



Università degli Studi di Catania
Facoltà di Giurisprudenza

Giancarlo Ricci

Potenzialità e limiti del processo di regionalizzazione del diritto del lavoro in Italia

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 98/2010



© Giancarlo Ricci 2010
Facoltà di Giurisprudenza – Università di Catania
gricci@lex.unict.it

ISSN – 1594-817X
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”
Via Crociferi, 81 – 95124 Catania (Italy)
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145
centrostudidantona@lex.unict.it
www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione

Potenzialità e limiti del processo di regionalizzazione del diritto del lavoro in Italia*

Giancarlo Ricci
Università di Catania

1. Il modello italiano di <i>multilevel governance</i> : il dualismo Stato – Regioni.	2
2. Dal centralismo al regionalismo: la riforma costituzionale del 2001.	4
3. Il decentramento (parzialmente) compiuto: le discipline del mercato del lavoro e delle politiche per l'impiego.	7
4. Il decentramento fallito: la regolamentazione del rapporto individuale di lavoro.	12
5. Il decentramento improbabile: le normative previdenziali (con alcune notazioni sulle misure aventi finalità sociale ed assistenziale).	17
6. Riflessioni conclusive.	21

* Questo saggio è destinato agli *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, Giappichelli, Torino, 2010.

1. Il modello italiano di *multilevel governance*: il dualismo Stato – Regioni.

Il concetto di *multilevel governance* – indicante specifiche modalità di esercizio dei pubblici poteri, caratterizzate dalla compresenza di una pluralità di attori istituzionali, che cooperano nei processi di decisione e attuazione delle politiche pubbliche – sta assumendo un crescente rilievo sul versante dell'analisi giuridica¹.

Ciò è dovuto, in primo luogo, al fatto che il modello di *multilevel governance* si attaglia agevolmente all'architettura dei sistemi giuridici trans-nazionali, ben descrivendo, *in senso verticale*, il piano dei rapporti fra organismi sovranazionali, entità statuali ed, eventualmente, sub-statali, e, *in senso orizzontale*, la dinamica delle relazioni fra soggetti privati (specie di natura collettiva) e soggetti pubblici².

Non è certamente casuale che la *multilevel governance* venga di frequente evocata in riferimento a quella che, almeno per quel che ci riguarda, è la più importante fra le entità politiche e giuridiche sovranazionali: l'Unione europea. Il complesso reticolo dei rapporti fra l'ente sovranazionale e gli Stati membri, arricchito dalla presenza di una vasta gamma di altri soggetti, protagonisti, a diverso titolo, nell'arena comunitaria, è stato infatti considerato altamente esemplificativo delle dinamiche della *multilevel governance*³.

Sotto questo profilo, lo schema della *multilevel governance* è apparso metodologicamente fecondo per spiegare nuove forme di interazione fra i decisori normativi operanti a livello sovranazionale. È soprattutto il caso del Metodo Aperto di Coordinamento (OMC): tecnica di regolamentazione flessibile, in virtù della quale gli attori sovranazionali riescono a influire sulle *policies* nazionali senza ricorrere alla fonte *hard* (eccessivamente invasiva, in quanto direttamente conformativa dei sistemi regolativi decentrati), bensì attraverso moduli di coordinamento, incentrati su fonti e procedure *soft*, "finalizzate ad incidere direttamente

¹ Cfr. BILANCIA, DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2004.

² Come ha spiegato ANDRONICO, *Governance*, in Montanari (a cura di), *Luoghi della filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 239, discutere di *governance* aiuta a comprendere quanto sia complesso il fenomeno del *governare* in un'epoca in cui il concetto di *governo* è oramai "irriducibile rispetto all'idea consegnataci dalla tradizione moderna, se non altro perché iscritto all'interno di un ordine del discorso profondamente mutato. Un ordine del discorso, per dirlo in una battuta, che non trova più nello Stato la sua chiave di volta".

³ V. HOOGHE, MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Oxford, 2001; BERNARD, *Multilevel Governance in the European Union*, Kluwer, The Hague, 2002; TELÒ, *Il metodo aperto di coordinamento. Dal Consiglio Europeo di Lisbona al testo costituzionale*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2004, pp. 77-78.

sui contenuti delle politiche e sui risultati attesi⁴, ancorché sotto l'occhiuto controllo delle istituzioni comunitarie, alle quali è appunto affidata la fase d'impulso, ma anche il monitoraggio in corso d'opera sugli esiti della procedura⁵.

Meccanismi di *multilevel governance* operano tuttavia anche a livello nazionale, caratterizzando il funzionamento istituzionale di molte democrazie⁶. Da questo punto d'osservazione, la *multilevel governance* consente specificamente d'inquadrare la dinamica *endogena* dei raccordi istituzionali fra lo Stato e le sue articolazioni territoriali, con particolare riferimento alla complessa distribuzione delle competenze (legislative e amministrative) fra i diversi centri (statuali e sub-statali) di produzione normativa⁷. La recente riforma del Titolo V (art. 114 ss.) della

⁴ CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (Le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2004, p. 807.

⁵ Cfr. BARBERA, *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2006; BARBERA, CARUSO, *In Search of a New Language: Italian Labour Law Scholarship in the Face of European Integration*, Jean Monnet Working Paper no. 11/2007, <www.JeanMonnetProgramme.org>, pp. 22 ss. E' quasi superfluo rammentare la rilevanza dell'OMC in materia di diritto sociale: a tale metodo è legata, infatti, l'attuazione, ormai pluri-decennale, del vecchio Titolo VIII del Trattato CE sulla "occupazione", ora divenuto Titolo IX del TFUE, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (oltre alla dottrina richiamata poc'anzi, v. anche ARMSTRONG, KILPATRICK, *Law, Governance, or New Governance? The Changing of Open Method of Coordination*, in *Columbia Journal of European Law*, 2007, vol. 13, n. 3, p. 649; BENZ, *Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?*, in *European Law Journal*, 2007, vol. 13, n. 4, p. 505; SACCHI, *Governance e coordinamento aperto delle politiche sociali in Ferrera, Giuliani (a cura di), Governance e politiche nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 271) e, più di recente, la messa a punto di analoghe strategie in tema di "inclusione sociale" (FERRERA, SACCHI, *Il metodo di coordinamento aperto e le capacità istituzionali nazionali: l'esperienza italiana*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2005, p. 65).

⁶ L. BOBBIO, *Governance Multilivello e Democrazia*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2005, n. 2, p. 54.

⁷ Si preferisce ricorrere alla definizione di *multilevel governance* piuttosto che a quella, maggiormente convenzionale, di *multilevel government* (impiegata peraltro da alcuni autori: v. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 689; LEOTTA, *La competenza legislativa nei sistemi autonomisti*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 99, quest'ultima nel proposito di distinguere il *multilevel governing* comunitario da quello proprio delle odierne realtà statuali. Sul rapporto fra i due termini v. inoltre ANDRONICO, *op. cit.*, 252). La nozione di *multilevel governance*, ancorché di recente conio e di uso non univoco, si presta a meglio descrivere modalità di cooperazione fra soggetti istituzionali non necessariamente coincidenti con i tipici "livelli di governo" statale e infrastatale: si pensi, nel caso italiano, al ruolo dispiegato dalle Conferenze (Stato – Città e autonomie locali, Stato – Regioni e, per le questioni comuni a tutti gli enti territoriali e allo Stato, la c.d. Conferenza Unificata) nel contesto delle prassi di cooperazione fra livello centrale e decentrato, perciò sovente evocate dalla Corte costituzionale come strumento, ex artt. 5 e 120 Cost., di attuazione del principio di "leale collaborazione" fra Stato e Regioni (fra le più recenti v. Corte cost. 7 marzo 2008, n. 50 e

Costituzione - comunemente conosciuta come riforma "federalista", ma che più opportunamente può definirsi di "decentramento regionalista" – ha concorso in maniera decisiva a situare "a pieno titolo" l'ordinamento italiano fra i sistemi multilivello⁸.

