2014; n. 277, n. 137, n. 28 e n. 3 del 2013; n. 212, n. 177 e n. 99 del 2012; n. 293 del 2009), cui si può derogare solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico (sentenze n. 134 del 2014; n. 217 del 2012; n. 310 del 2011; n. 9 del 2010; n. 293 e n. 215 del 2009; n. 81 del 2006).

Il principio della necessità del pubblico concorso è stato di recente ribadito con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico di personale di società in house, ovvero società o associazioni private, all'amministrazione pubblica (sentenze n. 134 del 2014; n. 227 del 2013; n. 62 del 2012; n. 310 e n. 299 del 2011; n. 267 del 2010).

Questa Corte ha ritenuto, infatti, che "il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (sentenza n. 62 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 310 e n. 299 del 2011, nonché sentenza n. 267 del 2010)" (sentenza n. 227 del 2013)....

4. La fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost. comporta assorbimento dell'ulteriore censura di violazione dell'art. 117 secondo comma, lettera l), Cost."

2. L'art. 8 della legge regionale in esame, a completamento della disciplina dell'art. 7, regola i permessi retribuiti dei lavoratori subordinati assunti in quanto vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere.

2.1 L'art. 8, comma 1, così recita: "Ai lavoratori subordinati assunti in base all'articolo 7 della presente

legge e riconosciuto il diritto di assentarsi dal posto di lavoro per un numero massimo di cento ore annue al fine di partecipare a iniziative pubbliche, anche presso scuole e istituzioni, finalizzate alla diffusione della cultura della legalità e della memoria delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere”.

Il comma 3 del medesimo articolo 8 stabilisce, altresì, che: “Le ore di assenza per la partecipazione alle iniziative pubbliche di cui al comma 1 sono retribuite quali normali ore di lavoro, anche ai fini previdenziali”.

2.2 La materia delle assenze dal posto di lavoro, nel cui ambito rientrano i permessi retribuiti concessi dalle disposizioni in esame, e riservata alla contrattazione collettiva, ai sensi del titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentanza sindacale) del d.lgs. n. 165/2001, che indica le procedure da seguire in sede di contrattazione e l’obbligo del rispetto della normativa contrattuale.

Pertanto, le norme regionali in esame, sia quanto alla determinazione del diritto al permesso retribuito per il numero massimo di cento ore annue sia quanto alla previsione della loro retribuzione piena, anche ai fini previdenziali, violano l’art. 117, secondo comma, lettere 1) e o), della Costituzione, che riservano alla competenza esclusiva dello Stato - rispettivamente - la materia dell’ordinamento civile e, quindi, la regolamentazione dei rapporti di lavoro pubblico privatizzati, regolati dal codice civile e dai contratti collettivi, e la materia della previdenza sociale.

In proposito, la giurisprudenza della Corte Costituzionale è chiarissima; oltre alle sentenze già citate, si vedano, fra le tante: Corte Cost. 28/3/2014 n. 61 [“Infatti tale disposizione, attenendo alla retribuzione spettante a lavoratori...il cui rapporto è contrattualizzato, e riconducibile alla materia dell’«ordinamento civile».”]; Corte Cost. 3/12/2014 n. 269 e Corte Cost. 18/7/2014 n. 211 [“Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego - operata dall’ art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dall’ art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi delega - la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

Con specifico riguardo al trattamento economico, l’art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che «L’ attribuzione di trattamenti economici pub avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi» e l’ art. 45 dello stesso decreto ribadisce che «il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi». Ancora, il citato art. 2, comma 3, prevede che le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall’entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale».

Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia 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» (sentenza n. 189 del 2007).

In particolare, dall’ art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge n. 421 del 1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia dell’ «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010).

2.3 Le disposizioni regionali in esame violano, altresì, il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione in quanto il personale avente le medesime caratteristiche, collocato presso altre amministrazioni pubbliche, si troverebbe di fronte a una diversa e deteriore posizione rispetto alla possibilità di fruire dei predetti permessi, con i benefici economici e previdenziali concessi dalla Regione Puglia ai suoi assunti.

Sul punto, si richiamano i principi più volte espressi dalla Corte Costituzionale ed invocati anche in riferimento alla dedotta illegittimità dell'art. 7 della legge regionale de qua.

Tanto premesso e considerato, giusta la delibera del Consiglio dei Ministri in epigrafe indicata

si chiede

che la Corte Costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 3 e 5, e dell'art. 8, commi 1 e 3, della legge regionale 23/3/2015 n. 12, pubblicata nel B.U.R. n. 43 del 27/3/2015, avente ad oggetto "Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno", per violazione degli articoli 3,97 e 117, comma 2, lett. 1) e o), della Costituzione.

Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei Ministri.

Roma, 23 maggio 2015

Giuseppe Albenzio  
Avvocato dello Stato

---

PARTE SECONDA

---

Atti regionali

---