

CAPITOLO SECONDO

DIRITTO DEL LAVORO ED AUTONOMIA REGIONALE NEL PRECEDENTE ASSETTO COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. La potestà legislativa regionale nella Costituzione del 1948 e negli statuti regionali – 2. Le politiche del lavoro tra legislazione statale e regionale – 3. Le riforme degli anni ottanta sul mercato del lavoro e la giurisprudenza costituzionale – 4. La regionalizzazione dei sistemi per l'impiego del decreto legislativo n. 469 del 23 dicembre 1997 – 5. Verso il nuovo Titolo V

1. La potestà legislativa regionale nella Costituzione del 1948 e negli Statuti regionali

Il governo dei processi produttivi e del mercato del lavoro, nonché le interrelazioni con il sistema di relazioni industriali, rappresentano solo alcuni dei settori ove le ostilità tra le Regioni e lo Stato hanno trovato terreno fertile ed ove il legislatore regionale, nel rapporto con il legislatore statale, ha misurato la propria autonomia, l'ampiezza del proprio campo di intervento. La questione della ammissibilità di differenziazioni nelle normative regionali in materia lavoristica, infatti, si colloca nel solco assai più ampio di un rapporto da sempre conflittuale e che trova la propria origine nel contestuale riconoscimento, all'interno della Costituzione, di valori e principi (almeno in apparenza) irrimediabilmente contrapposti.

Il rilievo attribuito dalla Costituzione al lavoro, valore posto a fondamento della Repubblica, tutelato e promosso in tutte le sue forme e con particolare vigore nel caso del rapporto di lavoro subordinato, è stato fin da subito ampiamente valorizzato dalla dottrina.¹

Per altro verso, la scelta primigenia dei Costituenti fu quella di dar vita ad uno stato unitario all'interno del quale fosse possibile individuare enti decentrati: con l'art. 5 si afferma, infatti, con nettezza il principio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica (tanto da potersi presumere un limite allo stesso potere di revisione costituzionale)², ma l'art. 114 individua come valori

¹ I riferimenti sono classici: MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954, 1, 149; SMURAGLIA, *La Costituzione ed il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958; GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949-50, 1; CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, 1, 161.

² BERTI, *Sub art. 5*, in BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali*, op. cit., 277.

costituzionali anche l'autonomia locale ed il decentramento amministrativo.³ In questo senso, nel sistema policentrico di compiti e funzioni delineato dal Costituente, la Regione rappresenta un elemento essenziale “per l'attuazione del decentramento istituzionale e, quindi, dello sviluppo della partecipazione democratica alla vita politica del paese”⁴ ed “uno strumento di trasformazione dello stato–apparato” per assicurare un maggior livello di efficienza amministrativa.⁵

All'interno dell'Assemblea Costituente si scontrarono, peraltro, due opposte visioni del modello istituzionale da conferire alla nuova Repubblica italiana, schieramenti che, invero, prescindevano da una precisa collocazione politica. Vi era, sostanzialmente, chi intendeva le Regioni come meri organi di decentramento amministrativo e chi, al contrario, voleva qualificarle come veri e propri organi di autogoverno territoriale.⁶ L'assetto politico-istituzionale che ne scaturì fu considerato, comunque, un male minore se posto di fronte al ben più grave pericolo dell'insorgere o del fomentare conflittualità territoriali di difficile governabilità.

In materia di competenza normativa, il primo progetto elaborato dalle commissioni incaricate e sottoposto all'attenzione dell'Assemblea prevedeva tre tipi di potestà legislativa regionale (esclusiva, concorrente ed attuativa).⁷ Inizialmente favorevole alla concessione della competenza esclusiva (seppur per un ristretto numero di materie), l'Assemblea mutò il proprio orientamento e riconobbe alle Regioni una potestà legislativa meramente concorrente (con i limiti caratteristici del rispetto “dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato” e del “contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni”), ridotta ad un tassativo elenco di materie espressamente indicate.⁸ Il principio di tassatività delle materie indicate comportò che lo Stato ebbe competenza

³ CARETTI-DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1996, 414, sottolineano come, a proposito delle autonomie locali, non possa sfuggire “che si afferma che la Repubblica le riconosce e le promuove; viene, dunque, usato il medesimo verbo (riconoscere) che l'art. 2.1 Cost. usa in riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo e delle formazioni sociali e che viene generalmente considerato come espressivo della preesistenza di quelle situazioni rispetto allo stesso ordinamento statale.”

⁴ ROTELLI, *La non riforma*, Roma, 1981, 122.

⁵ PALADIN, *Lo sviluppo economico e sociale nelle competenze delle regioni a statuto speciale*, in *Crit. Soc.*, 1970, 640.

⁶ LACONI, *Le regioni nella nuova Costituzione italiana*, in *Rinascita*, 1947, VII, 182 e GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1986, 6.

⁷ MIELE, *Le funzioni normative delle Regioni*, in CALAMANDREI-LEVI, *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 290.

⁸ Sottolinea la sostanziale logica di continuità di tale assetto con l'ordinamento del periodo fascista, CASSESE, *La regionalizzazione economica in Italia: un sistema alla ricerca di un equilibrio*, in *Le Regioni*, 1984, 1-2, 10.

generale e residuale, secondo la formula per la quale tutto quanto non espressamente attribuito alle Regioni resta nella competenza statale.⁹

Per quanto concerne tematiche maggiormente attinenti alla presente trattazione, occorre segnalare che il progetto del Comitato di relazione per l'autonomia regionale, costituito in seno alla seconda sottocommissione dell'Assemblea Costituente, includeva l'ordinamento sindacale ed i rapporti di lavoro nell'elenco delle materie affidate alla competenza legislativa secondaria delle Regioni.

Tale significativa indicazione, che segna indubbiamente il punto più alto delle posizioni regionaliste in seno all'Assemblea, non trovò, tuttavia, adeguato riscontro al momento della discussione in sottocommissione: “oltre alla *querelle* intorno alla natura nazionale o locale degli interessi coinvolti, la rappresentazione del pericolo di prevaricazione delle organizzazioni rappresentative di quegli interessi (confederazioni del lavoro e dell'industria) in pregiudizio dell'interesse generale e l'enunciazione sia pure appena abbozzata di quell'astensionismo legislativo che avrebbe poi prevalentemente connotato nel nostro ordinamento il rapporto sistemico tra legge e contrattazione collettiva hanno concorso, in seno alla seconda Commissione, a motivare l'espunzione dell'ordinamento sindacale dalla discussione.”¹⁰

In merito ai rapporti di lavoro, viceversa, proprio la mancanza di dibattito ha consentito di definire “misteriosa” la vicenda che portò all'integrale taglio dalla competenza concorrente della materia menzionata¹¹: dopo averne disposto il trasferimento tra le materie affidate alla competenza integrativa delle regioni, la seconda Commissione, infatti, non ne fa più parola in sede di discussione sulla norma del progetto che disciplina tale competenza.

Rimangono, invece, elencate nell'art. 117 le voci “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione”, e “istruzione artigiana e professionale”, materie la cui potenziale incidenza sull'ordinamento del lavoro – stante, seppur latamente, la loro afferenza alla

⁹ Ad avviso di MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, 32, “la ‘competenza definita’ crea – di per sé – una tassatività delle materie e le stesse non paiono, perciò, suscettibili di accrescimento attraverso ‘interpretazioni per analogia’. Ma questa circostanza non implica che le ‘norme attributive di competenza regionale’ siano di stretta interpretazione, in quanto le voci inserite nei cataloghi costituzionali paiono certamente idonee, non tanto ad un'estensione interpretativa, quanto ad essere considerate evolutivamente con riferimento alle ‘sopravvenienze effettuali’ che toccano le materie”.

¹⁰ DE LUCA, *Il lavoro nel diritto regionale: recenti modifiche del titolo quinto della parte seconda della Costituzione e regioni a statuto speciale*, in www.cgil.it/giuridico/.