In questo contributo, descritti brevemente gli assetti del modello istituzionale, si proverà ad analizzare il sistema di riparto delle competenze legislative, con riferimento alle materie e agli istituti del diritto del lavoro *lato sensu* inteso (rapporto individuale di lavoro, discipline del mercato del lavoro, tutele previdenziali), verificandone, di volta in volta, il grado di "decentramento", e provando, in ultimo, a sviluppare qualche valutazione sugli esiti complessivi del controverso processo di "regionalizzazione" del diritto del lavoro.

2. Dal centralismo al regionalismo: la riforma costituzionale del 2001.

Nel testo originario della Costituzione, il sistema di riparto dei poteri rispondeva ad una logica tipicamente centralistica. Solo le Regioni a statuto speciale sono state dotate di un modello moderatamente "autonomistico", mercé l'attribuzione di competenze legislative esclusive e/o concorrenti in materia sociale. E' il caso dello Statuto della Regione siciliana, il quale riconosce al Parlamento regionale la competenza esclusiva in materia di stato giuridico ed economico degli impiegati regionali, nonché e soprattutto la competenza concorrente in materia di legislazione sociale (rapporti di lavoro, previdenza e assistenza sociale) nell'osservanza dei minimi stabiliti dalla legge statale⁹. Competenze ampie sono previste anche da altri Statuti regionali, come quello della

29 maggio 2009, n. 168). Sul principio di "leale collaborazione" prima e dopo la riforma costituzionale del 2001 cfr. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; v. anche GALLIANI, *Riflessioni sul principio e gli strumenti della collaborazione (costituzionale) fra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, 2005, p. 89 ss.; sulla portata e il funzionamento del "sistema delle Conferenze", anche in chiave di attuazione del principio di leale collaborazione, cfr. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 233 ss.; MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, n. 1, p. 103 ss.; CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, p. 257 ss.; infine, sulle prospettive di riforma, v. BUSIA, *Verso la riforma delle Conferenze*, in *Il Federalismo - Quaderni di Italianieuropei*, 2009, n. 1, p. 116 ss.

⁸ PIZZETTI, *La tutela dei diritti nei livelli substatali*, in Bilancia, De Marco (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 207.

⁹ Cfr. MARINELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: il caso della Sicilia*, in *Lavoro delle pubbliche amministrazioni*, 2004, p. 393; D'ALESSIO, *Pubblico impiego*, in Corso, Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Vol II*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 409.

Regione Trentino Alto Adige¹⁰.

Siffatte competenze sono state, peraltro, scarsamente utilizzate, anche perché sottoposte al potere di interdizione della Corte costituzionale, che facendosi scudo del principio di unitarietà dell'ordinamento statale, ha di fatto imposto considerevoli restrizioni all'impiego delle competenze esclusive e concorrenti. Per questo, la Sicilia e il Trentino Alto Adige, per restare agli esempi prima menzionati, hanno conosciuto sì una certa fioritura di legislazione in materia di "mercato del lavoro", ma con scarsa incidenza sulla disciplina lavoristica in senso stretto¹¹.

Per quanto concerne, invece, le Regioni a statuto ordinario, il processo di decentramento delle potestà regolative è assai più recente. In particolare, la dimensione regionalistica si è considerevolmente rafforzata a seguito dell'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il Titolo V della Costituzione.

Nell'assetto che è derivato, la disposizione costituzionale "chiave" è l'art. 114, comma 1, Cost., che delinea un modello di organizzazione di tipo non più verticistico (cioè imperniato sul ruolo dominante dello Stato), bensì *bottom up*, per cui "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Ne consegue che Regioni e Stato sono poste sul medesimo piano e le prime sono qualificate "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 114, comma 2, Cost.)¹².

Inoltre, la potestà legislativa è conferita ad ambedue gli enti (Stato e Regioni), sempre su un piano di parità: l'esercizio della potestà dovrà peraltro svolgersi "nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117, comma 1, Cost).

Per quanto poi riguarda l'individuazione delle competenze legislative, il *nuovo* art. 117 Cost. prevede che a una enunciazione tassativa delle materie di competenza statale (primo blocco) faccia da corollario l'indicazione delle materie di competenza concorrente delle Regioni, fatto salvo il limite della "determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato" (secondo blocco), con attribuzione, in via residuale, alle Regioni della potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata allo Stato (terzo blocco). Ad

¹⁰ Cfr. LOY, *Le competenze delle regioni a statuto speciale in materia di lavoro alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione*, in Di Stasi (a cura di) *Diritto del Lavoro e Federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 24.

¹¹ MARINELLI, *op. cit.*, p. 395; LOY, *op. cit.*, p. 25.

¹² Cfr. DEMURO, *Sub art. 114 Cost.*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 2165 ss.

assicurare l'unitarietà dell'ordinamento provvede l'art. 120 Cost. che, in vista di talune finalità, fra le quali "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", assicura al Governo un potere di sostituzione degli organi regionali e degli altri enti locali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

E' evidente che la riforma si sia proposta "una complessiva valorizzazione delle autonomie"¹³ e che, a tal fine, abbia fatto ricorso ad una tecnica che modifica fortemente l'assetto precedente: da un lato, vi è la parificazione fra i soggetti costitutivi della Repubblica (lo Stato e le sue articolazioni territoriali); dall'altro, si coglie l'inversione del metodo di attribuzione delle potestà legislative, sicché a fronte delle competenze *statale esclusiva* e *statale - regionale concorrente*, si staglia il criterio di *residualità*, teoricamente orientato ad attribuire alle Regioni la competenza a legiferare nelle materie non espressamente sottratte alla loro competenza¹⁴.

Tale disegno, formalmente sovversivo dell'ordine centralista precedentemente instaurato¹⁵, alla prova dei fatti ha palesato limiti applicativi non indifferenti. La combinazione fra competenze nominate e innominate, ulteriormente complicata dall'utilizzo di varie tecniche di limitazione interna e/o trasversale delle potestà decisionali, ha reso quel disegno di tale "opacità"¹⁶ da rimettere, di fatto, in capo alla Corte costituzionale il decisivo compito di elaborare modelli interpretativi in grado di rendere l'applicazione del Titolo V armonica con l'insieme dei principi fondamentali della Costituzione¹⁷.

Il coinvolgimento della Corte costituzionale nel processo di "rilettura" del Titolo V della Costituzione è rilevante anzitutto dal punto di vista quantitativo: negli anni successivi alla riforma si registra, infatti, una consistente crescita del numero dei ricorsi per conflitto di competenze, sollevati ora dalle Regioni (avverso leggi statali), ora dal Governo (avverso leggi regionali presuntivamente lesive dei criteri di riparto)¹⁸. Sul piano qualitativo, cioè degli esiti della giurisprudenza

¹³ RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in *Quaderni regionali*, 2007, p. 404.

¹⁴ TORCHIA, *Le potestà legislative delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 352 ss.; LEOTTA, *op. cit.*, p. 255.

¹⁵ Al punto che di soluzione "di ispirazione tipicamente federalista" giunge a parlare GIANFRANCESCO, *Riparto delle funzioni legislative e manutenzione costituzionale*, in *Il Federalismo - Quaderni di Italianieuropei*, 2009, n. 1, p. 129.

¹⁶ RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 405.

¹⁷ Cfr. ANTONINI, *Sub art. 117, 2°, 3° e 4° comma Cost.*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *op. cit.*, pp. 2229 e 2231.

¹⁸ GIANFRANCESCO, *op. cit.*, p. 133; GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*, 2007, p. 423; BIN, *I criteri di individuazione delle*

costituzionale, le analisi svolte indicano un *trend* di ridimensionamento del decentramento: l'opinione diffusa è che la giurisprudenza costituzionale abbia privilegiato una sorta di *continuismo* rispetto al modello centralistico antecedente alla riforma¹⁹, e che questa tendenza non possa considerarsi transitoria, bensì ormai probabilmente "a regime"²⁰.

