

# CAPITOLO PRIMO

## INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1.Premessa – 2. L’altalenante gradimento per un diritto del lavoro federalista

### *1. Premessa*

Proporre una nozione univoca del concetto di federalismo non è possibile<sup>1</sup>: come è stato autorevolmente sostenuto, l’idea stessa di federalismo non tollera una mera inquadratura istituzionale: “Stato Federale” o “Federazione” non appaiono lemmi sufficienti a richiamare compiutamente una categoria dogmatica, giacché Stati che recano quella dizione sono spesso molto meno “federali” di paesi in cui quella formula, almeno a livello istituzionale, non è conosciuta.<sup>2</sup>

In termini generali, può adottarsi la nozione di “federalismo” per “designare la tendenza, presente come fenomeno abbastanza diffuso nella storia moderna, a organizzare ordinamenti politico-giuridici ripartendo i poteri di comando tipici dello Stato tra enti politici distinti – un apparato di governo centrale e una pluralità di apparati di governo periferici, l’uno e l’altro sovrapposti allo strato delle semplici autorità amministrative”<sup>3</sup>, ovvero una tendenza moderno-contemporanea che sorge dalla “contestazione dello Stato moderno a sovranità assoluta, unitario, monocentrico e, soprattutto, nazionale”<sup>4</sup>.

Esso, in altre parole, si manifesta esteriormente in una sorta di comportamento istituzionale, resistente ad ogni tentativo di riconduzione a canoni politico-dogmatici e che evoca, piuttosto, una complessiva visione della società.<sup>5</sup> Il federalismo, infatti, nella sua accezione politica, si radica nel

---

<sup>1</sup> La sua radice semantica si trova nel vocabolo latino *foedus*, che significa alleanza, trattato, patto, convenzione.

<sup>2</sup> Basti pensare al confronto tra Austria e Spagna: la prima, pur presentandosi come *Bundesrepublik*, presenta un indice di differenziazione istituzionale ed autonomia territoriale assai meno penetrante della seconda, ove, al contrario, la parola “Federazione” è radicalmente esclusa dal linguaggio politico.

<sup>3</sup> BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001, 5.

<sup>4</sup> MALANDRINO, *Federalismo*, Roma, 1988, 17, il quale prosegue: “non nel senso, si badi, della negazione del valore della nazione e dell’unità nazionale. Ma della negazione del fatto che a tale valore si associ quello della corrispondenza alla sovranità esclusiva dello Stato-nazione centralista nel suo territorio e nel suo ordinamento.” Si v., al riguardo, BOBBIO, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, in PISTONE (a cura di), Torino, 1975, 224.

<sup>5</sup> V. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma della Stato*, Torino, 1996, 12.

suo tessuto connettivo e ne costituisce, prima di tutto, una dottrina, al pari del socialismo e del liberismo<sup>6</sup>. Ciò costituisce il motivo della sua possibile ripartizione in modelli tra loro contrastanti e che si differenziano per la diversa calibratura e dosaggio dei principi di solidarietà sociale, di uguaglianza, di concorrenza e di sussidiarietà. Scontando l'inevitabile prezzo della semplificazione, occorre fornirne, seppur superficialmente, sintetica indicazione.

La prima forma di assetto organizzativo federale in senso proprio è rappresentata dal "federalismo duale" previsto nella Costituzione statunitense. Il sistema americano rappresenta, durante l'epoca liberale, l'esempio più compiuto e perfetto di stato federale costruito per attuare i valori del modello costituzionale liberale. Esso si caratterizza per la netta contrapposizione tra il livello statale ed il livello federale a cui corrispondono riparti di competenze attribuiti in modo tendenzialmente rigido e senza possibilità, in genere, di interferenze reciproche (cosiddetto *dual federalism*). In omaggio all'impostazione liberale della Costituzione che pretendeva l'individuazione di una ben distinta linea di confine tra Stato e società, infatti, alla Federazione veniva riconosciuta una competenza esclusiva nei confronti di un numero limitato di funzioni (il cd. Stato minimo), mentre le relazioni tra i centri di governo si muovevano più su un piano competitivo che collaborativo, in assenza di meccanismi di raccordo che smussassero la netta separazione delle attribuzioni relative alle singole materie. Il principio di differenziazione dello Stato federale, tuttavia, appariva difficilmente conciliabile con il principio di uguaglianza formale proprio dello Stato liberale.