¹¹ DE LUCA, *Fonti regionali di diritto del lavoro*, Padova, 1988, 4.

disciplina del lavoro – non ha trovato adeguato sostegno nelle interpretazioni regionali: infatti “così come la possibilità offerta alle Regioni di disciplinare l’organizzazione dei propri uffici è stata fortemente condizionata dalla legislazione di trasferimento degli anni settanta, tanto da imprimerle un carattere fortemente amministrativo, esauendo sul nascere ogni possibilità per la Regione di legiferare nell’ambito del rapporto pubblico di lavoro, così anche la formazione professionale, lungi dall’interessare il contenuto del sinallagma contrattuale, ha riguardato il lato dell’organizzazione del sistema e degli istituti preposti alla formazione e riqualificazione dei lavoratori”.¹²

Ciò significa che per lungo tempo le questioni attinenti il rapporto di lavoro ed i temi connessi ad una sua differenziazione territoriale non si sono mai avvicinati né posti in relazione tra loro. Dalla formulazione originaria dell’art. 117 Cost, e quindi dal sistema di riparto di competenze tra Stato e Regioni, in altri termini, non è possibile argomentare alcun coinvolgimento ed intervento della legislazione territoriale decentrata in materia di lavoro, che rimane esclusivo appannaggio del legislatore statale¹³, almeno con riferimento al diritto del lavoro strettamente inteso¹⁴. Fino alla primissima legislazione regionale degli anni 70, realizzata tramite le sospirate leggi di delegazione emanate con ventennale colpevole ritardo, quindi, rimase oscura la reale consistenza della potestà legislativa regionale e ciò nella sua estensione ed applicazione ancor prima che nella sua efficacia, nel senso che la valutazione che si dava delle materie menzionate era del tutto restrittiva, comunque inidonea a fondare (per lo meno) le basi di una disciplina organica.

Nell’ambito del diritto del lavoro, tuttavia, è andata progressivamente emergendo, sotto l’incalzare della crisi economica, un’area di intervento del legislatore regionale costituita dalla disciplina del mercato del lavoro, con interventi ed istituti finalizzati alla salvaguardia od alla promozione della occupazione.¹⁵ Ciò poiché “occorre ricordare che il Costituente decentra alcune competenze che hanno rilievo, seppur limitato, per quanto attiene alla direzione dello sviluppo economico (artigianato, agricoltura, turismo) e che possono permettere alle regioni di realizzare interventi di politica occupazionale agendo, indirettamente, sulla domanda di lavoro”. Si riscontra,

¹² DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a statuto ordinario*, in DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004, 12.

¹³ Tra i primi, PERGOLESI, *Appunti sulla legislazione regionale in materia di lavoro*, in *Riv. Inf. Prof.*, 1953, 337.

¹⁴ Diritto sindacale, diritto del contratto o del rapporto di lavoro, legislazione sociale, previdenza sociale, secondo la nota articolazione proposta da GIUGNI, *Diritto del lavoro (voce per un’enciclopedia)*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1979, 19.

¹⁵ V. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, relazione alle giornate di studio AIDLASS di Chianciano, aprile 1979, Milano, 1980, 13.

infatti, come nel disegno del Costituente assumano già una propria fisionomia autonoma gli interventi normativi delle regioni in materia di politica del lavoro con particolare riferimento al sostegno dell'occupazione: "nel suo insieme l'art. 117 Cost. non delinea una vera e propria politica regionale del lavoro, ma ne pone le premesse. Il ruolo delle Regioni in materia si incentra sulla istruzione artigiana e professionale e da qui può espandersi, a discrezione del legislatore ordinario, per occupare aree contigue".¹⁶

Il legislatore statutario regionale, infatti, finalmente legittimato a dare attuazione a quanto disposto dall'art. 123 Cost., pare spingersi ben al di là di quanto previsto dal Costituente¹⁷, disciplinando anche materie dalle quali sembrava radicalmente esclusa ogni sua possibilità di intervento, come quella lavoristica. Sullo sfondo di tale orientamento del legislatore regionale teso a scavalcare il rigido riparto di competenze scolpito nella Costituzione, si colloca la proposta di una interpretazione adeguatrice che tenga conto dell'evoluzione sociale, economica e legislativa che ha investito la Penisola negli ultimi decenni.¹⁸

Infatti, se alcuni Statuti si ripropongono il conseguimento di obiettivi programmatici tipici (quali il promuovimento delle condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro, assicurare la piena occupazione e la tutela dei diritti dei lavoratori) "avvalendosi delle proprie competenze"¹⁹, altri affermano che "la Regione promuove le condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro e assicurare la piena occupazione come fattore essenziale dello sviluppo" e "per eliminare l'emigrazione. Concorre a tutelare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni. Adotta ogni misura idonea a realizzare la piena uguaglianza della donna [...] nel lavoro. Cura [...] l'inserimento attivo nel lavoro degli invalidi e dei minorati e la difesa dei loro diritti. [...] Promuove iniziative per tutelare i diritti dei lavoratori all'estero."²⁰

¹⁶ Citazioni tratte da VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, Milano, 1986, 12, il quale sostiene si possa "affermare che, nel disegno del Costituente, assume una fisionomia autonoma l'intervento normativo delle regioni in materia di politica del lavoro con particolare riferimento al sostegno dell'occupazione". V. anche SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle regioni ed azione sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1976, 1, 197.

¹⁷ L'art. 123 Cost. nel previgente assetto, infatti, stabiliva che ogni Regione adottasse uno Statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisse le norme relative all'organizzazione interna della Regione, nonché sull'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, sulla pubblicità delle leggi e dei regolamenti regionali.

¹⁸ BASSANINI-ONIDA, *Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano, 1971, 64.

¹⁹ Statuto Regione Lombardia, art. 3.

²⁰ Statuto Regione Marche, art. 6.

E' manifesto, in ultima analisi, il tentativo di molti legislatori statutari di oltrepassare il limite delle competenze formalmente attribuite alle regioni dalla Costituzione, autoinvestendo la struttura regionale del ruolo di nuovo centro di aggregazione e di rappresentazione degli interessi della collettività regionale.²¹

Lo sforzo prodotto, tuttavia, non è comunque foriero di apprezzabili conseguenze. Lo slancio verso nuove competenze e l'assunzione di complesse responsabilità suscita, tra i commentatori, più sgomento e preoccupazione che entusiastiche adesioni: ci si premura, in particolare, di segnalare che le Regioni possono anche fissare obiettivi programmatici propri e fors'anche calibrati sulle specificità territoriali, ma pur sempre utilizzando i soli strumenti che l'ordinamento costituzionale appresta e consente, ma non altri.²²

La stessa autorità centrale ostacola palesemente il coraggioso cammino intrapreso dalle Regioni, facendo mancare non solo i mezzi finanziari per realizzare i programmi contenuti negli Statuti, ma anche evitando di predisporre gli strumenti necessari per una compiuta ed organica crescita degli enti territoriali. Così, nella perdurante mancanza della legislazione di cornice nelle materie di competenza concorrente, i provvedimenti tramite i quali si trasferiscono le competenze che gli Statuti intestano alle Regioni nelle materie di competenza regionale lasciano inalterato il quadro di riferimento, confermando le competenze normative dello Stato.

Privata dei mezzi giuridici e finanziari per poter far fronte agli impegni presi nel proprio Statuto, la Regione, pur scontando una certa disomogeneità sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo, sembra accusare il colpo, dando luogo "ad una spontanea abdicazione ovvero ad una mancanza di interesse da parte delle regioni ad una legislazione lavoristica in senso proprio."²³

2. Le politiche del lavoro tra legislazione statale e regionale

²¹ DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a statuto ordinario*, op. cit., 15.

²² In particolare, BASSANINI-ONIDA, *Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento*, op. cit., 64.

²³ DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a statuto ordinario*, op. cit., 25.

Anche sul fronte delle politiche attive del lavoro e del collocamento prevale, inizialmente, una linea marcatamente centralista. Il mercato del lavoro rimane nel dominio del collocamento pubblico, avente i tratti rigidamente statalisti delle funzioni di incontro tra domanda ed offerta.