Nelle pagine seguenti, si avrà modo di verificare in dettaglio quali siano i principali esiti (e quali le linee argomentative sottostanti) della giurisprudenza costituzionale relativa all'applicazione, in materia di diritto del lavoro, dell'art. 117 Cost., soffermandoci in particolare su tre ambiti: il mercato del lavoro e la politica per l'impiego; il rapporto individuale di lavoro; le tutele previdenziali.

3. Il decentramento (parzialmente) compiuto: le discipline del mercato del lavoro e delle politiche per l'impiego.

Nel nostro paese, il primo nucleo di un diritto del lavoro regionale si è formato, in epoca anteriore alla riforma del 2001, intorno alle competenze in materia di collocamento e di politica attiva del lavoro, a causa dell'effetto di trascinarsi della competenza sulla *formazione professionale*, oggetto, a partire dagli anni '70, del decentramento amministrativo (e, in virtù del principio del parallelismo, del decentramento delle funzioni legislative)²¹. In particolare, vale la pena menzionare la legge n. 56 del 1987, istitutiva delle Agenzie regionali per l'impiego, sulla scia delle esperienze maturate nelle Regioni a Statuto speciale²². Si trattò di una promettente esperienza normativa, tendente a far convergere presso le sedi regionali svariate competenze in materia di politica attiva per l'occupazione e formazione professionale, ma in verità frustrata dalla permanente connotazione centralistica del sistema, inibente un processo di reale integrazione fra poteri statali di

materie, in *Le Regioni*, 2006, p. 890. Per un'aggiornata analisi quantitativa del contenzioso Stato-Regioni dinanzi alla Corte Costituzionale, nel periodo 2001-2009, dalla quale risulta che il numero delle pronunzie della Corte è ormai prossimo al migliaio, v. l'utile articolo di CHERCHI, PARIS, *Il braccio di ferro fra Stato e Regioni riprende vigore*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 gennaio 2010, p. 9.

¹⁹ Cfr. GROPPI, *op. ult. cit.*, p. 421.

²⁰ Cfr. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 416.

²¹ SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 2005, p. 54.

²² D'ANTONA, *Possibili agenzie per l'impiego. Stato e Regioni nel mercato del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 1988, p. 385 ss.; D'ANTONA, D'AURIA, *L'agenzia regionale per l'impiego: posizione istituzionale e profilo normativo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1990, I, p. 127 ss.

coordinamento e potestà regolative regionali²³.

Ben più rilevante, pertanto, appare la portata del decreto legislativo n. 469 del 1997, che, in attuazione della legge n. 59 del 1997, art. 1, ha trasferito alle istituzioni periferiche importanti funzioni in materia di istituzioni del mercato del lavoro: dal passaggio della gestione del collocamento e delle politiche attive del lavoro alle Regioni e agli enti locali all'apertura dei "servizi per l'impiego" anche ai soggetti privati, con la rimozione del monopolio pubblico.

Il decentramento attuato con la riforma del 1997 si poneva l'obiettivo di dar vita a un nuovo assetto, superando un centralismo solo apparentemente ugualitario, ma di fatto burocratizzato e scarsamente efficiente. Ai sensi degli artt. 1 e 2, del decreto legislativo n. 469 del 1997 vengono pertanto conferite alle Regioni le funzioni e i compiti relativi a materie come il "collocamento" e "la politica attiva del lavoro". Alle Regioni è affidato, in particolare, il compito di legiferare in queste materie, sovrintendendo, più generalmente, ai rapporti di collaborazione e cooperazione fra gli enti locali (Province e Comuni).

Sotto il profilo cronologico, è importante notare come il decentramento istituzionale delle competenze sui servizi per l'impiego venga attuato in due tempi²⁴:

a) *a costituzione invariata* – cioè nel quadro antecedente alla riforma costituzionale del 2001 – con il decentramento delle funzioni, dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, accompagnato dal rafforzamento dei compiti attribuiti ai *Centri per l'impiego*, non più abilitati a una semplice registrazione delle pratiche relative all'assunzione dei dipendenti, ma ora titolari di politiche "attive" del lavoro, indirizzate a promuovere l'orientamento e le prospettive formative dei soggetti privi di occupazione (oltre il decreto legislativo n. 469 del 1997, occorre richiamare il fondamentale decreto legislativo n. 181 del 2000: tali normative hanno attuato il c.d. *federalismo amministrativo*)²⁵.

b) *a costituzione modificata* – cioè nell'assetto costituzionale mutato a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001 – con la seconda parte della riforma, che, oltre a completare il processo di decentramento delle potestà (legislative e amministrative) relative ai servizi pubblici per

²³ Cfr. SALOMONE, *op. cit.*, p. 60.

²⁴ Sul punto v. FERRARO, *Nota introduttiva*, in Ferraro (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 7; ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2004, p. 271; EAD., *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 216 ss.

²⁵ Più in generale, sul "federalismo amministrativo" nel contesto della Riforma Bassanini cfr. ANTONINI, *op. cit.*, p. 2229.

l'impiego, delega definitivamente la funzione di mediazione fra domanda e offerta nel mercato del lavoro anche a soggetti privati, debitamente autorizzati a livello nazionale o regionale (il riferimento è principalmente ai decreti legislativi n. 297 del 2002 e 276 del 2003, con cui è stato introdotto il c.d. *federalismo ordinamentale*).

Il processo qui sinteticamente descritto, si pone, in senso verticale, in stretto raccordo con il livello sovranazionale. Segnatamente, l'apertura da parte italiana a modelli di gestione "efficientista" del mercato del lavoro (non più incardinati sul soggetto pubblico monopolista), corredata tanto dall'incremento delle funzioni proattive dei soggetti pubblici, che praticano politiche decentrate di *workfare*, quanto dal coinvolgimento dei soggetti privati – oltre a ricevere impulso dalla notissima sentenza della Corte di Giustizia *Job Centre II*²⁶, confermata dalla successiva pronuncia *Carra*²⁷ - è decisamente influenzata dalle linee di indirizzo della Strategia comunitaria per l'occupazione (EES): questa finisce infatti per ispirare, talvolta dettando in maniera testuale, i contenuti dei decreti di riforma, predisponendo i servizi per l'impiego "decentrati" all'attuazione delle politiche attive per l'occupazione. Sotto questo profilo, pertanto, la "strategia europea per l'occupazione viene intenzionalmente, strategicamente e selettivamente usata per giustificare le riforme, sia dal punto di vista funzionale sia da quello normativo"²⁸.

Sul versante interno, invece, la progressiva riforma della disciplina del collocamento e dei servizi per l'impiego – specie nella fase del suo "consolidamento" mediante i decreti del 2002 e del 2003 – affonda le radici nel nuovo testo dell'art. 117, comma 3, Cost., nella parte in cui attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni la materia della "tutela e sicurezza del lavoro". Pur trattandosi, infatti, di una definizione "criptica"²⁹, che "pare emergere dal nulla, senza alcuna storia alle spalle"³⁰, tale dizione è generalmente considerata come comprensiva della disciplina del mercato del lavoro, attribuendosi alle Regioni la possibilità di disciplinare con proprie leggi l'organizzazione del mercato del lavoro, con particolare riferimento alla struttura e alle funzioni del

²⁶ Corte di Giustizia, 11 dicembre 1997, causa C-55/96, *Job Centre coop. arl.*, in *Raccolta della Giurisprudenza della Corte di Giustizia*, 1997, I, p. 7119.

²⁷ Corte di Giustizia, 4 giugno 2000, causa C-258/98, *Procedimento penale c. Giovanni Carra e altri*, in *Raccolta della Giurisprudenza della Corte di Giustizia*, 2000, I, p. 4217.

²⁸ Cfr. FERRERA, SACCHI, *op. cit.*, p. 63.