La mancanza di attenzione nei confronti della dimensione sociale dei diritti individuali ed il mancato apprestamento di meccanismi di solidarietà tra i cittadini per garantirne il godimento saranno le cause prime, nell'evoluzione dallo Stato liberale allo Stato sociale realizzatasi nel XX secolo, dello sviluppo del federalismo cd. cooperativo. Per certi versi, le istanze che proponevano l'astensione del potere politico dal disciplinare dall'alto le iniziative economiche dei privati non si erano affatto sopite ed, anzi, ricevevano nuovo vigore rispetto all'epoca liberale. Ma lo scopo di garantire il rispetto del principio di uguaglianza sostanziale richiedeva un accentramento delle decisioni politiche e quindi un riassetto dei rapporti tra i livelli territoriali di governo. Tale fenomeno ha comportato lo sviluppo di un modello federale in cui alla rigida separazione del

---

<sup>6</sup> LEVI, voce *Federalismo*, in BOBBIO-MATTEUCCI-PASQUINO (diretto da), *Dizionario di Politica*, Torino, 1991, 374.

modello duale si sovrappongono modelli di intervento improntati a più duttili forme di compenetrazione e coordinamento, accompagnate da una serie di elementi di riequilibrio, quali forme di partecipazione degli Stati membri alle decisioni dello Stato centrale. A quest'ultimo, perciò, con l'obiettivo di perseguire più efficacemente la tutela dei diritti fondamentali della persona, vengono attribuite, in aggiunta rispetto a quelle già precedentemente possedute, significative competenze per assicurare lo sviluppo continuo ed equilibrato del mercato, e per garantire almeno i principali diritti sociali.<sup>7</sup> La traduzione pratica certamente più fedele al modello astratto di riferimento è stato il *New Deal* statunitense, in cui, soprattutto tramite il ricorso alla leva fiscale, l'Autorità Centrale (nel modello dinamico di competenze di cui s'è detto), avocava a sé rilevanti interventi (correzioni della distribuzione della ricchezza, sviluppo e mantenimento della rete di servizi sociali), privilegiando, pertanto, un riparto di competenze di tipo funzionale. L'indole cooperativa di tale modello, quindi, determina un'estensione delle competenze statali, pur non escludendo necessariamente analoghe competenze degli stati membri nelle stesse materie. Anzi, i due livelli spesso si sovrappongono e, nella concorrenza, il livello statale prevale, lasciando peraltro spazi a quello periferico chiamato a cooperare, seppur da posizione subordinata.

Ciò, tuttavia, ha determinato un elevato aumento degli esborsi necessari a rendere effettivo il godimento dei diritti proclamati nel sistema di *Welfare*, inducendo alcuni autori a proporre un modello alternativo al federalismo cooperativo, individuato nella sua versione cd. competitiva, caratterizzata dall'estensione delle regole economiche del mercato e della concorrenza ai processi istituzionali, seppur temperato, nell'applicazione che di tale modello è stato proposto dagli Stati europei nel corso degli anni Novanta, dal principio di solidarietà.

In Europa, infatti, ancor prima dell'avvio del processo di costruzione di un'entità politica dotata di una Costituzione e di strutture di governo sovranazionali, si sono manifestati fenomeni di regionalizzazione (oltre che, più in generale, di rafforzamento del decentramento) che hanno coinvolto quasi tutti gli stati europei, sia quelli di impronta federale sia quelli tradizionalmente unitari.<sup>8</sup> Ciò, peraltro, senza potersi negare che lo sviluppo di forme di organizzazione regionale sia strettamente legato ad esigenze di ristrutturazione dell'amministrazione centrale e periferica imposte

---

<sup>7</sup> BOGNETTI, *Federalismo*, op. cit., 35.

<sup>8</sup> Si v. CARAVITA-CASSETTI (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004.

dall'integrazione europea. In alcuni contesti, infatti, l'ingresso nella Comunità ha contribuito ad avviare un processo di regionalizzazione che si propone di razionalizzare lo sviluppo economico, tanto a livello centrale che locale.<sup>9</sup>

Il dibattito sul federalismo in Italia, negli ultimi anni, ha investito in primo luogo i processi di legittimazione politica tramite la riforma dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, nonché del nuovo sistema elettorale regionale, giungendo in seguito all'affermazione di un regionalismo politico ed amministrativo.<sup>10</sup> Le istituzioni regionali attraversano una fase di transizione verso una forma più matura di autonomia in cui si manifesta l'esigenza di nuove metodologie di dialogo e di concertazione tra il governo centrale e le rafforzate entità regionali anche in settori, come quello concernente la disciplina lavoristica, tradizionalmente esclusi, tranne specifiche eccezioni, dall'attribuzione di competenze in materia.<sup>11</sup>