Perdura, infatti, la vigenza della legge 29 aprile 1949, n. 264, in cui le autorità territoriali non svolgono alcuna funzione – con l’eccezione delle Regioni a statuto speciale – e in cui l’unico decentramento avvertibile è quello meramente amministrativo tramite l’articolazione in uffici regionali, provinciali e comunali, ma in cui è del tutto assente un coinvolgimento delle autonomie locali. La legge, sostanzialmente, imprime un carattere rigidamente statale alle funzioni di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, carattere direttamente importato dalla previgente organizzazione fascista che, a sua volta, aveva posto fine alla precedente esperienza di valorizzazione di Comuni e Province in materia.²⁴ Una visione statalista, peraltro, che ha accentuato “la configurazione del collocamento come mero procedimento amministrativo limitativo dell’autonomia contrattuale delle parti nella stipulazione del contratto individuale di lavoro, mediante la generalizzazione del principio rigido, ma inosservato nella prassi, della richiesta numerica per l’avviamento al lavoro”.²⁵

Alla base di tale organizzazione, la convinzione che la funzione pubblica inerente al servizio di collocamento dei lavoratori, inteso come “sistema onnicomprensivo di regolazione del mercato del lavoro”²⁶, non possa che pretendere un’uniforme disciplina tanto sotto l’aspetto normativo che amministrativo sull’intero territorio nazionale. In tal senso, le caratteristiche di non differenziazione ed invarianza del sistema, anche sul piano territoriale, fungerebbero quale garanzia fondamentale di una distribuzione equa delle occasioni di lavoro²⁷, ritenendosi “consustanziali al monopolio statale e direttamente strumentali agli obiettivi di controllo formale sui flussi occupazionali”.²⁸ Sintomatici di tale orientamento si palesano l’assenza di rilevazioni sistematiche sull’andamento del mercato del lavoro e la pressoché esclusiva finalizzazione delle attività di formazione professionale alla preparazione dei più giovani.

²⁴ Cfr. VENETO, *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, Bologna, 1974, 34-35.

²⁵ NAPOLI, *Mercato del lavoro ed autonomia regionale in Italia*, in *Politiche del lavoro, occupazione diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Milano, 1988, 154.

²⁶ GHERA, *Lavoro (collocamento)* in *Digesto*, VIII, Torino, 1992, 590.

²⁷ MARIUCCI-LISO, *Collocamento*, in *Enc. Giur. Treccani*, VI, Roma, 1988, 7.

²⁸ TULLINI, *Quale federalismo per l’organizzazione del mercato del lavoro?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2000, 28.

I riferimenti ad azioni promozionali contenuti nelle principali proposte per lo sviluppo economico e per la lotta contro la disoccupazione non vanno al di là di mere dichiarazioni formali senza alcuna valenza precettiva (si pensi al noto Piano Vanoni del 1955)²⁹ e le proposte contenute nel piano quinquennale 1966-1970 (primo ed unico esempio di programmazione generale di medio periodo posta in essere dallo Stato italiano) sono state ritenute nulla più che “rudimentali linee di intervento”.³⁰ Lo stesso intervento legislativo dello Statuto dei lavoratori non modifica, se non parzialmente ma del tutto marginalmente, l’assetto appena delineato.³¹

Sono in realtà i decreti legislativi del gennaio 1972 (dd.p.r. 14 gennaio 1972, nn. 1-11) a segnare certamente un momento di svolta, in quanto per la prima volta si dà attuazione a quella parte della Costituzione che vuole le Regioni protagoniste in materia di formazione professionale. In seguito all’istituzione delle Regioni a Statuto ordinario vengono, infatti, trasferite ai nuovi enti locali alcune responsabilità amministrative, operando un limitato decentramento fondato sul “ritaglio delle competenze a favore di non poche riserve di funzioni trattenute allo Stato”³². Si tratta, per vero, di provvedimenti fortemente riduttivi degli scenari prospettati dagli Statuti regionali *medio tempore* approvati, e che, invece di saziare le richieste regionali, stimolano domande di ulteriori e più ampi trasferimenti di funzioni.³³

In particolare, il d.p.r. n. 10, pur disponendo (art. 1) il passaggio delle funzioni svolte in materia di istruzione professionale agli enti locali, precisa (art. 7-10), infatti, che restano ferme le competenze statali in ordine a materie che, pur strettamente connesse con la formazione professionale, si ritiene debbano essere soggette a disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale: l’attribuzione delle qualifiche ai fini del collocamento, il rapporto di apprendistato, l’assistenza tecnica ed il finanziamento dei corsi di qualificazione e riqualificazione professionale. Ben lontano, in definitiva, da un’effettiva organica rifondazione del quadro normativo e dell’assetto dei poteri

²⁹ V. VANONI, *Antologia di scritti sul piano Vanoni*, Milano, 1959.

³⁰ SMURAGLIA, *Il governo del mercato del lavoro: alcune ipotesi interpretative*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 6, 73.

³¹ Si v., infatti, gli artt. 33-34 della l. n. 300 del 20 maggio 1970 ed i commenti di PERA, *Commento all’art. 33*, in ASSANTI-PERA, *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, 1971, Padova, 382; GHERA, *Commento all’art. 33*, in *Statuto dei Lavoratori, Commentario*, GIUGNI (diretto da), Milano, 1972, 567.

³² BALBONI-PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in AMATO-BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, 673.

³³ A commento dei decreti in esame si v. BALUCANI, *Le competenze delle regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti di trasferimento delle funzioni statali*, in *Foro Amm.*, 1973, II, 394; SIMI, *Istruzione artigiana e professionale*, in GALATERIA (a cura di), *Stato e Regioni, il trasferimento delle funzioni amministrative*, Torino, 1976, 527.

statali e regionali, che avrebbe preteso, al contrario, una chiara enunciazione complessiva del fenomeno istruzione artigiana e professionale con conseguente precisa ripartizione delle competenze.³⁴

I provvedimenti di completamento dei poteri regionali (l. n. 382 del 22 luglio 1975 ed il relativo decreto di attuazione, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616) riconoscono, invece, un'effettiva apertura nei confronti delle regioni in materia di mercato del lavoro e di sostegno all'occupazione.³⁵ Non può negarsi, infatti, che, al di là di un mero trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni a Statuto ordinario, tramite un'interpretazione estensiva dell'elenco dell'art. 117 Cost. e talora con l'introduzione di materie non elencate ai sensi dell'ultimo comma del citato articolo, essi costituiscano il primo contributo alla definizione precisa delle competenze statali e regionali, mancata nei decreti del 1972.³⁶ Tanto che dal tenore del decentramento effettuato (ed in particolare dall'art. 11 in tema di programmazione economica e sociale), ad avviso di alcuni, si sarebbero poste le premesse per un nuovo rapporto tra Stato e Regioni, basato su un "modello a dominanza regionale ed a coordinamento centrale preventivo".³⁷

Per quanto riguarda la politica del lavoro tali valutazioni non sono, tuttavia, pienamente condivisibili: i decreti certamente dispongono un effettivo ampliamento in capo alle Regioni delle competenze amministrative in materia di formazione professionale (prevedendo che allo Stato restino conservate per intero solo le competenze finalizzate al conseguimento di un titolo di studio e di diplomi di istruzione secondaria, affermando quindi l'ampia competenza regionale sulla formazione professionale a cui viene unito l'orientamento professionale), ma considerarli come un'effettiva inversione di tendenza rispetto ad un *trend* consolidato appare piuttosto azzardato. In proposito, non può passare inosservato il mancato accoglimento della proposta avanzata dalla Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale (c.d. "Commissione Giannini"), nei

³⁴ VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, op. cit., 61, sottolinea che "il decreto si limita, invece, a disporre in forma meccanica e del tutto parziale il passaggio delle funzioni esercitate in precedenza dal Ministero del lavoro."

³⁵ A commento del decreto, si v. BARBERA-BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978; FRAGOLA, *Commento al d.p.r. n. 616 sul decentramento amministrativo*, Napoli, 1978.

³⁶ In proposito si segnala, in tema di formazione professionale, l'art. 35, il quale stabilisce che in tale materia rientrino tutte quelle attribuzioni che "concernono i servizi e le attività destinati alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità [...] ad esclusione di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria, o post universitaria; nonché la vigilanza sull'attività privata di istruzione artigiana e professionale".

³⁷ PASTORI, *I modelli procedurali della programmazione nazionale*, in *Stato, regioni ed enti locali: dalla separazione al coordinamento*, Quaderni regionali Formez, 1982, 16, 17.

lavori preparatori dei decreti attuativi, di trasferimento alle Regioni anche delle funzioni in materia di collocamento pubblico della manodopera: solo un decentramento di poteri in tale delicato settore avrebbe consentito, data l'estrema rilevanza del collocamento nel quadro dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro, un effettivo ribaltamento delle posizioni³⁸; l'ampia competenza riconosciuta alle Regioni in materia di formazione ed orientamento professionale avrebbe potuto e dovuto intrecciarsi con la materia dell'accesso al lavoro, almeno per stabilire forme minime di coordinamento tra la disciplina dello Stato e le competenze delle Regioni.