²⁹ SALOMONE, *op. cit.*, p. 81.

³⁰ CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2003, p. 52.

collocamento e dei servizi per l'impiego³¹. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza 28 gennaio 2005, n. 50 (di certo la più importante fra quelle sino ad ora pronunziate in materia di riparto fra competenze statali e regionali in tema di disciplina del mercato del lavoro) ha espressamente confermato che nella dizione "tutela e sicurezza del lavoro" rientri "la disciplina dei servizi per l'impiego e in specie quella del collocamento"³².

Il punto è stabilire, con un ragionevole grado di certezza, entro quali limiti si espliciti la competenza concorrente della Regione in questa materia. L'ipotesi minimalista è che la potestà legislativa regionale operi entro i confini tradizionali dei "principi fondamentali" definiti dalla legislazione statale: in altre parole, la legge statale pone la cornice entro la quale si situa la legislazione regionale di dettaglio. Tuttavia, dalla lettura della giurisprudenza costituzionale si traggono indizi inequivocabili circa la sottoposizione della potestà legislativa regionale a limiti che eccedono quello dei "principi fondamentali". E' sempre Corte costituzionale n. 50 del 2005, infatti, a precisare come la competenza regionale in materia di servizi per l'impiego possa in realtà interferire in molte circostanze con le competenze "esclusive" dello Stato, catalogate, come si è detto in precedenza, nell'art. 117, comma 2, Cost.: le interferenze più significative possono riguardare la "soddisfazione del diritto sociale al lavoro" (in questo caso spetta allo Stato determinare i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali" da garantire uniformemente sul territorio dello Stato), o "l'applicazione del regime sanzionatorio civilistico e penalistico" connesso alle violazioni della disciplina sulla mediazione privata, la cui più complessiva regolamentazione può comportare ulteriori implicazioni sul piano della "tutela della concorrenza"³³.

Stando alle analisi più recenti, la legislazione regionale formatasi in questa materia non è andata al di là di una mera integrazione, su aspetti secondari, della normativa statale, senza "un particolare estro creativo nella differenziazione delle normative"³⁴.

³¹ Cfr. PALLINI, *Sub art 117 della Costituzione*, in Amoroso, Di Cerbo, Maresca, (a cura di), *Il diritto del lavoro. Vol I. Costituzione, Codice civile e leggi speciali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 557.

³² TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2007, I, p. 653.

³³ *Ibid.*, p. 658.

³⁴ ALAIMO, *op. ult. cit.*, p. 219; v. anche D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2006, p. 637 ss. La Corte costituzionale ha disinnescato una possibile causa di conflitto sul riparto di competenze in materia di autorizzazione per l'esercizio dell'attività privata di intermediazione nel mercato del lavoro. Con una doppia pronunzia, la Corte ha infatti individuato il corretto rapporto fra le competenze: la legge statale è abilitata a regolare nel

Ciò non toglie che qualche caso di sconfinamento da parte della legislazione regionale si sia verificato e sia stato sottoposto alla valutazione della Corte costituzionale. Gli esiti di tale giurisprudenza, se non appaiono necessariamente indizi di una "ricentralizzazione" delle competenze, evidenziano però l'intenzione della Corte costituzionale di salvaguardare il rispetto dei "principi fondamentali" di derivazione statale³⁵.

Il riferimento è alle condizioni per il mantenimento dello "stato di disoccupazione" ai fini dell'applicazione delle disposizioni sulle politiche attive del lavoro (specialmente i "servizi" di supporto offerti dai Centri per l'impiego). La Corte costituzionale, con sentenza 13 luglio 2007, n. 268, ha infatti dichiarato costituzionalmente illegittima una legge regionale che aveva introdotto una disciplina di miglior favore per il soggetto interessato, prevedendo la conservazione dello stato di disoccupazione in caso di accettazione di un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata fino a dodici mesi e indipendentemente dal reddito percepito. Per contro, la corrispondente disposizione nazionale (art. 4 del decreto legislativo n. 181 del 2000, nel testo modificato dall'art. 5, decreto legislativo n. 297 del 2002) dispone che la conservazione dello *status* di disoccupazione sia condizionata al fatto di percepire un certa soglia di reddito derivante dallo svolgimento di un'attività lavorativa [(art. 4 (1), lett. a)] e che si abbia la "sospensione" (e non la perdita) dello stato di disoccupazione in ogni caso di rapporto di lavoro a tempo determinato o temporaneo di durata inferiore a otto mesi (art. 4 (1), lett. d)]. Il legislatore regionale intendeva invece sottrarre il lavoratore a termine con contratto sino ad un anno dagli svantaggi derivanti dalla perdita dello *status* di disoccupato, sia rendendo non computabile nella soglia legale il trattamento economico derivante da quel contratto di lavoro, sia estendendo il periodo di semplice

dettaglio il regime unico di autorizzazione su base nazionale (Corte cost. n. 50 del 2005), laddove, per altro verso, alle Regioni non può essere impedito né di istituire albi regionali nei quali iscrivere i soggetti destinatari delle autorizzazioni regionali, né di disciplinare, mediante regolamento, il regime medesimo, purché nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale (Corte cost. 7 dicembre 2006, n. 406): in argomento CARUSO, ALAIMO, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2007, 11, p. 585 ss.

³⁵ Al contrario, nel caso deciso da Corte Cost. 8 giugno 2005, n. 219, il legislatore statale nell'escludere che la Regione possa stipulare convenzioni con lo Stato per l'impiego dei lavoratori socialmente utili – facendo esclusivo riferimento ai Comuni – ha violato l'art. 117 Cost., sotto il profilo della mancata predisposizione di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze, in applicazione del canone della "leale collaborazione" fra Stato e Regioni (v. TURSI, *Lavori socialmente utili e federalismo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2006, spec. p. 163).

sospensione dello *status* (senza la sua perdita dunque) per tutta la durata del contratto medesimo.

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale ha indubbiamente delimitato gli ambiti di iniziativa del legislatore regionale. Una volta ritenuto che la disciplina oggetto del giudizio rientra nella "tutela e sicurezza del lavoro", la Corte ha statuito che i criteri per l'accertamento dello "stato di disoccupazione", posti dalla legislazione statale, costituiscono "principi fondamentali" inderogabili da parte del legislatore regionale³⁶, inibendo però, in ultima analisi, adattamenti in sede regionale finalizzati a introdurre condizioni di maggior favore per il lavoratore³⁷.

Quanto basta per parlare di un decentramento "parziale" delle funzioni legislative in materia di disciplina del mercato del lavoro, non mancando pulsioni "centralistiche", ben assecondate, come si può notare, dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Ma sul punto si tornerà anche successivamente, in sede di conclusioni (v. *infra*, par. 6).

4. Il decentramento fallito: la regolamentazione del rapporto individuale di lavoro.

Il discorso sul decentramento delle potestà legislative si carica di implicazioni ancora più complesse allorquando ci si sposta sul terreno della regolamentazione del rapporto individuale di lavoro.

Come prima si accennava, in epoca anteriore alla riforma costituzionale del 2001, solamente alle Regioni a statuto speciale era attribuita la potestà di legiferare in materia di "legislazione sociale", dunque anche in tema di rapporto di lavoro. Lo sbilanciamento delle competenze sul versante regionale, che ha fatto seguito alla riforma, ha posto da subito l'interrogativo circa la possibilità di una generale differenziazione territoriale degli "statuti giuridici" del lavoro

³⁶ Secondo quanto affermato da Corte cost. n. 268 del 2007, "nel caso in scrutinio, la definizione dello stato di disoccupazione, con la fissazione delle evenienze che ne comportano la perdita, ha carattere polivalente e costituisce il presupposto di un numero indefinito e virtualmente indefinibile di regole attinenti alle varie ipotesi e modalità di regolamentazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro".

