



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE  
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME  
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE  
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

---

Molise	Legge n° 16 del 09/12/2019	BUR n°49 del 11/12/2019
ID:13577	Esito: Impugnativa	(Scadenza 09/02/2020)

## ***Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro.***

La legge della Regione Molise n.16 del 09/12/2019, recante “Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro”, presenta i seguenti profili d'illegittimità costituzionale.

Si premette che la legge regionale in esame, al fine di creare una rete territoriale delle politiche del lavoro e di contribuire al cosiddetto Sistema integrato dei servizi per il lavoro e la formazione, prevede, all'articolo 1, l'istituzione di un organismo denominato "Struttura multifunzionale di orientamento" (SMO), con funzioni di supporto alla Regione nell'ambito del governo dei servizi regionali per il lavoro. Tale Struttura, secondo quanto previsto dagli articoli 15 e 18, si avvale del personale iscritto nell'Albo regionale degli operatori della formazione professionale, assegnato in posizione di distacco presso la Regione e già dipendente da Enti e Organismi di Formazione, di natura privatistica (come individuati all'art. 5, lett. b) della legge n. 845/1978), cui resta attribuita la responsabilità retributiva, contributiva e disciplinare connessa alla titolarità del rapporto di lavoro con i medesimi dipendenti distaccati. La Regione provvede altresì, ai sensi dell'articolo 20, a sottoscrivere apposite convenzioni con i citati Enti di Formazione.

Ciò premesso, i menzionati artt. 15 e 18, nonché gli altri articoli

ad essi inscindibilmente connessi, che sono di seguito indicati, prevedendo e disciplinando il distacco di personale dipendente da enti di natura privatistica presso un ente pubblico, configurano un meccanismo di internalizzazione di personale privato presso amministrazioni pubbliche, con conseguente elusione dell'art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ex art. 117, secondo comma, lett. I) e dei principi di uguaglianza, di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione. In particolare tali norme regionali, pur ricorrendo alla formula del distacco, prevedono un'assegnazione di dipendenti che non può configurarsi quale distacco per mancanza dei requisiti essenziali che caratterizzano tale istituto, con la conseguente elusione delle norme relative alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

Infatti le norme regionali sopra indicate, che prevedono la menzionata assegnazione di personale, nonché gli artt. 16, 18, 22, 23 e 26, ad esse inscindibilmente connessi, che disciplinano, rispettivamente, l'organizzazione e la distribuzione dei carichi di lavoro, il rapporto di lavoro del personale, la durata delle convenzioni tra la Regione Molise e gli operatori professionali, gli obblighi della Regione scaturenti dalla stipula delle convenzioni e gli obblighi del personale utilizzato, contengono previsioni dalle quali emerge il disallineamento dell'assegnazione di personale in oggetto rispetto ai requisiti essenziali dell'istituto del distacco.

Innanzitutto l'istituto del distacco, disciplinato dall'art. 30 del D.Lgs. n. 276 del 10/09/2003 per i lavoratori privati, presuppone un interesse del datore di lavoro che, per il soddisfacimento di un proprio interesse, pone temporaneamente i propri dipendenti a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

Nella previsione in commento, invece, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 4, l'interesse in causa appare permanere in capo all'ente committente Regione "in ragione del ridotto numero di operatori nel proprio organico", con la conseguenza che l'instaurarsi di tale peculiare rapporto di lavoro configura un comportamento elusivo del dettato dell'art. 36 del d.lgs n. 165/2001, secondo il quale le amministrazioni pubbliche per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno utilizzano in via prioritaria personale assunto a tempo indeterminato, con possibilità di stipula di contratti di lavoro flessibile (contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, di formazione e lavoro, di somministrazione di lavoro a tempo determinato e altre forme contrattuali previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa) solo per "comprovare esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale".

D'altro canto è la stessa legge n. 845/1978, richiamata nel testo della legge regionale, a stabilire modi e forme di realizzazione da

parte delle regioni dei programmi, nonché i piani per le attività di formazione professionale, segnatamente prevedendo due opzioni: a) direttamente, nelle strutture pubbliche, che devono essere interamente utilizzate, anche operando, ove necessario, il loro adeguamento strutturale e funzionale agli obiettivi del piano; b) mediante convenzione nelle strutture degli Enti di Formazione (associazioni sindacali, imprenditoriali, professionali, ecc.), sottoposti al controllo della Regione, senza quindi lasciare emergere la possibilità di un utilizzo del relativo personale attraverso il distacco.

Anche gli ulteriori requisiti propri del distacco, ovvero la temporaneità e l'eccezionalità, non si desumono in modo chiaro dalle disposizioni regionali, posto che i compiti assegnati alla SMO dall'art. 6 rispondono ad un criterio di funzionalità e complementarietà rispetto a funzioni ordinarie della Regione, a conferma quindi che l'interesse insiste in capo alla medesima, e che l'assegnazione dei dipendenti, sebbene sia espressamente qualificata come temporanea, appare al tempo stesso temporalmente illimitata, in quanto rapportata alla non meglio circostanziata "durata operativa" della SMO, prevista dall'art. 18, comma 2.

Un ulteriore disallineamento rispetto ai requisiti propri del distacco emerge dal contenuto della convenzione tra la Regione Molise e gli operatori professionali, in particolare laddove si stabilisce, ex articolo 23, comma 2, che "nella convenzione non è prevista la risoluzione anticipata da parte degli Enti di Formazione professionale, essendo gli stessi responsabili nei confronti della Regione, dell'adempimento delle prestazioni del personale utilizzato e delle attività ad esso attribuite (...)" . E' noto infatti, quale corollario della attribuzione dell'interesse al distacco in capo al datore distaccante, che a quest'ultimo compete l'esercizio del potere direttivo, nonché quello di determinare la cessazione del distacco medesimo (cfr. ex muftis, Cass. Civ. Sez. lavoro, 25/11/2010, n. 23933).

Si segnala infine che, pur essendo specificato nella normativa in rassegna, e in particolare nell'art. 18, che la potestà datoriale sul personale dipendente è in capo agli enti convenzionati, l'art. 26 prevede espressamente che il potere di direzione su detto personale compete alle strutture regionali, le quali vigilano, altresì, sul corretto allineamento dell'orario lavorativo degli operatori della formazione agli orari di lavoro dei dipendenti degli uffici regionali, con ciò rendendo labile la distinzione tra i lavoratori pubblici e i lavoratori privati in convenzione.

In tale quadro, le norme regionali in esame, considerate la sistematicità, l'organicità e la complementarietà alle funzioni regionali dei compiti affidati alla Struttura multifunzionale di orientamento, evidenziati all'art 6, nonché il carattere non eccezionale e temporalmente illimitato delle esigenze che

richiedono l'impiego del personale degli enti convenzionati sono suscettibili di configurare una violazione del citato art. 36 del d.lgs 165/2001 con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile stabilita dall'art.117, comma 2, lett. I), della Costituzione. Inoltre il restringimento della platea dei potenziali lavoratori della Struttura multifunzionale di orientamento - che sarebbero i soli iscritti all'albo regionale degli operatori della formazione alla data della entrata in vigore della legge - viola il principio costituzionale di uguaglianza di cui all'art.3 e dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Per i motivi esposti, le norme sopra indicate debbono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.