Oggetto della successiva trattazione saranno proprio le ricadute dell'accoglimento dei principi di natura federalista sul diritto del lavoro, ambito dell'ordinamento giuridico ove maggiormente si colgono le strette interrelazioni tra forma di Stato e modello di società. Mentre, infatti, alcuni paesi europei già dotati di una struttura federale, o comunque storicamente inclini a guardare con favore a forme di regionalizzazione interna, hanno già conosciuto le difficoltà insite nella sperimentazione di forme di bilanciamento tra comunità nazionale e federalismo interno, altri – tra i quali l'Italia – solo recentemente hanno accolto, tramite riforme istituzionali, un più marcato processo di rafforzamento territoriale. Tali riforme (che hanno fatto transitare il nostro Paese da forme di federalismo amministrativo a quello istituzionale, pur con tutte le precauzioni d'obbligo sull'effettiva sussistenza di un modello federalista operante in Italia e soprattutto sulle incertezze in merito alla sua indole cooperativa, solidale o concorrenziale) per quanto dai più ritenute parziali, incomplete, forse addirittura caotiche, non possono non avere conseguenze sull'ordinamento giuridico lavorista. A cominciare, com'è ovvio, dalla distribuzione delle competenze tra autorità centrali e decentrate, delle nuove – ammettendo ve ne siano – prerogative delle istituzioni locali, nonché delle peculiarità

---

<sup>9</sup> CARAVITA, *Federalismo, federalismi, stato federale*, in *Federalismi.it* n. 21/2005.

<sup>10</sup> MARIUCCI, *Federalismo e diritti del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2001, 3, 403, sintetizza la genesi delle riforme costituzionali come risposta alla crisi ed alla frammentazione del sistema politico, non più in grado di garantire a livello regionale la capacità di sintesi politica.

<sup>11</sup> Per un'indagine sui rapporti tra forma federalista o unitaria dello Stato ed il diritto del lavoro si v. GAROFALOSCIARRA, *L'influenza dei valori costituzionali sul diritto del lavoro*, in PIZZORUSSO-VARANO (a cura di), *L'influenza dei valori costituzionali nei sistemi giuridici contemporanei*, Milano, 1985, 333.

del ruolo sindacale e della contrattazione collettiva, ognuna in funzione della valorizzazione delle differenze locali.

## **2. L'altalenante gradimento per un diritto del lavoro federalista**

Massimo D'Antona, in un saggio di pochi anni or sono, identificava lo stretto legame esistente tra il diritto del lavoro ed il processo costitutivo dello stato-nazione; scriveva, infatti, il tragicamente scomparso studioso che “lo Stato-nazione è quello Stato che regola interamente nel suo territorio sia i fenomeni politici che quelli economici, che realizza una specie di unità aristotelica tra istituzioni politiche, comunità, mercato”.<sup>12</sup>

Nel nostro Paese, il legame esistente tra la disciplina giuslavorista e la dimensione territoriale ha conosciuto, tuttavia, un andamento discontinuo, potendosi riscontrare, successivamente all'introduzione dell'ordine repubblicano, fasi storiche caratterizzate da una spiccata valorizzazione di tale relazione ed altre, più recenti, in cui quest'ultima è stata profondamente revocata in dubbio o, per lo meno, assai offuscata.

Inizialmente, con riferimento al sistema normativo nel suo complesso, domina un modello centralizzato in cui l'asse uniformante del rapporto tra stato ed autonomia collettiva si esprime tramite il contratto collettivo nazionale di categoria in funzione di individuazione di trattamenti normativi e retributivi applicabili all'intero territorio nazionale e che, pertanto, manifesta la sua indifferenza al diverso contesto territoriale<sup>13</sup>.

Prevale un modello accentrato anche in tema di gestione dell'emergenza occupazionale ed in generale di politiche attive del lavoro, ove la predominanza dell'impronta centralista manterrà comunque la propria supremazia anche una volta consolidatisi nel sistema di relazioni industriali la contrattazione collettiva c.d. articolata<sup>14</sup> da un lato ed il trasferimento delle funzioni amministrative

---

<sup>12</sup> D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, I, 311.

<sup>13</sup> Rileva ancora D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità*, op. cit., 334, che non può destare perplessità ammettere che siano stati “tradizionalmente riferiti alle comunità nazionali, anche se non ovunque né allo stesso modo, il sindacato, il sistema di sicurezza sociale e la contrattazione collettiva.”