³⁷ Per una lettura adesiva (ancorché condita da una serie di distinguo rispetto alle affermazioni della Corte Costituzionale), in quanto lo "stato di disoccupazione (...) costituisce un istituto destinato ad operare anche nella dimensione nazionale del mercato del lavoro", per esempio sotto il profilo della "portabilità" dello *status* al di là dei confini della Regione di appartenenza e anche dell'incidenza sul funzionamento del SIL, che deve necessariamente basarsi sull'acquisizione di dati omogenei, cfr. Liso, *La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di stato di disoccupazione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2008, spec. p. 333 ss.; critica invece ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro*, cit., p. 228 ss.

subordinato³⁸.

Il punto di partenza è ancora costituito dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., sempre nella parte in cui rimette alla competenza concorrente delle Regioni la materia della "tutela e sicurezza del lavoro". Tale disposto va letto nel senso che le Regioni possono legiferare anche in materia di rapporto individuale di lavoro, osservando i "principi fondamentali" di matrice statale? E che ruolo svolgerebbe, in tale eventuale assetto, l'art. 117, comma 2, Cost., ove attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell' "ordinamento civile" (*lett. l*), oltre che la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (*lett. m*)?

La questione è di importanza cruciale per gli assetti complessivi dell'ordinamento giuslavoristico. Specie perché, contrariamente a quel che accade in materia di collocamento e servizi per l'impiego, non esiste in Italia una tradizione di "decentramento" istituzionale delle discipline sul rapporto individuale di lavoro.

Non è il caso di soffermarsi dettagliatamente sulle tesi dottrinali che, sul punto, si sono manifestate: basti dire che, secondo l'opinione prevalente³⁹, la competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile" escluderebbe qualsiasi possibilità di intervento regionale in materia di rapporto di lavoro⁴⁰. Il che riflette una sorta di *idem sentire* circa la necessità della "conservazione all'ambito della legislazione statale dei segmenti più significativi e sensibili della materia"⁴¹.

Alla luce di tale opinione, la competenza concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" si risolverebbe dunque nella già descritta possibilità di regolare con leggi regionali le discipline del mercato del lavoro e ferma restando l'attribuzione di materie specifiche (per esempio la formazione professionale) alla competenza residuale esclusiva delle Regioni⁴².

³⁸ Preoccupazioni in tal senso furono espresse da MARIUCCI, *Federalismi e diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2001, p. 415.

³⁹ Per un riepilogo cfr. PALLINI, *op. cit.*, p. 538 ss.; utili riferimenti anche in PESSI, *Dialogo tra giurisprudenza costituzionale e sistema ordinamentale*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, t. II, Cacucci, Bari, 2008, p. 925.

⁴⁰ In quanto in quella espressione "un po' *démodé*" rientra "l'insieme delle regole sostanziali che disciplinano i rapporti privati nascenti da un contratto": così MONTUSCHI, *La Costituzione e i lavori*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, I, p. 173.

⁴¹ CINELLI, *Sussidiarietà e modello di sicurezza sociale*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2004, pp. 452-453.

⁴² Così intesa, la nozione costituzionale di "tutela e sicurezza del lavoro" rinvia alla definizione di "sicurezza" invalsa in ambito europeo nel contesto del dibattito sulla *flexicurity*, piuttosto che coincidere con la classica accezione di "sicurezza del lavoratore nel luogo di lavoro". Le politiche attive del lavoro, infatti, rappresentano una delle quattro

Tale ricorrente opinione dottrinale, per quanto rassicurante⁴³, non esaurisce tuttavia una vicenda istituzionale di certo assai più complessa. Il problema dell'intreccio fra competenze statali e regionali in materia di rapporto individuale di lavoro rinvia infatti ad una varietà di casi in cui il legislatore nazionale o quello regionale hanno regolato istituti difficilmente inquadrabili, con nettezza, nello schema di riparto per materia delineato nell'art. 117 Cost.⁴⁴.

a) In almeno un caso, il legislatore nazionale, per fugare ogni equivoco, ha escluso espressamente che le Regioni possano legiferare in una certa materia, in quanto rientrante nella competenza statale sull'ordinamento civile. E' l'ipotesi della disciplina sull'organizzazione dell'orario di lavoro, traspositiva della direttiva comunitaria n. 93/104/Ce, divenuta n. 2003/88/CE: l'art. 1 del decreto legislativo n. 66 del 2003, nella parte introduttiva, statuisce espressamente che le disposizioni del decreto "sono dirette a regolamentare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale" la materia dell'orario di lavoro⁴⁵. Conferma implicita della *ratio legis* (vale a dire l'esclusione radicale della competenza regionale in materia di disciplina degli orari di lavoro, riposi e lavoro notturno) è l'estromissione del personale della scuola dall'ambito di applicazione della legge. Come affermato in una Circolare ministeriale attuativa del decreto (Circolare del Ministero del lavoro n. 8 del 2005), infatti, ciò si spiega con il fatto che in materia di "istruzione" la Regione ha competenza concorrente. Dal che pare arguirsi la possibilità (in verità da ritenersi alquanto remota) che la Regione legiferi in materia di orario di lavoro nel settore scolastico, nel quadro dei principi fondamentali di derivazione statale⁴⁶.

componenti essenziali della *flexicurity*, più specificamente identificata come "sicurezza nella transizione" da un posto di lavoro ad un altro (WILTHAGEN, TROS, VAN LIESHOUT, *Towards Flexicurity? Balancing Flexibility and Security in EU Member States*, in *European Journal of Social Security*, 2004, vol. 6, n. 2, pp. 113-136).

⁴³ Per una stringente critica v. però CARUSO, *op. cit.*, p. 840 ss.

⁴⁴ Non si affronta volutamente, in questa sede, il tema della competenza concorrente fra Stato e Regioni in materia di regolamentazione delle "professioni", se non per segnalare che è pacificamente inibito, poiché in contrasto con il criterio di riparto costituzionale, alle Regioni di individuare figure professionali, con i relativi profili, titoli abilitanti e percorsi formativi finalizzati al conseguimento dell'attestato (Corte Cost. 30 maggio 2008, n. 179).

⁴⁵ Per qualche riferimento cfr. anche G. RICCI, *Tempi di lavoro e tempi sociali. Profili di regolazione giuridica nel diritto interno e dell'UE*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 268. Scarsamente persuaso circa l'utilizzo di una simile tecnica normativa come chiave di soluzione dei problemi di riparto costituzionale di competenze legislative è FERRANTE, *Il tempo di lavoro fra persona e produttività*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 119-120.

⁴⁶ Una formulazione con alcuni profili di analogia è contenuta nell'art. 1, comma 1, d. lgs. n. 81 del 2008: "il presente decreto legislativo persegue le finalità di cui al presente comma nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, nonché in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto

b) In altra circostanza, è stato il legislatore regionale a intervenire per regolamentare l'istituto del *mobbing*. E' fin troppo noto che, nel nostro sistema, tale istituto sia di derivazione esclusivamente giurisprudenziale, non essendo a tutt'oggi regolato da alcuna legge statale. Alcune Regioni italiane hanno, allora, provveduto a introdurre specifiche discipline in materia, essenzialmente finalizzate a prevedere, nel caso in cui si manifestino condotte qualificabili come *mobbing*, azioni di natura amministrativa a protezione del lavoratore (attivazione di centri assistenza, iniziative anti-mobbing, etc.).