Infine, nel 1978 lo Stato provvede ad approvare la legge quadro sulla formazione professionale (l. n. 845 del 21 dicembre 1978)³⁹, completando il percorso intrapreso dai decreti precedenti e sviluppandone al massimo le potenzialità. Essa, quindi, porta a termine il passaggio alle Regioni delle funzioni legislative e amministrative in tema di orientamento e formazione professionale, nell'intento di valorizzare la formazione come "strumento di politica attiva del lavoro"⁴⁰, ma presentando sostanziali elementi di novità. Consente, infatti, alle Regioni di dotarsi di strutture di osservazione sul mercato del lavoro loro proprie – attività considerata come prima misura necessaria per la programmazione degli interventi formativi e di tutti gli interventi di politica attiva del lavoro⁴¹ – ai fini di programmazione dell'attività di formazione professionale (art. 3, lettera b).⁴²

³⁸ VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, op. cit., 35-36, il quale si schiera apertamente contro quella dottrina ad avviso della quale "la materia del collocamento e della mobilità rientri tra quelle che impongono al legislatore una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale" (v. FERRARO, *Inquadramento sistematico della l. 140 del 1981*, in FERRARO-OLIVIERO, *L'inquadramento del mercato del lavoro tra riforma e sperimentazione*, Padova, 1982, 43). L'A., infatti, sostiene che da una corretta lettura delle disposizioni costituzionali (ed in particolare dall'art. 118, comma 2, Cost.) non possa affatto escludersi la legittimità di una delega in materia alle Regioni: "il decentramento di poteri in materia di collocamento è da considerarsi pertanto soggetto solo a valutazioni di opportunità (di natura squisitamente politica) e non di legittimità costituzionale".

³⁹ Per un commento sistematico al provvedimento legislativo, v. NAPOLI, *Legge 21 dicembre 1978, n. 845. legge quadro in materia di formazione professionale*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1979, V, 910. L'A., in considerazione della definizione fornita dal legislatore ("la formazione professionale è l'insieme di quegli interventi formativi finalizzati alla diffusione delle conoscenze tecniche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali"), sottolinea il superamento della visione monolitica della formazione come addestramento al lavoro manuale e la sua dinamica svolta verso l'evoluzione tecnologica e soprattutto verso un arco di tempo che copra tutta la vita del lavoratore. Si v. inoltre, del medesimo A., in tema di formazione professionale, *Commento sub art. 35, 2° comma, della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di BRANCA, Tomo I, Bologna, 1979.

⁴⁰ V. art. 1 della legge in commento.

⁴¹ "Le informazioni sulle situazioni occupazionali [...] costituiscono la base conoscitiva per l'attività dei centri di formazione professionale e la predisposizione dei programmi formativi", nonché "uno strumento in grado di fornire alle parti sociali protagoniste elementi di valutazione, non solo e non tanto sulle cause degli squilibri, ma anche sulle possibili politiche di adeguamento reciproco delle variabili": v. DE CRISTOFARO, *Mercato del lavoro, formazione professionale e collocamento*, in GAROFALO-LAGALA, *Collocamento e mercato del lavoro*, Bari, 1982, 88.

⁴² La rilevanza di tale innovazione è sottolineata in particolare da NAPOLI, *Mercato del lavoro ed autonomia regionale in Italia*, in *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, op. cit., 154: "la conoscenza del mercato, se vuole essere di supporto alle politiche locali del lavoro, non può affidarsi alla episodicità delle ricerche.

Nel silenzio della norma, comunque, rimane esclusa la competenza dei legislatori periferici in materia di organizzazione del mercato del lavoro. Ciò viene in parte mitigato dal trasferimento delle funzioni amministrative statali, in tal modo consolidando, tuttavia, la frammentazione dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro.

L'impulso fornito dalla l. n. 845 del 1978 sarà contraddittorio: se è vero che alcune Regioni si doteranno di un quadro normativo complesso che resisterà fino alla metà degli anni novanta, è altrettanto vero che la normativa regionale non sembra in grado di innovare i contenuti della legge quadro statale, complice anche la contro-reazione statale che, pur nel rispetto formale della suddivisione delle competenze ed individuando la dimensione territoriale quale dimensione ottimale per la direzione dell'intervento pubblico, spesso limita il ruolo delle regioni con discipline di dettaglio che lasciano poco o nessuno spazio agli interventi locali, mortificandone il ruolo.

Senza contare che le leggi statali con le quali si intese por mano ad una specifica innovazione nella disciplina del mercato del lavoro⁴³ perseguirono “un modello a dominanza centrale con consultazioni ed articolazioni di tipo regionale”⁴⁴. Infatti, le difficoltà incontrate dalle Regioni nel dare carattere sistematico agli interventi in materia di formazione derivano certamente anche dal comportamento statale, che “non ha mai cessato di incalzare l'attività regionale mediante la legislazione di promozione dell'occupazione che allargava man mano la tipologia degli interventi formativi, ferma restando la competenza regionale ad effettuarli”⁴⁵.

Nel periodo compreso tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta, la necessaria opera di riorganizzazione amministrativa resasi indispensabile a seguito dei decreti sopramenzionati, ma soprattutto una maturata nuova consapevolezza dei propri strumenti di intervento e strumenti di realizzazione, forniscono nuovo impulso, in assenza di ulteriori trasferimenti di poteri in capo alle regioni, a prospettive di intervento del legislatore territoriale.

La crisi economica ed occupazionale conduce alla necessità di intraprendere nuovi percorsi in una zona di pericolosa interferenza tra competenze statali e regionali, ma su cui le autorità

Essa esige l'organizzazione di un'attività tendente soprattutto all'analisi qualitativa oltre che quantitativa del fenomeno. [...] Per tale ragione gli Osservatori del mercato del lavoro [...] assumono i connotati di strumenti di politica del lavoro, poiché la conoscenza è finalizzata all'azione: conoscere prima di decidere”.

⁴³ Ci si riferisce in particolare alla l. n. 675 dell'8 agosto 1977 in tema di riconversione industriale e mobilità della manodopera ed alla l. n. 285 del 1 giugno 1978.

⁴⁴ PASTORI, *I modelli procedurali della programmazione nazionale*, in *Stato, regioni ed enti locali: dalla separazione al coordinamento*, op. cit., 19.

⁴⁵ NAPOLI, *Regioni e organizzazione del mercato del lavoro*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1987, 37.

decentrate giungono per prime a legiferare. Il D.p.r. 616/1977, infatti, completando il trasferimento di competenza alle regioni, si è limitato ad una mera ripartizione di poteri in ordine a interventi pubblici più tradizionali, ribadendo la perdurante vigenza di un assetto di interventi (già) precedentemente delineato: così la formazione professionale e le connesse attività di orientamento professionale sono state affidate alle Regioni, mentre si è confermata la competenza statale sul collocamento pubblico della manodopera. Risulta evidente, tuttavia, che tra le funzioni esplicitamente riservate allo Stato e quelle trasferite o delegate alle Regioni si colloca una vasta area di intervento pubblico che, non trovando esplicita collocazione nel citato decreto, costituisce terreno di scontro, avidamente conteso dai due pretendenti.

L'obiettivo dichiarato del legislatore regionale, forse per sua naturale propensione⁴⁶, rimane l'assunzione di maggiori responsabilità ed interventi diretti alla promozione ed al sostegno dell'occupazione, sperimentando nuove forme di intervento e monitoraggio del mercato. A tal fine, il campo privilegiato di intervento viene individuato proprio nell'ampio margine di manovra concesso con riguardo alla competenza regionale in materia di istruzione artigiana e professionale ex art. 117, comma 1, Cost.⁴⁷

L'art. 117, comma 1, Cost., invero, riconosce alle Regioni competenza concorrente solo relativamente alla formazione professionale: si sostiene, tuttavia, che ciò non costituisca valido motivo per ritenere implicitamente escluso ogni coinvolgimento regionale sul mercato del lavoro. Anzi, si ragiona, proprio tale mancata indicazione consentirebbe di attrarlo nell'orbita della formazione professionale, come se già nella originaria struttura dell'art. 117 potessero scorgersi appigli che consentano di qualificare il sostegno all'occupazione una materia attribuita alla competenza delle Regioni. Nel dettato costituzionale, in definitiva, "possono dirsi già insite in sostanza le premesse per una vera e propria politica regionale del lavoro, da consolidarsi per il

⁴⁶ NAPOLI, *Tutela dell'occupazione e politica del lavoro: il ruolo delle regioni negli anni '80. Modelli normativi a confronto*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1983, 139-140, il quale già precedentemente sosteneva la necessità che le Regioni diventassero soggetti completi di politica del lavoro, partendo dalla competenza in materia di formazione professionale, prospettando precise ipotesi di intervento: v. ID, *Regione, formazione professionale e rapporto di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1975, 729.