<sup>14</sup> V., in merito alle difficoltà incontrate dalla contrattazione territoriale ad imporsi quale livello privilegiato per cogliere anche aspetti peculiari dei singoli mercati del lavoro, MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, Bologna, 1985, 228.

in materia alle regioni sul finire degli anni settanta, dall'altro.<sup>15</sup> Per vero, anche in questo contesto iniziale – per nulla incoraggiante nella prospettiva regionalista – alcuni interpreti manifestano i primi segni di un interesse alla dimensione infra-nazionale di certi settori del diritto del lavoro (in particolare per quanto concerne strutture e strumenti di gestione del mercato del lavoro)<sup>16</sup>. Ciò, tuttavia, senza scalfire la concezione del diritto del lavoro come diritto a dimensione prettamente nazionale e solo parzialmente colmando quel ritardo con il quale ci si appresterà, in seguito, ad approfondimenti ben più numerosi su tali temi, troppo a lungo “trascurati nello studio e nelle ricerche del diritto del lavoro”.<sup>17</sup>

Eppure si registra da più parti, in quel contesto, l'aumento di indagini su tecniche di decentramento ed in particolare sulla possibile individuazione del livello regionale quale articolazione privilegiata del conflitto industriale<sup>18</sup>, posto che “per una regione che rivendica un ruolo politico, di programmazione ed indirizzo, che si impegna in modo sempre più evidente sul terreno della politica industriale [...] che di fatto gioca la propria credibilità nell'essere o meno in grado di fornire un contributo originale per uscire dalla crisi, non può non scoprirsi anche una vocazione interventista nel conflitto industriale”.<sup>19</sup>

Per vero, per quanto concerne i poteri normativi delle Regioni, stante il previgente contenuto dell'art. 117 Cost., le regioni a statuto ordinario non erano titolari di alcuna specifica competenza in materie attinenti al diritto del lavoro ad eccezione della formazione professionale (oggetto della legge-quadro statale n. 845 del 1978). La stessa articolazione della norma costituzionale citata, tuttavia, prevedeva la possibilità che leggi della Repubblica demandassero alle Regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione (senza dimenticare le funzioni amministrative ex art. 118, comma 2, Cost.), anche, in ipotesi, in materia di diritto del lavoro strettamente inteso. Pur valutando positivamente, senza preconcette preclusioni, tale possibilità, non ne vengono però sostanzialmente recepite le opportunità: le materie direttamente riferibili al rapporto di lavoro restano saldamente

---

<sup>15</sup> Nella prospettiva di un inquadramento storico-sistematico della materia *de qua*, il richiamo, d'obbligo, va a CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2003, 58.

<sup>16</sup> V., ad esempio, NAPOLI, *Occupazione e politica del lavoro in Italia, Profili della legislazione 1974-1983*, Milano, 1984 e CARINCI (a cura di), *L'agenzia regionale per l'impiego*, Napoli, 1989.

<sup>17</sup> NAPOLI, *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, Torino, 2002, 136.

<sup>18</sup> V. SMURAGLIA, *Crisi economica e azione sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1976, I, 227.

<sup>19</sup> GIUGNI, *Prefazione*, in AA.VV., *La mediazione della Regione nei conflitti di lavoro (l'esperienza lombarda)*, Bologna, 1976, 4.

appannaggio della competenza legislativa statale, senza porre mano ad alcuna apertura verso il legislatore regionale.

Tuttavia, ormai, la prospettiva normativo-positiva del diritto del lavoro ha cessato di guardare ai confini nazionali come unico ed esclusivo ambito di individuazione della propria forza cogente: sono emersi, in tal senso, orizzonti più lontani e, viceversa, spazi assai più ristretti.

Sotto il primo punto di vista, senza potervi indugiare oltre, valga il richiamo a quanto ormai può essere definita internazionalizzazione o globalizzazione dei mercati, nei quali lo Stato può utilmente concorrere alla definizione delle regole ma certo non può pretendere il controllo e la gestione esclusiva.<sup>20</sup>

Il diritto comunitario quale “sistema sopranazionale di governo a poteri divisi”<sup>21</sup> preme, da un lato, verso un’armonizzazione normativa della disciplina del rapporto di lavoro ed in particolare su aspetti specifici, quali i licenziamenti collettivi, parità tra lavoratrici e lavoratori, trasferimenti d’azienda, “con perdita di importanza delle politiche nazionali nel contesto europeo”.<sup>22</sup> Ciò peraltro non deriva esclusivamente dalla sottrazione, in termini parziali, della materia occupazione e della relativa strumentazione regolativa alla competenza dei singoli stati. Rappresenta il risultato, semmai, dell’accresciuta funzione di indirizzo politico, di orientamento, di sostegno, di monitoraggio e di incentivazione svolta dalle autorità comunitarie in attuazione del complesso di norme contenute nel capitolo sull’occupazione del Trattato di Amsterdam.