Tali discipline sono state impugnate dinanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 117 Cost., nella parte in cui riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di "ordinamento civile". La Corte costituzionale ha adottato un criterio interpretativo restrittivo: *i*) dapprima ha sancito l'illegittimità costituzionale di una legge regionale del Lazio che forniva una definizione di *mobbing*⁴⁷, ricollegando alla configurabilità di tale condotta una serie di conseguenze sul piano giuridico (Corte cost. 19 dicembre 2003, n. 359); *ii*) successivamente, ha fatto salve altre discipline regionali che, invece, disciplinavano solamente aspetti di ordine procedimentale senza minimamente intervenire sulla qualificazione giuridica della fattispecie (leggi delle Regioni Abruzzo, Umbria, Friuli Venezia Giulia: v. rispettivamente Corte cost. 27 gennaio 2006, n. 22; 22 giugno 2006, n. 238; 22 giugno 2006, n. 239)⁴⁸.

c) L'orientamento di sfavore per il decentramento regolativo, con riferimento a istituti aventi riflessi sul rapporto individuale di lavoro, è confermato dalla Corte costituzionale che si è occupata della regolamentazione del contratto di apprendistato. La capillare disciplina

speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, garantendo l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere, di età e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati".

⁴⁷ Precisamente, l'articolo 2 della legge regionale del Lazio, sotto la rubrica "definizione del *mobbing*", stabiliva che "ai fini della presente legge per *mobbing* s'intendono atti e comportamenti discriminatori o vessatori protratti nel tempo, posti in essere nei confronti di lavoratori dipendenti, pubblici o privati, da parte del datore di lavoro o da soggetti posti in posizione sovraordinata ovvero da altri colleghi, e che si caratterizzano come una vera e propria forma di persecuzione psicologica o di violenza morale", facendo seguire a tale definizione delle esemplificazioni di condotte datoriali qualificabili come di *mobbing*.

⁴⁸ Ampi riferimenti in CIOCCA, *Devoluzione e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 110 ss.; BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 212 ss.; TREU, *Corte Costituzionale e federalismo del lavoro*, in Scognamiglio (a cura di), *Diritto del lavoro e Corte Costituzionale*, ESI, Napoli, 2006, p. 361 ss.; BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 2006, p. 905 ss.

apprestata dal legislatore nazionale è stata ritenuta, infatti, costituzionalmente conforme all'art. 117 Cost., nella parte in cui riguarda la formazione "interna" all'impresa, dovuta perché oggetto di obbligazione rientrante nella causa della fattispecie negoziale, pertanto di competenza della fonte statale, rifluendo nella materia dell' "ordinamento civile" (Corte cost. n. 50 del 2005)⁴⁹. Tale affermazione è bastata per "respingere le doglianze delle regioni che avevano impugnato la normativa nel suo complesso e per giustificare la competenza statale sulla gran parte dell'impianto normativo dell'istituto"⁵⁰. Le innegabili interferenze fra la disciplina dell'apprendistato e le altre materie di competenza concorrente (istruzione) o esclusiva-residuale (formazione professionale), espressamente poste in evidenza dalla sentenza "gemella" n. 51 del 2005, sono state relegate nel limbo dei rapporti partecipativi e collaborativi fra Stato e Regioni, salvo per il profilo della formazione "esterna" all'impresa, su cui si è espressamente riconosciuta la competenza legislativa regionale (secondo un principio poi riaffermato da Corte cost. 7 dicembre 2006, n. 406; 19 dicembre 2006, n. 425; 2 febbraio 2007, n. 21)⁵¹. E' questo, a ben vedere, un tipico caso in cui la Corte costituzionale, in presenza di un "concorso di competenze"⁵², ha fatto applicazione del c.d. principio di "prevalenza" della materia ai fini della sua decisione⁵³, alla stregua dell'evidenziata direttrice limitativa delle competenze dell'ente territoriale.

L'analisi sin qui condotta mette in evidenza una complessiva tendenza – nel primo caso di matrice legislativa, negli altri due riconducibile agli indirizzi interpretativi della Corte costituzionale – a "centralizzare" le potestà legislative in materia di rapporto individuale di

⁴⁹ Cfr. CARUSO, COMANDÈ, *Modelli di regolazione giuridica, fonti e sistema delle competenze sulla formazione*, in *Quaderni regionali*, 2008, p. 745 ss.; ROCCELLA, *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante nella legislazione regionale*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, t. II, Cacucci, Bari, 2008, p. 1000 ss.

⁵⁰ TREU, *op. cit.*, p. 371.

⁵¹ Fermo restando che la legge regionale è incostituzionale ove regolamenti profili direttamente tangenti il contenuto del contratto di lavoro, per esempio determinando limiti minimi di orario relativamente alla parte iniziale dell'attività formativa (Corte cost. 6 febbraio 2007, n. 24). Più di recente, è stata ritenuta costituzionalmente legittima la regolamentazione nazionale del sistema della formazione dei pubblici dipendenti e dei dirigenti statali, con esclusione dunque delle strutture di formazione appartenenti alle Regioni, che rientrano nella competenza legislativa regionale (Corte cost. 28 marzo 2008, n. 75).

⁵² CARINCI, *op. cit.*, p. 79, parla di competenza "condivisa".

⁵³ Cfr. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, *cit.*, p. 896; CIOCCA, *op. ult. cit.*, p. 165 ss.

lavoro⁵⁴. Quest'ultimo difficilmente potrà costituire oggetto di regolazione a livello regionale, facendo premio sulle istanze di diversificazione territoriale principi della Costituzione formale o vivente quali l'uguaglianza e l'uniformità territoriale della disciplina⁵⁵.

5. Il decentramento improbabile: le normative previdenziali (con alcune notazioni sulle misure aventi finalità sociale ed assistenziale).

Com'è noto, nel nostro sistema il diritto alla tutela previdenziale è di rango costituzionale. L'art. 38, comma 2, Cost., pur non facendo riferimento testuale alla "previdenza sociale", demanda ad "organi o istituti predisposti o integrati dallo Stato" il compito di tutelare i lavoratori per tutte le esigenze connesse a situazioni di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria⁵⁶. Tale disposizione riflette l'intento del Costituente di attribuire alla previdenza sociale il valore di diritto di cittadinanza sociale, sussumibile in una dimensione egualitaria, rispetto alla quale è di primaria rilevanza l'apporto delle discipline statali⁵⁷.

Di conseguenza, il nuovo art. 117, comma 2, lett. o), Cost. ha devoluto alla competenza esclusiva dello Stato la materia della "previdenza sociale". Ciò realizza infatti l'istanza livellatrice delle garanzie fondamentali alle prestazioni previdenziali e assicurative, contrastando i rischi connessi alla vita lavorativa o alla condizione di incertezza economica susseguente alla conclusione della vita lavorativa.

La situazione si complica solo apparentemente nel momento in cui lo stesso art. 117, comma 3, Cost. attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni la disciplina della "previdenza complementare e integrativa". Tale attribuzione non sembra infatti andare al di là del dato meramente teorico. L'unica normativa statale in materia di previdenza

⁵⁴ *Ex multis* CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2006, pp. 1518-1519. Senza mezzi termini, sul punto, BENEDETTI, *op. cit.*, p. 261, secondo il quale attraverso "l'uso smodato dell'ordinamento civile come coperta (forse davvero un po' troppo) lunga", la Corte Costituzionale finisce per attribuire al legislatore statale "tutto o quasi il diritto del lavoro che conta, lasciando alle Regioni le briciole o poco più".

⁵⁵ V. CARUSO, ALAIMO, *op. cit.*, pp. 597-598.

⁵⁶ Cfr. CIOCCA, *Il sistema previdenziale ed il federalismo*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2003, p. 741.

⁵⁷ Cfr. ALES, *Diritti di cittadinanza sociale e livello essenziale di prestazione nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull'uguaglianza solidale*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2002, pp. 349-361; POGGI, *La previdenza complementare e integrativa del nuovo Titolo V della Costituzione tra politiche locali e cittadinanza sociale*, *ibid.*, p. 329.

complementare, successiva alla riforma costituzionale, che ha formalmente riconosciuto alle Regioni la potestà di istituire "forme pensionistiche complementari nel rispetto della normativa nazionale in materia" (art. 3 (1), lett. d), decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252), appare talmente analitica e dettagliata da rendere improbabili differenti regolazioni a livello regionale⁵⁸. Ciò sembra del resto in linea con la funzione di necessaria integrazione della previdenza di base che la previdenza complementare assume in tempi di "crisi" del *welfare* statale: ciò giustifica, sul piano del principio di uguaglianza, una disciplina statale assorbente che, a dispetto del dettato dell'art. 117 Cost., lasci spazi minimi alla legislazione regionale.