⁴⁷ CARINCI, *Riforma legislativa, contrattazione collettiva ed iniziativa regionale sul mercato del lavoro*, in AA.VV., *Regione e politica del lavoro*, Bologna, 1982, 82.

tramite di un intervento del legislatore statale che decida di estendere alle regioni ordinarie ciò che è già stabilito *ab ovo* per le regioni speciali”.⁴⁸

Così, contestualmente ad una crisi occupazionale assai gravosa, le Regioni affrontano, tramite una fitta produzione normativa concernente la gamma delle materie comprese nella propria competenza, situazioni che per la prima volta si aprono all’intervento pubblico. In particolare, si delinea un’area di intervento non direttamente riconducibile né alle competenze statali né a quelle decentrate, ossia quella delle politiche attive del lavoro, all’interno della quale si adoperano ampiamente svariati strumenti di sostegno all’occupazione che non trovano fondamento in espliciti trasferimenti o deleghe di competenze, ma che di fatto hanno determinato un incisivo irrobustimento del processo di regionalizzazione nella regolazione del mercato del lavoro.⁴⁹

Il sostegno all’occupazione si manifesta in soluzioni che estendono i poteri della Regione in particolare in materia di orientamento professionale, che mirano ad offrire al lavoratore servizi finalizzati a promuoverne l’occupazione. Si utilizzano inoltre forme di incentivazione finanziaria destinate a rinforzare l’occupazione delle fasce deboli ed in particolare verso le assunzioni indirizzate a cassintegrati e disoccupati di lungo periodo; iniziative che si aggiungono, financo sovrapponendosi, alle omologhe iniziative intraprese dall’autorità centrale, palesando lo scarso livello di integrazione tra interventi statali e regionali. Il sostegno all’offerta di lavoro apprestato dalle Regioni, in definitiva, non si riduce alla formazione professionale, ma si amplia sorretto da una nuova concezione dell’orientamento professionale, “fino al raggiungimento dell’obiettivo finale: l’occupazione in forma stabile”.⁵⁰

3. Le riforme degli anni ottanta sul mercato del lavoro e la giurisprudenza costituzionale

⁴⁸ VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, op. cit., 14; si consideri, inoltre, che “l’art. 117 Cost. individua una ripartizione delle competenze a tutela, e non a danno, dei legislatori regionali, al punto di consentire un ampliamento di queste sul versante legislativo e amministrativo secondo i meccanismi degli articoli 117 e 118 della Costituzione”: SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 55.

⁴⁹ VARESI, *L’assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l’impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997*, n. 469, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, 22, 16.

⁵⁰ VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, op. cit., 169.

L'ampliamento della produzione legislativa regionale del periodo, che spesso si spinge ben al di là degli angusti confini ai quali è costretta dal rigido riparto di competenze, non trova riscontro presso il legislatore statale che, anzi, con la l. n. 863 del 19 dicembre 1984 ("misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali") sembra mortificarne incisivamente il ruolo. La legge citata, come noto, dà organica disciplina ad un nuovo speciale rapporto di lavoro a causa mista⁵¹, il contratto di formazione e lavoro⁵² ma, al contempo, esautorata la Regione da ogni competenza in materia, in quanto affida l'approvazione del progetto presentato dal datore di lavoro alla Commissione regionale per l'impiego. Organismo, quest'ultimo, che assume un ruolo di notevole rilievo, tendendo progressivamente a riunificare la direzione dell'azione statale sul mercato del lavoro ed a rappresentare la sede istituzionale di raccordo tra gli interventi di competenza statale e quelli di competenza regionale.⁵³ La Cri viene riproposta nella forma prevista dalla legislazione speciale per le zone terremotate della Campania e della Basilicata (d.l. n. 24 del 14 febbraio 1981 convertito con l. n. 140 del 16 aprile 1981⁵⁴): alle Regioni spetta la vicepresidenza dell'organismo, ma vengono sostanzialmente interdette da compiti e funzioni su cui la competenza regionale era in via di consolidamento in forza della l. n. 845/1978 (come l'osservazione del mercato del lavoro) o su cui la competenza regionale era certa (come nel caso della formazione e dell'orientamento professionale), assorbiti ora nell'ambito della Commissione regionale per l'impiego.⁵⁵

Ma, ciò che risulta maggiormente rilevante nel provvedimento normativo in discorso, si sancisce l'espropriazione dei poteri normativi e programmatori relativi alla parte formativa dei contratti di formazione e lavoro, di cui all'art. 3 della l. n. 863/84, ora transitati nell'area di

⁵¹ Sul concetto di causa mista ancora attuali le osservazioni di RUDAN, *Il contratto di tirocinio*, Milano, 1964, 84.

⁵² In merito alla disciplina dei contratti di formazione e lavoro introdotta dal provvedimento normativo in discorso, si v. NAPOLI, *Commento alla l. 863/84*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1985, IV, 830 e LAGALA, *I contratti di formazione lavoro: un'occasione perduta*, in M. G. GAROFALO (a cura di), *Crisi, occupazione, legge*, Bari, 1985, 93.

⁵³ Le commissioni regionali per l'impiego vennero istituite dall'art. 22 della l. n. 675 dell' 8 agosto 1977 con la denominazione di Commissione regionale per la mobilità. Ne ricostruisce l'iter evolutivo RICCI, *La Cri: "il fascino discreto" della burocrazia*, in M.G. GAROFALO (a cura di), *Crisi, occupazione, legge*, op. cit., 117.

⁵⁴ Il cui art. 1 *bis* definisce la Cri "l'organo di programmazione, di direzione e di controllo di tutti gli interventi di politica attiva del lavoro", di fatto assorbendo poteri di appartenenza regionale.

⁵⁵ Peraltro, l'esperienza della l. n. 140/81 fu unanimemente ritenuta insoddisfacente, tanto che nel maggio del 1983 si giunse alla stesura di un documento congiunto tra Ministero del lavoro e Regioni concernente la "cooperazione in materia di organizzazione del mercato del lavoro e di formazione professionale". Esso stabiliva un sostanziale ridimensionamento delle Commissioni ed il contestuale riconoscimento del principio che le Regioni avrebbero potuto concorrere con propri strumenti alla realizzazione di iniziative a carattere promozionale, purché ciò avvenisse nell'ambito delle direttive generali elaborate dalla Cri. Il testo dell'accordo è riportato in AA.VV., *Il ragno e la ragnatela. Le politiche attive del lavoro a livello locale*, Milano, 1985.

competenza della Commissione stessa.⁵⁶ Laddove si incrociano materie di competenza regionale con materie di competenza statale, i poteri regionali vengono assorbiti e la disciplina statale travalica i confini dettati dal d.p.r. 616/77, mentre “del tutto aleatoria è, invece, la partecipazione della regione ai poteri statali; la legge infatti non prevede alcuna forma di flessibilità della normativa sul collocamento”.⁵⁷

Inevitabile che l’assetto di competenze così delineato alimentasse l’indice di conflittualità tra Stato e Regioni, fino a sollevare questione di legittimità costituzionale di fronte alla Consulta in merito alla disciplina dei contratti di formazione e lavoro.

Le regioni ricorrenti (Lombardia, Liguria e Valle d’Aosta), nel censurare l’intervento statale sul contratto di formazione e lavoro, risolvono preliminarmente il problema centrale, e cioè la possibilità per lo stato di intervenire sulla tipologia contrattuale in questione. Esse, infatti, non contestano il potere dello Stato di disciplinare contratti di lavoro a causa mista, anzi riconoscono implicitamente la legittimità dell’intervento statale sul contratto di formazione nel suo nucleo essenziale, cioè la definizione di un nuovo modello di rapporto di lavoro⁵⁸. Ciò di cui esse si dolgono, in realtà, è costituito unicamente dall’espropriazione nel proprio ruolo normativo e programmatico in materia di formazione professionale⁵⁹, ponendo “in evidenza la necessità di forme di coordinamento atte a salvaguardare la sfera di loro competenza”⁶⁰.