Nella fase “discendente” di attuazione dei suoi contenuti, per altro verso, il diritto comunitario, con la codificazione del principio di sussidiarietà avvenuta a Maastricht e l’entrata in vigore del trattato di Amsterdam, sembrava accreditare un diretto intervento delle Regioni in quanto l’art. 1 del Trattato prevede che le decisioni siano prese “nel modo più trasparente possibile e il più possibile vicino ai cittadini”. La proposta contenuta nella norma da ultima citata, tuttavia, non è stata accolta, in quanto implicante una ingerenza troppo marcata negli ordinamenti interni. L’ordinamento comunitario, infatti, è indifferente alle caratteristiche costituzionali (accentrate, decentrate, regionali o federali) dello Stato membro, senza pretendere di determinare alcuna alterazione dell’ordine delle

---

<sup>20</sup> V. SCARPONI (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro*, 2001, Milano; DEZALAY, *I mercanti del diritto, le multinazionali del diritto e la ristrutturazione dell’ordine giuridico internazionale*, 1997, Milano.

<sup>21</sup> D’ANTONA, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell’Unione Europea*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1994, 697.

<sup>22</sup> SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Padova, 2005, 39.

competenze.<sup>23</sup> Resta ferma, in altre parole, la responsabilità esclusiva degli Stati membri<sup>24</sup>, anche se per ipotesi questi ultimi presentino nel loro assetto istituzionale modalità di condivisione o decentramento delle politiche di attuazione.<sup>25</sup>

Sull'altro versante del cambiamento si è assistito ad un prepotente rafforzamento delle istanze di calibrazione delle regole su basi territoriali ed alla rivendicazione di soggetti a dimensione *infra*-nazionale di assurgere al ruolo di interlocutori istituzionali privilegiati, contribuendo in maniera incisiva alla crisi del concetto di unità statale, alimentata dalla costante erosione delle prerogative statali tramite la frammentazione dei poteri pubblici.

L'irresistibile espansione delle rivendicazioni di livello territoriale *infra*-nazionale ha interessato, inevitabilmente, tematiche e settori direttamente riferibili all'area del diritto del lavoro, scatenando, come logico corollario, interrogativi e dibattiti sull'ammissibilità, odierna e futura, di una differenziazione delle regole in materia su base territoriale. E' evidente come sciogliere tale interrogativo in termini positivi comporti, conseguentemente, dover affrontare il pericolo costituito dalla prospettata rottura dell'unità giuridica e le preoccupazioni relative alla garanzia del mantenimento ed effettività delle condizioni di eguaglianza.

Sia sufficiente qui riflettere che ormai, e siamo negli anni novanta, la compattezza storica del diritto del lavoro è messa pesantemente in discussione e così la sua dimensione nazionale, mentre gli stessi interpreti si vedono a questo punto costretti a cimentarsi con previsioni sull'evoluzione in senso federale dello Stato italiano, nonché sui suoi possibili riflessi nell'area giuslavoristica. V'è stato chi ha ritenuto ineludibile il processo di denazionalizzazione del diritto del lavoro partendo dalla naturale constatazione che mercati del lavoro tra loro assai diversi non abbisognano di regole comuni, bensì di provvedimenti differenziati che di tali differenze strutturali tengano debitamente

---

<sup>23</sup> Cfr. ARRIGO, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione. Il lavoro tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, 1, 108.

<sup>24</sup> Si v. in particolare Corte di Giustizia della Comunità Europea, 01.06.1999, C-302/97, in cui la Corte afferma che il diritto comunitario non consente ad uno Stato membro di "far valere la ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra gli enti locali esistenti nel proprio ordinamento giuridico interno per sottrarsi alla propria responsabilità al riguardo"; si v., inoltre, la posizione sostanzialmente conforme della Corte Costituzionale, 10 novembre 1999, n. 425, in *Cons. Stato*, 1999, II, 1665.

<sup>25</sup> Invero, differenziazioni sono ammesse su norme di mero dettaglio, nell'interpretazione proposta dalla Corte di Giustizia, secondo cui il rispetto degli assetti nazionali deve conciliarsi con le necessità di un'applicazione uniforme del diritto comunitario, salva la possibilità di introdurre discipline più favorevoli su base regionale: v. Corte di Giustizia della comunità Europea, 12.11.1996, C-84-94, secondo la quale l'intervento regolativo comunitario si è espresso a favore della competenza statale in materia di lavoro, mentre a quella regionale è riconosciuto un ambito ulteriore retto dal principio del *favor*.