Qualche problema in più si pone a proposito del riparto di competenza in materia di misure di sostegno al reddito spettanti a chi si trova in condizione di sospensione del rapporto di lavoro ovvero in stato di disoccupazione. Queste sono per lo più considerate di natura previdenziale, in quanto incidenti sulle conseguenze della disoccupazione e dunque sganciate dal presupposto dell'accertamento di una effettiva situazione di povertà o comunque di bisogno. Ne consegue che la competenza a regolamentare istituti di fondamentale rilievo dal punto di vista delle istanze di "tutela sociale", come per esempio l'indennità di disoccupazione o gli ammortizzatori sociali spetta in via esclusiva alla legislazione statale⁵⁹, così come rientra nella potestà statale disciplinare l'operatività dei Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito costituiti mediante i versamenti dei soggetti che effettuano somministrazione di manodopera, trattandosi, ad avviso della Corte costituzionale, anche in questo caso di strumenti aventi natura giuridica previdenziale (Corte Cost. n. 50 del 2005, par. 12)⁶⁰.

A tale affermazione non può tuttavia attribuirsi il carattere della perentorietà, dato che la materia dei trattamenti di sostegno al reddito si situa entro un "sistema integrato di sostegno nel mercato del lavoro" nel quale s'incrociano ambiti materiali coinvolgenti le potestà regionali, quali la formazione professionale (oggetto di competenza esclusiva regionale) e le politiche attive del mercato del lavoro (oggetto di competenza concorrente)⁶¹. La vicenda dei cc.dd. "ammortizzatori in deroga", che

⁵⁸ PASSALACQUA, *La previdenza complementare nel prisma della sussidiarietà tra disegno costituzionale e legislazione ordinaria*, id., 2007, p. 77 ss.

⁵⁹ Cfr. CIOCCA, *op. ult. cit.*, p. 755, nonché PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2003, p. 36; *contra* CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, cit., p. 80..

⁶⁰ In dottrina, v. SALOMONE, *op. cit.*, 199.

⁶¹ Cfr. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, in Ballestrero (a cura di), *La stabilità come valore e come problema*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 192 ss.; in argomento cfr. anche D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza e ammortizzatori sociali*, in D. Garofalo, M. Ricci (a cura

contrassegna il dibattito sugli strumenti di contrasto ai deleteri effetti sull'occupazione indotti dalla crisi economico-finanziaria degli ultimi due anni, conferma in fondo la complessità dei meccanismi di interazione fra competenze, se è vero che queste misure, pur regolate da normativa statale (d. l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. in legge 28 gennaio 2009, n. 2), sono "cogestite", quantomeno sul piano finanziario-amministrativo, dallo Stato e dalle Regioni, secondo un modello collaborativo delineato dall'Accordo del 12 gennaio 2009⁶².

I problemi relativi al riparto di competenze *dovrebbero* invece venire del tutto meno allorché si discute di misure con finalità di politica sociale.

L'uso del condizionale è però d'obbligo.

Da un lato, è vero che la materia dei "servizi sociali", non nominata nel catalogo costituzionale, è considerata di esclusiva competenza regionale, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.⁶³. Il che significa che le Regioni possono legislativamente disciplinare non solo i servizi di mantenimento e assistenza sociale, ma anche regolamentare specifici strumenti di accompagnamento economico per soggetti e nuclei familiari a rischio di esclusione sociale, come nel caso del "reddito di cittadinanza"⁶⁴, che da noi ha assunto le sembianze del reddito di inserimento, reddito minimo garantito⁶⁵ o di ultima istanza⁶⁶.

D'altro canto, però, è questo uno di quei casi in cui la potestà regionale residuale fatica a trovare spazi rilevanti di affermazione, in quanto schiacciata da una molteplicità di "attribuzioni statali esclusive e ripartite, tra le quali la potestà residuale si è trovata a muoversi alla ricerca di spazi interstiziali"⁶⁷.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale costituisce, ancora una volta, un laboratorio privilegiato per l'analisi di siffatte dinamiche.

Un primo filone di sentenze si è di recente formato in materia di

di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, p. 661 ss., nonché, da ultimo, DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, I, p. 564 ss.

⁶² Sul quale ancora DE MARCO, *op. cit.*, p. 585 ss.

⁶³ Ciò sulla base della tesi *dicotomica* che scinde la previdenza dall'assistenza (v. CINELLI, *op. cit.*, p. 464, nota 35). Per quel che concerne la "tutela della salute", invece, vige una competenza concorrente Stato – Regione (CIOCCA, *op. ult. cit.*, p. 757).

⁶⁴ In dottrina, cfr. PALLINI, *op. cit.*, p. 561; DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?* in *Rivista giuridica del lavoro*, 2006, I, p. 417 ss.

⁶⁵ Sull'istituzione del reddito minimo garantito cfr. la legge della Regione Lazio del 4 marzo 2009.

⁶⁶ Per una conferma v. Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 423, che ha ritenuto costituzionalmente illegittima la fissazione da parte del legislatore di condizioni di accesso al "Reddito di ultima istanza".

⁶⁷ ANTONINI, *op. cit.*, p. 2255.

regolamentazione e finanziamento, mediante legge statale (in particolare le leggi finanziarie per gli anni 2007 e 2008), dei fondi per le politiche sociali, la famiglia e l'istruzione. La Corte Costituzionale, pur rilevando che si tratta di misure normative in materia di assistenza e servizi sociali volte "a rimuovere o superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita", ha ritenuto coesenziali a tali misure ulteriori specifiche finalità riconducibili "anche ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato". Il parametro di componimento della "concorrenza di competenze" è, secondo la Corte, il già richiamato principio di leale collaborazione: una volta applicato tale principio, viene meno ogni possibile profilo di illegittimità costituzionale della legislazione statale (Corte cost. 7 marzo 2008, n. 50; 29 maggio 2009, n. 168).

La compressione delle competenze regionali risulta ancora più accentuata nel caso deciso da Corte Costituzionale 15 gennaio 2010, n. 10, in merito alla legittimità costituzionale della (pervasiva) regolamentazione statale della c.d. "social card", istituita dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al fine di soddisfare le "esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti". La Corte riconosce che la prestazione disciplinata dalla legge statale "non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario" – in tal modo escludendo che essa possa ricondursi a materie (previdenza sociale e tutela della salute) attribuite, rispettivamente, alla competenza statale esclusiva o statale-regionale concorrente – bensì "costituisce un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale". Ciò detto, tuttavia, i giudici costituzionali elaborano uno schema di ragionamento che, a partire dall'analisi delle "finalità delle disposizioni impugnate e dall'ambito sul quale esse incidono", li conduce a rigettare le eccezioni di costituzionalità sollevate, confermando l'esistenza di un potere statale di realizzazione dell'intervento oggetto di censura.

In particolare, la Corte evoca la "competenza trasversale" statale in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.) per arrivare a sostenere la legittimità di una misura statale che, in quanto finalizzata a tutelare diritti primari della persona, non si limita a fissare "il livello strutturale e qualitativo di una data prestazione" (come già acquisito dalla consolidata giurisprudenza della Corte: da ultimo Corte Cost. 4 dicembre 2009, n. 322), ma rappresenta "la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza (...) quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e

situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa⁶⁸. In altri termini, la legittimità costituzionale dell'intervento statale non può negarsi laddove, oltre ai tradizionali "principi di eguaglianza e solidarietà", entrino in gioco condizioni di straordinarietà, eccezionalità e urgenza connessi a una grave situazione di crisi economica internazionale. E tale fattore è talmente importante che, nel pensiero della Corte, sino al suo perdurare risulta addirittura "inconferente il richiamo al principio di leale collaborazione": le esigenze di "unitarietà e uniformità, allo scopo di garantire l'eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale" giustificano, infatti, l'accentramento in capo allo Stato della funzione legislativa, del potere regolamentare e delle funzioni amministrative, salvo "a ritenere che, in condizioni di normalità, le procedure concertative possano essere riprese"⁶⁹.