In primo luogo le Regioni ricorrenti considerano lesivo delle proprie competenze la circostanza che non si riconosca alla Regione nessun autonomo potere di approvazione o di autorizzazione dei progetti, che vengono invece sottoposti al vaglio della Commissione Regionale

⁵⁶ Dispone infatti l’originario art. 3, comma 3, che i tempi e le modalità di svolgimento dell’attività di formazione e lavoro vengono stabiliti mediante progetti approvati dalla Commissione regionale per l’impiego alla stregua del parametro fornito dalla “coerenza con la legislazione regionale e statale”.

⁵⁷ VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, op. cit., 45.

⁵⁸ Per vero, la tesi opposta è stata solamente paventata nel ricorso della regione Lombardia, ad avviso della quale il riparto di competenze di cui all’articolo 117 Cost. imporrebbe una chiara demarcazione di poteri: si v. tuttavia NAPOLI, *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, op. cit., 207, il quale non ritiene corretta tale impostazione perché condurrebbe all’ “impossibilità di porre un nesso tra formazione e lavoro, con la conseguente radicale impossibilità di un rapporto a causa mista”.

⁵⁹ La l. n. 863 del 1984 infatti da un lato accentra le funzioni formative sul datore di lavoro, il quale è chiamato a progettare ed attuare l’attività formativa, nonché ad accertarne gli esiti (art. 3, comma 7); d’altro canto accentra le funzioni di autorizzazione e controllo su organi statali (Commissione regionale per l’impiego ed Ispettorato del lavoro, art. 3, comma 8).

⁶⁰ VARESI, *Il contratto di formazione e lavoro tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1987, 1501, il quale prosegue sostenendo che “il nucleo del problema in esame consiste pertanto nell’individuazione dei poteri (residui) in cui si sostanzia la competenza regionale materia di formazione professionale quando si tratti di rapporti di formazione lavoro”.

per l'Impiego, organo dell'amministrazione centrale. La seconda violazione delle competenze regionali viene ravvisata invece nelle norme che attribuiscono ad organi statali il potere di controllo sull'attuazione dei progetti e sul livello di formazione acquisita dai lavoratori. Infine, si contesta l'ingerenza nella programmazione regionale delle risorse finanziarie da destinare alla formazione professionale, laddove si prevede che le Regioni debbano determinare ogni anno la quota del limite massimo di spesa da destinare ai progetti formativi che richiedono il finanziamento pubblico.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 190 del 25 maggio 1987,⁶¹ ha respinto, ritenendole infondate, quasi tutte le questioni di legittimità relative all'art. 3 della legge n. 863 del 1984, accogliendo il ricorso solo per la parte in cui tale norma non prevede che strutture regionali possano accertare il livello di formazione acquisito dai lavoratori.⁶² Nessun profilo di illegittimità costituzionale viene rilevato nella mancata attribuzione della funzione di approvazione dei progetti formativi alle Regioni, devoluta invece alla Cri: quest'ultimo organismo non ha alcuna incidenza sullo svolgimento delle funzioni di carattere formativo e, pertanto, non svolge in realtà alcuna funzione di regolazione diretta e amministrativa, ma si limita ad esercitare una funzione di controllo su un'attività privata. In altre parole, alla commissione viene affidata, ad avviso della Consulta, una valutazione circa la congruità del progetto rispetto agli obiettivi di formazione, senza però involgere l'espletamento di una funzione amministrativa in materia di formazione.⁶³

E' stato rilevato, tuttavia, come la pronuncia della Consulta si basi su una preavutazione che non sarebbe del tutto condivisibile: l'operazione di salvataggio della competenza legislativa statale sul contratto di formazione e lavoro condotta dalla Corte poggerrebbe su di una esaltazione della finalità socio-politica di promuovere la costituzione di rapporti di lavoro subordinato destinati specificatamente al settore giovanile. La compatibilità costituzionale del contratto di formazione, in altre parole, viene spiegata "non in base a peculiarità soggettive o oggettive inerenti al rapporto di lavoro, ma in base agli obiettivi economico-sociali che il legislatore prevede di conseguire

⁶¹ In *Dir. lav.*, 1987, II, 419.

⁶² In altre parole, la pronuncia in commento non è una mera sentenza abrogativa della norma impugnata, ma una sentenza c.d. additiva, che integra le disposizioni legislative sanandone l'illegittimità; v., sull'impatto che la sentenza in commento ha avuto nei confronti della legislazione in materia, valutato in realtà "molto scarso", NAPOLI, *Regioni ed organizzazione del mercato del lavoro*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1987, II, 42.

⁶³ L'evidente compromissione delle prerogative regionali sarebbe testimoniata, in realtà, dalla residuale competenza delle Regioni, legittimate ad adottare, nell'ambito delle disponibilità dei loro bilanci e di intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, attività di formazione professionale che prevedano periodi di formazione in azienda (art. 3, comma 13).

attraverso il ricorso alla speciale tipologia contrattuale"⁶⁴. La finalità occupazionale della normativa in esame è ritenuta prevalente rispetto alle esigenze formative: con ciò non viene negata l'incidenza di una competenza regionale in materia di rapporti di lavoro con causa formativa, ma essa è ritenuta accidente del contratto, la cui precipua specificità viene invece individuata nella sua strumentalità rispetto all'obiettivo occupazionale, relativo in quanto tale al soddisfacimento di un valore di preminente interesse nazionale.

La legge n. 56 del 1987 sembra segnare invece un'inversione di tendenza: si assiste infatti ad una cospicua opera di valorizzazione delle prerogative regionali in una materia da sempre rivendicata dallo Stato come oggetto di sua competenza esclusiva, vale a dire il collocamento. La novella legislativa affida infatti alle Regioni, tramite le Agenzie per l'impiego, il compito di situarsi al centro di un "crocevia normativo"⁶⁵ e di svolgere i compiti di maggiore rilevanza nel funzionamento dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, conferendo alle stesse compiti di connessione nella gestione del mercato del lavoro e nell'adozione di politiche attive.⁶⁶

Le Agenzie per l'impiego, modellate sull'esperienza formatasi nelle Agenzie del lavoro delle Regioni a statuto speciale, costituiscono il primo passaggio dalla presenza dello Stato sul mercato del lavoro propria degli uffici di collocamento ad una nuova configurazione dei servizi per l'impiego prefigurati dagli interventi di politica attiva del lavoro erogati dalle Regioni.

Il modello di tendenziale compromesso così generato tra le esigenze regionali di intervento e quelle nazionali di coordinamento, tuttavia, sconta la manchevolezza di un assai deficitario livello di efficienza⁶⁷, dovuto, non da ultimo, ad una reale impostazione centralista, giustificata da esigenze di coordinamento delle politiche dell'impiego, che tradisce le aspettative di chi auspicava un ben più consistente ampliamento del ruolo e delle prerogative regionali.⁶⁸

Ma l'area delle politiche attive del lavoro rappresenta solo l'aspetto più evidente di un mancato coordinamento che comporta gravi conseguenze in merito alla complessiva efficacia

⁶⁴ D'ANTONA, *L'anomalia post-positivista del diritto del lavoro e la questione del metodo*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1990, 207.

⁶⁵ NAPOLI, *Regioni ed organizzazione del mercato del lavoro*, op. cit., 43.

⁶⁶ V. GRANDI, *Principi ispiratori e orientamenti della legge n. 56/1987*, in AA.VV., *Stato, Regioni, parti sociale, e mercato del lavoro*, Napoli, 1987, 102.

⁶⁷ ROCCELLA, *Manuale di diritto del lavoro*, Torino, 2005, 77, rileva che le innovazioni introdotte "non contribuiscono neppure minimamente a migliorare la qualità del servizio di collocamento, avviato anzi a toccare negli anni immediatamente successivi il punto più basso di efficienza."

⁶⁸ V. ICHINO, *Collocamento: un problema ancora irrisolto. Appunti sulla legge 28 febbraio 1987, n. 56*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1987, I, 310.

dell'intervento pubblico sul piano delle politiche del lavoro. D'altra parte, nonostante le pressanti esigenze di una gestione coordinata degli strumenti di politica attiva del lavoro, perdura una conflittualità tra Stato e Regioni che manifesta l'inadeguatezza di un assetto di competenze le cui difficoltà di tenuta si fanno sempre più evidenti.