conto. Alla stregua di tale argomentare, sono state proposte differenziazioni territoriali agendo sulla cosiddetta frontiera mobile del diritto del lavoro: “lavoro interinale, *part-time*, contratto di formazione e lavoro, interventi Cig, sono strumenti che assumono significati e determinano effetti completamente diversi se applicati in mercati del lavoro saturi o in mercati del lavoro poveri. Che senso c’è dunque a ricondurre tali strumenti a una regolazione uniforme sul piano nazionale?”, mentre, nella stessa misura, si afferma che “potranno essere significativamente modificati i sistemi contrattuali, attraverso una loro territorializzazione, in particolare mediante l’introduzione di un vero e proprio livello di contrattazione territoriale”.<sup>26</sup>

Emerge, sostanzialmente, una maggiore attenzione verso una prospettiva *infra*-nazionale di tematiche legate ad aspetti lavoristici, nella nuova rivalorizzazione del territorio e delle identità regionali maggiormente idonee ad adattarsi “ad esigenze differenziate piuttosto che massificate”<sup>27</sup>, ed ormai ritenute capaci di sostenere ed esprimere “forme di regolazione adeguate al nuovo contesto anche nelle relazioni industriali” in quanto “le varietà di capitalismo fra cui scegliere sia per gli aspetti sociali che produttivi si presentano sempre più con forti radici regionali.”<sup>28</sup>

Complici rilevanti fenomeni di mutamento istituzionale (in particolare la legge costituzionale 1/99 ma soprattutto la riforma del Titolo V che affida alla competenza concorrente Stato-Regioni la materia “tutela e sicurezza del lavoro”), sembra ormai ineluttabile la trasposizione di tali premesse sul nuovo assetto di competenze legislative tra Stato e Regioni, con il conseguente passaggio di rilevanti funzioni inerenti il diritto del lavoro in capo alle Regioni.

Certamente, il punto più alto della parabola ascendente di tale opzione viene raggiunto con il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia del Ministero del *Welfare* del 2001, ove viene esplicitamente proposto un modello regolativo del rapporto di lavoro e delle relazioni contrattuali fortemente decentrato su base regionale, in assoluta discontinuità con il passato<sup>29</sup>. Alla luce del

---

<sup>26</sup> Citazioni tratte da MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro, quindici anni dopo*, Torino, 2003, 210-211.

<sup>27</sup> SCIARRA, *Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1999, 375, secondo cui “la spinta al decentramento ed alla valorizzazione del locale può rappresentare, in questo senso, l’inizio di una nuova alfabetizzazione.” L’A. mostra l’assetto mobile dei rapporti tra diritto comunitario e statale con l’emersione di nuovi equilibri anche nei confronti del neo-regionalismo che, senza mettere in discussione la sovranità del diritto statale, viene apprezzato soprattutto in funzione della concertazione territoriale. Pone in evidenza il possibile uso strumentale della globalizzazione e della frammentazione delle comunità regionali, in chiave di federalismo “frazionista”, ANGIOLINI, *Legalità, uguaglianza e pluralismo giuridico: in margine alla Carta Europea dei diritti e al dibattito italiano sul federalismo*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2001, 31.

<sup>28</sup> TREU, *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, in *Lav. Dir.*, 1999, 206-207.

<sup>29</sup> Per un commento al provvedimento si v. per tutti TREU, *Il Libro Bianco sul lavoro e la delega al governo*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2002, 118.

nuovo assetto di competenze introdotto dalla riforma del Titolo V, vi si legge, infatti, che “l’intera disciplina del lavoro dipendente ed autonomo, unitamente ai profili previdenziali che non ricadono nell’ambito del sistema pubblicistico [...] verrebbe dunque attribuita alle Regioni. [...] Non sembrano del resto esservi dubbi di sorta circa la portata di queste disposizioni. La potestà legislativa concorrente delle Regioni riguarda non soltanto il mercato del lavoro, in una logica di ulteriore rafforzamento del decentramento amministrativo in atto, bensì anche la regolazione dei rapporti di lavoro, quindi l’intero ordinamento del lavoro”.