6. Riflessioni conclusive.

Dall'analisi comparata emerge che anche negli ordinamenti con assetto istituzionale "federalista" o "semifederalista" (Germania, Belgio, Spagna), sono previsti dei meccanismi, fondati su pesi e contrappesi istituzionali, tali da evitare uno sbilanciamento di competenze verso gli enti decentrati, con eccessiva marginalizzazione del decisore statale⁷⁰. Clausole come quelle dell'interesse nazionale, dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico e territoriale e principi come quelli di parità ed

⁶⁸ Sulla garanzia dei "livelli essenziali delle prestazioni" come limite alla competenza regionale in materia di servizi sociali cfr. LAGALA, *Le Regioni e il sistema di sicurezza sociale dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2002, pp. 374-375. L'individuazione alquanto criptica di tale "competenza trasversale", da parte del legislatore costituzionale del 2001, ha indotto un'ampia analisi dottrinale: ex multis PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 881; LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, p. 345; D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1063; riferimenti anche in GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del diritto*, 2009, p. 3.

⁶⁹ Altra fattispecie controversa è quella che concerne il riparto di competenze in materia di istituzione, funzionamento e/o finanziamento degli "asili nido". La Corte Costituzionale ha affermato in più occasioni che si tratta di competenza non esclusiva delle Regioni bensì concorrente, in quanto inferente in principal modo la materia della "istruzione" (Corte Cost. 23 dicembre 2003, n. 370; 5 novembre 2004, n. 320); tuttavia, di recente Corte Cost. 24 aprile 2009, n. 114 è giunta a negare ogni spazio di competenza regionale, in quanto la misura normativa sottoposta a censura era finalizzata ad istituire un asilo nido per dipendenti ministeriali, configurandosi pertanto una competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato" (in argomento, per qualche riflessione, v. ANTONINI, *op. cit.*, p. 2255).

⁷⁰ Cfr. PALLINI, *op. cit.*, p. 546.

uguaglianza risultano troppo "cogenti" (e coesenziali all'intima struttura degli ordinamenti costituzionali europei) per non fungere da elemento di freno alle spinte centrifughe anche in ordinamenti impostati, per l'appunto, su base federale.

Stando così le cose, non v'è da stupirsi se nell'ordinamento italiano, formalmente strutturato su base autonomistica e soprattutto regionalistica, la spinta verso il decentramento risulti tutto sommato abbastanza circoscritta, attecchendo principalmente in ambiti interessati dal processo di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni anteriore alla riforma del 2001 (collocamento, servizi per l'impiego, disciplina del mercato del lavoro), laddove il rapporto individuale di lavoro e le tutele previdenziali restano saldamente in mano allo Stato. Perfino in materia di "servizi sociali" e, più in generale, di misure connotate da finalità di politica sociale o assistenziale, formalmente in mano alle Regioni, la Corte Costituzionale è intervenuta, come risulta dall'analisi condotta in precedenza, per ridimensionare le velleità regolative dell'ente territoriale.

Non è però detto che questo modello, che in fin dei conti aspira a imporre un elevato tasso di uniformità legislativa, in grado di scongiurare rischi di disarticolazione delle tutele, con effetti di *dumping* sociale su base territoriale, sia poi quello che, sul piano sostanziale, assicuri più elevate garanzie per il lavoratore.

Alcune esemplificazioni servono a chiarire meglio l'affermazione.

a) Si torni, anzitutto, a fare riferimento a Corte cost. n. 268 del 2007, sullo "stato di disoccupazione". Ebbene, nel caso di specie, la riconduzione ai "principi fondamentali" dei criteri di definizione dello stato di disoccupazione, operata dalla Corte, pur formalmente rispettando il dettato costituzionale, impedisce il dispiegarsi di una disciplina di maggior favore per il lavoratore a livello regionale, determinando al contrario l'uniformazione "verso il basso" del livello delle tutele sul mercato del lavoro. Forse la Corte costituzionale avrebbe potuto vagliare la possibilità di considerare le disposizioni di legge nazionale sullo "stato di disoccupazione" alla stregua di un "livello essenziale della prestazione", definitorio di uno *standard* normativo suscettibile di adattamento in senso migliorativo da parte del legislatore regionale⁷¹.

⁷¹ Cfr. LISO, *Il collocamento ordinario da funzione pubblica a servizio. Appunti*, in *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Cedam, Padova, 2003, pp. 425-426 (anche se l'a., nel commentare la sentenza della Corte Costituzionale, pare non confermare siffatta opinione, allineandosi alla lettura "centralistica" della Consulta: cfr. LISO, cit. *supra* alla nota 37); v. anche CINELLI, *Sussidiarietà e modello di sicurezza sociale*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2004, p. 456; POGGI, *op. cit.*, p. 348.

b) O si rifletta brevemente sulla sentenza con la quale la Corte costituzionale ha tacciato di illegittimità la legge regionale del Lazio sul *mobbing*: una pronunzia che, oltre ad apparire esorbitante considerate le modeste finalità di quella legge⁷², non ha tenuto minimamente conto del fatto che la Regione si è fatta carico, sussidiariamente, di colmare una grave lacuna dell'ordinamento statale, in una materia (la "tutela della sicurezza", che si connette alla "tutela della salute") che è devoluta alla competenza regionale concorrente, non è regolamentata dal legislatore statale a dispetto della rilevanza pratica della fattispecie, ed è in definitiva del tutto affidata alle logiche creative della giurisprudenza⁷³. Non potendosi invocare in senso contrario il difetto di "principi fondamentali" di matrice statale (la "legge cornice"), posto che questi sono ampiamente "rinvenibili nell'ordinamento, ancorché non organizzati e sistemati in una sede unitaria, bensì esistenti allo stato fluido"⁷⁴.

Con ciò si vuol semplicemente affermare che non esiste un "centralismo" sicuramente buono al quale si contrappone un "decentramento" (regionalistico o federalistico che sia) certamente cattivo, o viceversa. In sistemi socialmente e istituzionalmente complessi (in epoca, per l'appunto, di *multilevel governance*), è molto difficile che le tendenze centripete o, al contrario, centrifughe interne all'ordinamento possano essere governate sulla base di una regola "di sistema".

Occorre per contro adattare strumenti, tecniche e modalità di regolazione alle finalità da perseguire, sulla base di valutazioni dinamiche, che tengano in conto il rapporto di strumentalità fra la "miglior sede" di allocazione della regola (e della procedura) e il "più elevato grado di soddisfacimento" dell'interesse (socialmente rilevante) che si ritiene di perseguire. Tali giudizi prognostici, pur in un contesto istituzionale connotato dal funzionamento di regole di coordinamento, non sono facili da formulare e possono mettere in concreto pericolo la "certezza del diritto", ma allo stesso tempo paiono necessari a ridurre il rischio che i sistemi di attribuzione delle competenze materiali si rivelino operazioni di mera ingegneria istituzionale incapaci di aumentare le *chance* di miglior funzionamento del sistema, in termini di giustizia sociale, efficienza dei servizi, garanzia di equa concorrenza.

⁷² Cfr. CARUSO, *op. cit.*, p. 858 ss.; ROPPO, *Diritto dei contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle Regioni. Un lavoro complicato per la Corte Costituzionale*, in *Corriere Giuridico*, 2005, p. 1306; TREU, *op. cit.*, p. 362.

⁷³ Vedi LEONE D'AGATA, *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 2004, p. 499.

⁷⁴ CARUSO, *op. cit.*, p. 863.