In tal senso, costituisce motivo di rilevante interesse la pronuncia con la quale la Consulta affronta il tema del contratto di apprendistato, approfondendo il tema della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni nonché dei rapporti tra legge e autonomia collettiva.⁶⁹ In tale pronuncia, la Consulta conferma un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, in base al quale “è esclusa ogni competenza legislativa delle regioni e delle province autonome in materia di disciplina dei rapporti giuridici privati”.⁷⁰ Sulla base di questa premessa, la Corte, sollecitata in tal senso dal ricorso principale del Governo, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5, della l. p. bolzanese “nella parte in cui autorizza la giunta provinciale, in mancanza di accordo tra le organizzazioni sindacali più rappresentative dei datori e dei prestatori di lavoro, a disciplinare con regolamento la durata dell'apprendistato entro il limite massimo previsto dalla legislazione statale”⁷¹. Ciò, come rilevato dalla Corte, poiché “il termine massimo dell'apprendistato è un elemento integrante del regolamento contrattuale di questo rapporto speciale di lavoro.” Pertanto, alla provincia autonoma di Bolzano compete disciplinare il contratto di apprendistato solo ove ciò riguardi “esclusivamente i profili pubblicistici del rapporto”.

La Consulta, ulteriormente, individua un altro principio che, a suo avviso, risulta violato dalla disposizione impugnata: solo la contrattazione collettiva di categoria può fissare una durata massima dell'apprendistato inferiore a quella legale di cinque anni, in applicazione del principio più generale “che riserva alla contrattazione collettiva la competenza di derogare *in melius* ai minimi legali di tutela dei lavoratori.”⁷² In sostanza, la disciplina della durata massima dell'apprendistato fissata dalla provincia autonoma consentirebbe di realizzare in via eteronoma quanto la legge attribuisce alla esclusiva competenza dell'autonomia collettiva.

⁶⁹ Corte Cost. 23 giugno 1988, n. 691, in *Le Regioni*, 1989, 902.

⁷⁰ Il cosiddetto limite del diritto privato all'autonomia legislativa regionale costituirà oggetto di specifico approfondimento nel corso della trattazione.

⁷¹ Limite fissato in cinque anni dall'art. 7, l. n. 25 del 19 gennaio 1955.

⁷² “ciò si comprende agevolmente ove si rifletta che detti minimi sono determinati dalla legge mediante un bilanciamento degli opposti interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, così che essi non possono essere modificati in senso più favorevoli ai primi se non con il consenso dei secondi.”

La dottrina ha sostenuto che se “la sentenza è ineccepibile nella sua logica interna ed è in linea con l'assetto giurisprudenziale complessivo”, “essa, tuttavia, suscita qualche elemento di perplessità per la scelta delle premesse di decisione utilizzate al fine di risolvere il caso di specie.”⁷³ La Corte, infatti, sembrerebbe operare una indebita equiparazione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale. Alla provincia autonoma di Bolzano, invero, compete non solo la formazione professionale dell'apprendista, bensì, stante la competenza statutaria della provincia autonoma⁷⁴, l'apprendistato *tout court*, dunque proprio un rapporto giuridico interprivato, in quanto destinataria di prerogative in termini di autonomia non comparabili con le attribuzioni delle Regioni a statuto ordinario. Da ciò potrebbe evincersi “che non è l'assetto delle competenze a dover essere delimitato dal principio dell'esclusione della disciplina dei rapporti interprivati ma è questo a doversi modellare sull'assetto delle competenze”⁷⁵ e che, in termini logici, “il principio di non interferenza nei rapporti interprivati è un criterio che deve operare in un momento logicamente successivo rispetto all'assetto delle competenze legislative fissate dalla costituzione”⁷⁶. La Corte, invece, alla stregua dell'ordine di idee prospettato da autorevole dottrina⁷⁷, applica all'apprendistato la distinzione tra profili interprivati esclusi e i profili pubblicistici ammessi, legando al principio della non interferenza territoriale nei rapporti tra privati l'altro principio, quello della prevalenza della autonomia collettiva sulla autonomia territoriale.⁷⁸

Valga conclusivamente segnalare come, alle soglie degli anni '90, la politica del lavoro in Italia si sia sviluppata all'interno di un quadro istituzionale piuttosto articolato: da un lato, osservazione del mercato del lavoro, formazione professionale ed orientamento professionale,

⁷³ NAPOLI, *La regolamentazione dell'apprendistato tra Stato, Regioni e autonomia collettiva*, in *Le Regioni*, 1989, 905-906.

⁷⁴ D.p.r. n. 670 del 31 agosto 1972, art. 9, n. 4.

⁷⁵ Quanto sostenuto da NAPOLI, *La regolamentazione dell'apprendistato tra Stato, Regioni e autonomia collettiva*, op. cit., 907, riprendendo la proposta metodologica condotta da VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949: “non è già che il diritto privato o il diritto processuale in sé e per sé considerati sono esclusi dalla competenza legislativa regionale, ma sono le materie disciplinate tra i diritti che, nella loro grande generalità sono sottratte alla competenza regionale. [...] ma se, per ipotesi una delle materie regolate dal codice civile viene assegnata alla competenza legislativa della regione, quest'ultima potrà legiferare emanando norme di diritto privato.”

⁷⁶ SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, Esperienze, modelli, tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 63-64.

⁷⁷ MORTATI, *Sulla potestà delle regioni di emanare norme di diritto privato*, in *Giur. Cost.*, 1956, 958, ad avviso del quale occorre distinguere i casi in cui la regione incide sui rapporti che i privati hanno con essa, e ciò rientra nella sfera delle attribuzioni regionali, dai casi in cui la regione incide sui rapporti che i privati istituiscono tra di loro, cosa che travalica la competenza attribuita.

⁷⁸ Cfr. NAPOLI, *La regolamentazione dell'apprendistato tra Stato, Regioni e autonomia collettiva*, op. cit., 905, il quale rileva l'interconnessione nel ragionamento della Corte dei due principi menzionati, in quanto “la non interferenza nei rapporti interprivati comporta in materia di lavoro la non interferenza nei rapporti collettivi e viceversa”.

rientranti nella competenza regionale; dall'altro lato il collocamento, le misure di integrazione del reddito e gli incentivi per favorire le assunzioni di categorie deboli, affidati alla competenza dello Stato.

4. La regionalizzazione dei sistemi per l'impiego del decreto legislativo n. 469 del 23 dicembre 1997

Dopo il tentativo del Ministro Treu, membro dell'esecutivo Dini, di varare una riforma incentrata sulla creazione di un Servizio nazionale per l'impiego regionalmente articolato, le tensioni verso una maggiore valorizzazione dell'intervento regionale trovano vigore e concretizzazione nella stagione inaugurata dalle leggi Bassanini, sostanzialmente figlie di una rinnovata esigenza di razionalizzazione delle competenze legislative tra stato e Regioni, che conduce ad una riconsiderazione sulla opportunità della presenza pubblica nel mercato del lavoro.

La l. n. 59 del 15 marzo 1997, recante "delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", costituisce, infatti, uno snodo fondamentale per la rivisitazione del rapporto tra stato, Regioni ed enti locali, in funzione di obiettivi di modernizzazione e razionalizzazione entro la cornice disegnata dalla (allora vigente) Costituzione (processo noto come "federalismo amministrativo a Costituzione invariata").

Infatti, in attesa di una riforma di più ampio respiro che coinvolgesse il titolo V della Costituzione incidente sulla potestà legislativa regionale, si pose mano, tramite il ricorso all'articolo 118 Cost., ad una più organica definizione del sistema di riparto delle competenze amministrative.⁷⁹

In linea generale la l. n. 59/97 prevede il conferimento alle Regioni e agli altri enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, di un'ampia serie di funzioni e compiti amministrativi relativi alla cura di interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità (articolo 1, comma 2, l. n. 59/97). La medesima legge, al tempo stesso, provvede alla tassativa individuazione

⁷⁹ PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, 749.

di funzioni e compiti riservati all'esclusivo intervento statale⁸⁰, in quanto inscindibilmente legati alla cura dell'interesse di tutta la collettività nazionale (articolo 1, comma 3, l. n. 59/97)⁸¹ e che, nell'area del lavoro, sono riconducibili alle seguenti materie: previdenza sociale, eccedenze di personale temporanee e strutturali, vigilanza in materia di lavoro e cooperazione.⁸²

In attuazione dell'articolo 1 della l. n. 59 del 1997, viene emanato, a seguito di una lunga trattativa condotta fra lo Stato, le Regioni e poi le Province,⁸³ il decreto legislativo 23 dicembre 1997 n. 469 ("conferimento alle regione e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro"), senza, tuttavia, revocare in dubbio la necessità di uniformità e nazionalità delle regole e dei principi di base, ma riconoscendosi la possibilità di discipline territorialmente differenziate – e non centralisticamente predeterminate – per mercati del lavoro tra loro assai differenti.