Così, uno scarno gruppo di iniziali commentatori (la maggior parte dei quali riferibili allo stesso esecutivo e/o ad alcune autonomie regionali), sostiene, tramite articolate argomentazioni, l’effettiva possibilità concessa alle Regioni di legiferare in ordine al rapporto contrattuale. Per vero, sembra fondata l’osservazione di chi non ha visto in tale sostegno un’autentica e genuina adesione,<sup>30</sup> quanto un veicolo, un mezzo, tramite il quale sollevare e suscitare una sorta di reazione nei confronti di un paventato pericolo, indotto, sostanzialmente, “più per suscitare un allarme sociale tra gli operatori del diritto (e, quindi, per favorire l’esplicitazione di un dissenso rispetto alla tesi affermata), che per elaborare un percorso ermeneutico che possa farsi base del futuro assetto ordinamentale.”<sup>31</sup>

Invece, “chiusi gli anni del decennio novanta, in una stagione politica trainata proprio dai regionalismi, dai federalismi e dalla devoluzione dei poteri dal centro alla periferia, il percorso di rivalutazione della dimensione territoriale delle regole del diritto del lavoro viene, nei fatti, ad essere interrotto. Anche la riflessione teorica avviata poco prima ne esce smussata ed affievolita.”<sup>32</sup>

Seppur anticipando in questa introduzione quanto sarà ampiamente approfondito oltre, una differenziazione delle regole su base territoriale, della cui ammissibilità ora non si è più convinti, viene sostenuta limitatamente alla gestione di funzioni amministrative,<sup>33</sup> perché, si afferma, il federalismo italiano andrebbe concepito come federalismo essenzialmente amministrativo, mirato

---

<sup>30</sup> “Anche in considerazione della posizione scientifica di alcuni autori, indubbiamente e costantemente orientata a favorire percorsi interpretativi della disciplina vigente in chiave di tutela dei soggetti più deboli”: PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 77.

<sup>31</sup> PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, op. cit., 77.

<sup>32</sup> SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 22.

<sup>33</sup> Già, peraltro, ampiamente conferite *illo tempore* alle Regioni ed enti locali, si v. oltre nel prosieguo della trattazione.

ad una più efficace attuazione degli assetti normativi e gestionali, e non come strumento di differenziazione delle discipline.<sup>34</sup>

Pare emergere in maniera imponente una preoccupazione di fondo, consistente nella pericolosa frantumazione territoriale delle regole in termini di competizione al ribasso delle discipline, con inevitabili ricadute sul principio di eguaglianza<sup>35</sup>, ragione ideologica che bene si coniuga con la resistenza di ordine culturale, che i cultori del diritto del lavoro condividono con gli studiosi del diritto privato, a concepire la disciplina oggetto dei loro studi se non esclusivamente come diritto nazionale<sup>36</sup>; dunque, “per evitare questa trappola, occorre avere chiaro che le regole comuni servono ad evitare che la concorrenza tra imprese possa basarsi sulla rincorsa al ribasso del saggio di scambio della forza lavoro, sul *dumping* sociale. [...] Il bivio al quale ci troviamo è se fissare queste regole ad un livello sufficientemente elevato – come è nella nostra tradizione (non solo italiana, ma europea) – tale da fondare le capacità concorrenziali delle nostre imprese [...] ovvero intraprendere la strada perdente” propria del *dumping* sociale.<sup>37</sup>

Così, mentre la maggior parte dei commentatori esclude senza esitazioni qualsiasi potestà regionale in materia di diritto del lavoro inteso in senso stretto, si tende a valorizzare l’impianto delle riforme nel frattempo intervenute verso un’auspicabile differenziazione delle politiche del lavoro, ovvero verso il cosiddetto diritto amministrativo del lavoro.

Vero è che il testo costituzionale dal quale prende spunto il dibattito dottrinale si presenta alquanto oscuro e criptico e la sua stessa interpretazione risulta difficoltosa, stante l’apparente

---

<sup>34</sup> MARIUCCI, *Federalismo e diritti del lavoro*, op. cit., 293.

<sup>35</sup> Probabilmente, lo snodo centrale nell’interpretazione del nuovo riparto costituzionale delle competenze. A tal proposito, valga segnalare l’episodio avvenuto a ridosso dell’approvazione della riforma: il senatore Smuraglia chiese (ma senza ottenerlo) il trasferimento della materia “tutela e sicurezza del lavoro” dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato; a quel punto il Giuslavorista chiese che l’emendamento proposto venisse trasformato nel seguente ordine del giorno, successivamente approvato dall’Assemblea: “il Senato, in riferimento all’art. 3 del disegno di legge n. 4809, afferma che la tutela e la sicurezza del lavoro, sotto ogni profilo, e la garanzia dei diritti dei lavoratori rimangono affidati alle norme e principi di cui alla prima parte della Costituzione; che rispetto a tale tutela e garanzia non può in alcun modo risultare riduttivo il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni; che la medesima tutela e garanzia costituisce specifico oggetto dei principi fondamentali in materia di tutela e sicurezza del lavoro di cui all’articolo 117 della Costituzione”, Senato della Repubblica, XIII legislatura, assemblea, seduta del 15 novembre 2000, in *Dossier provvedimento. Proposta di legge costituzionale. Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* (A.C. 4462-B) a cura del Servizio studi della Camera dei Deputati, parte III, 1004. Circostanza rilevante, posto che il senatore Mancino, all’epoca Presidente del Senato, ebbe immediatamente a dire che tale ordine del giorno si indirizzava “innanzi tutto all’interprete, ma anche alla Corte Costituzionale, perché c’è un’interpretazione del Parlamento.”

<sup>36</sup> Osservazione di LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, 300.

<sup>37</sup> M.G. GAROFALO, *Federalismo, devolution e politiche dell’occupazione*, in *Lav. Dir.*, 2001, 465. si v., inoltre, ALLEVA-ANDREONI-ANGIOLINI-CASADIO-COCCIA-GHEZZI-NACCARI-ROCCCELLA, *Lavoro, ritorno al passato*, Roma, 2002.

riconcucibilità dell'intero diritto del lavoro o di suoi specifici aspetti o partizioni a differenti formule ivi contenute, e per di più in regimi di competenza differenziati. Valga qui rammentare come il diritto del lavoro sia una “materia unificata dall'oggetto”, ovvero “un ramo polivalente del diritto” che concerne “non soltanto il diritto privato, ma larghe porzioni di diritto pubblico, diritto processuale, diritto amministrativo”<sup>38</sup> e che, almeno tendenzialmente, rifiuta la distinzione tra diritto privato e diritto pubblico<sup>39</sup> in quanto, dopo la caduta del regime fascista, venne inquadrato nell'ambito privatistico solo a seguito di “una vera e propria scelta ideologica o politica, cioè l'idea che il diritto del lavoro, portato nel diritto civile e quindi inserito nel quadro delle autonomie private, acquistasse una funzione di garanzia delle libertà.”<sup>40</sup>

Lo stesso legislatore, senza peraltro alcun avvicendamento nella compagine governativa, nel procedere alla riforma del mercato del lavoro attuata con l. n. 30 del 2003 e con il d. lgs. 276 del 2003 (nonché alla riforma dei servizi ispettivi di cui al d. lgs. 124 del 2004), ha poi smentito categoricamente le affermazioni contenute nel Libro Bianco e ne ha sostanzialmente disatteso le istanze. Nei provvedimenti legislativi emanati, infatti, è stata nuovamente abbracciata la logica accentratrice,<sup>41</sup> seppur costantemente proponendo un ossequioso, ma esclusivamente formale, omaggio alle nuove competenze regionali.

Da ultimo, le tendenze centrifughe sopra evidenziate hanno trovato un costante avversario nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (stabilmente protesa verso un sostanziale ridimensionamento delle competenze regionali, seppur, come si avrà modo di osservare più approfonditamente, tramite l'ausilio di argomentazioni e principi non sempre del tutto condivisibili), nonché in altri soggetti istituzionali, restii ad accogliere una posizione tanto in discontinuità con il recente passato: significativi, in proposito, il Documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni del 17 gennaio 2002 ed il Testo delle osservazioni e proposte sulla riforma del Titolo V della Costituzione elaborato dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nell'Assemblea del 24 gennaio 2002.

---

<sup>38</sup> GIUGNI, *Il punto di vista ... del diritto del lavoro*, in AA.VV., *L'insegnamento del diritto privato*, Milano, 1987, 75.

<sup>39</sup> MAZZONI, *Diritto del lavoro e diritto sindacale*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964, 1067.

<sup>40</sup> GIUGNI, *Il punto di vista ... del diritto del lavoro*, op. cit., 76-77.

<sup>41</sup> Per una ricostruzione sistematica degli interventi legislativi in tema di mercato del lavoro nel nuovo assetto istituzionale, v. CARINCI, *Una svolta tra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, in CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2004, XXIX ss.

In chiusura di questa breve introduzione, si segnala, peraltro, che l'evidente svolta accentratrice, tanto del legislatore che della giurisprudenza costituzionale, non ha affatto sopito il dibattito dottrinale né ha rassicurato pienamente chi ha paventato una sorta di balcanizzazione del diritto del lavoro in quanto – qualsiasi portata si intenda attribuire alla dizione “tutela e sicurezza del lavoro” – “rimane indubbio che la novella costituzionale sia destinata ad aprire la porta all'intervento legislativo delle Regioni in una disciplina dalla quale il Costituente del 1948 aveva ritenuto di escluderle quasi totalmente”.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> PALLINI, *Titolo V, Le regioni, le province, i comuni*, in AMOROSO-DI CERBO-MARESCA (a cura di), *Il diritto del lavoro*, Vol. I, 2004, 376.