L'art. 1 del decreto, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 3 della legge delega, offre l'elencazione tassativa delle funzioni e dei compiti che vengono mantenuti in capo all'amministrazione statale. Vengono sottratti al conferimento, e quindi mantenuti in capo allo Stato, funzioni e compiti riconducibili alle attività generali di indirizzo, promozione e coordinamento (comma 1), le materie della previdenza sociale e delle eccedenze di personale temporanee o strutturali (comma 2), funzioni e compiti relativi alla vigilanza, alla conciliazione delle controversie di lavoro, alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale, alla gestione della rete informatica alla quale tutti i servizi pubblici e privati di mediazione tra domanda e offerta sono tenuti a collegarsi (il Sistema informativo lavoro) ed al raccordo con i livelli sopranazionali (comma 3).

Il ruolo dello Stato, in altre parole, mira a consentire una generale coerenza delle varie scelte specifiche, per dare organicità all'intera iniziativa pubblica. Tuttavia, il mantenimento in capo allo Stato di tali specifici ambiti di intervento determina la caducazione dell'originario carattere nazionale della politica attiva, puntandosi a promuovere la Regione a soggetto protagonista

⁸⁰ Impossibile non notare il ribaltamento rispetto alla formulazione dell'art. 117 Cost., ove ad essere indicate espressamente sono le competenze regionali.

⁸¹ LAMBERTUCCI, *Organizzazione del mercato del lavoro e funzione delle Regioni e delle Province: l'intervento della Corte Costituzionale*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2001, 667.

⁸² In verità, l'orientamento espresso dal Governo era favorevole ad un ulteriore restringimento delle funzioni riservate allo Stato: in particolare, per quanto riguarda la competenza in materia di eccedenze temporanee e strutturali di manodopera, fu il Parlamento, con un proprio emendamento, a modificare la proposta governativa, intesa a delegarne la competenza alle Regioni.

⁸³ V. quanto all'iter per l'approvazione del decreto, CARINCI, *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, Torino, 7.

dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro. Ciò avviene, peraltro, tramite una separazione concettuale tra funzioni di collocamento e di politica attiva, volta a riformare l'intervento pubblico attraverso l'articolazione regionale dei servizi per l'impiego⁸⁴, nonché a disciplinare l'attività privata di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.⁸⁵ Funzioni e compiti conferiti vengono infatti suddivisi in due gruppi: nel primo, collocato nell'art. 2, comma 1, vengono indicati il collocamento, l'avviamento al lavoro e le iniziative volte ad incrementare l'occupazione ed incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro; nel secondo, di cui al comma 2, trova posto la politica attiva del lavoro, specificando misure ed interventi pur senza pretendere di esaurire la gamma delle iniziative possibili.⁸⁶

Sul piano sistematico dev'essere apprezzata la filosofia di fondo alla quale si ispira la riforma dell'organizzazione del collocamento: ricompattare intorno alla competenza originaria della Regione sulla formazione professionale tutte le altre competenze, a cominciare dalla stessa mediazione tra domanda e offerta di lavoro.⁸⁷ Infatti, nell'ambito dei vincoli strutturali fissati dal decreto legislativo, alle Regioni viene affidato il compito di disciplinare con proprie leggi il funzionamento dei servizi. Il decentramento non implica soltanto il conferimento di funzioni e compiti relativi al collocamento, ma anche delle funzioni inerenti alla promozione dell'occupazione, impostando così la creazione di un sistema regionale per l'impiego.⁸⁸

⁸⁴ V. GRAGNOLI, *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, in *Lav. Dir.*, 1999, 264, il quale, in merito al conferimento di funzioni alle Regioni in tema di collocamento, rileva che esso "non è dovuto al mero ossequio a linee di tendenza dell'intero ordinamento, ma ad una riflessione specifica, per consentire la prosecuzione di una credibile iniziativa pubblica"; l'A., pag. 265, avverte tuttavia che "deve rimanere un livello centrale di riflessione sui temi occupazionali, mai confinati nel territorio di ciascuna Regione", poiché "il raccordo fra lo Stato e le Regioni può segnare momenti dialettici, per la necessaria conciliazione delle strategie delle istituzioni; lo spostarsi del baricentro verso gli enti locali non può eliminare uno spazio dello Stato".

⁸⁵ Contestuale all'opera di rinnovamento del legislatore italiano si pone il procedimento di infrazione aperto e poi sfociato nella condanna del nostro Paese da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale, considerate le attività di collocamento alla stregua di attività di impresa, aveva censurato il regime monopolistico instaurato dalla legge del 1949, ritenendolo in contrasto con le regole comunitarie in materia di concorrenza. Peraltro, l'incidenza di tale pronuncia sull'opera del legislatore non deve essere sopravvalutata, in quanto "può considerarsi giunta fuori tempo massimo: quando ormai appariva incongruo parlare, con riguardo al nostro ordinamento, di un monopolio pubblico delle attività di collocamento": v. ROCCELLA, *Manuale di diritto del lavoro*, op. cit., 78. Sottolinea la preesistente volontà del legislatore di procedere allo svecchiamento delle istituzioni del collocamento, LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in DE LUCA TAMAJO-RUSCIANO-ZOPPOLI, *Mercato del lavoro*, op. cit., 312.

⁸⁶ VARESI, *L'assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l'impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, in *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, op. cit., 21, deduce l'aperta elencazione delle esemplificazioni ivi contenute dalla dizione "e in particolare".

⁸⁷ NAPOLI, *Politiche pubbliche e agenzie private nel mercato del lavoro*, Relazione al Convegno su "il ruolo delle agenzie private in un moderno mercato del lavoro", Bari, Università degli Studi, 29 gennaio 1999, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, Torino, 2002, 82.

⁸⁸ V. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, op. cit., 372, il quale sottolinea come il trasferimento di funzioni riunifici "nelle mani della regione la responsabilità di due leve cruciali per

Stante il tenore letterale dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo, infatti, l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni sono disciplinate con legge regionale, “al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative.” Da ciò si evince in maniera chiara che una delle finalità del conferimento di funzioni e compiti disposto dal decreto legislativo è quella di superare la dissociazione che si è registrata in passato tra le funzioni relative al collocamento, di spettanza statale, e le funzioni in materia di formazione, di competenza regionale, e di contribuire, in tal guisa, ad una significativa crescita di efficienza del mercato del lavoro.

Più in particolare, in materia di collocamento e politiche attive, dalla distribuzione di compiti e funzioni amministrative tra Regioni e province tratteggiata dal decreto legislativo emerge l'obiettivo di riservare alle prime un ruolo essenziale di programmazione, coordinamento, valutazione, controllo, assistenza tecnica, e monitoraggio, riconoscendo invece in capo alle province una serie di compiti operativi ed attuativi delle direttive impartite a livello superiore.⁸⁹

Il D. lgs. in discorso conferisce, come s'è detto, tutte le funzioni e tutti i compiti alle Regioni, demandando alle stesse la disciplina dell'organizzazione amministrativa e delle modalità di esercizio dei poteri conferiti. A tal fine, la riforma individua nei centri per l'impiego (art. 4, comma 1, lett. e) la nuova struttura provinciale su cui incentrare la disciplina del collocamento, a cui affidare la gestione e l'erogazione dei compiti e delle funzioni relative al collocamento, integrando la finalità dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro con l'esercizio di politiche attive del lavoro. Il legislatore affida alle strutture provinciali, da un lato, la realizzazione delle procedure d'avviamento al lavoro in termini di accoglienza, informazione, orientamento, preselezione, incontro tra domanda e offerta di lavoro, e di servizi all'impresa e, dall'altro, concede spazio alla realizzazione di progetti di *job creation*, ad esempio attraverso incentivi all'attività formative.⁹⁰

il governo del mercato del lavoro: collocamento e formazione professionale. Finalmente si compone l'irrazionale frattura che era venuta a prodursi nel nostro sistema nel momento in cui [...] veniva conferita alla regione la competenza in materia di formazione professionale, mantenendosi invece nelle mani dello Stato la funzione collocativa.”

⁸⁹ La lett. a) dell'art. 4, comma 1, vincola, infatti, le Regioni ad attribuire alle Province le funzioni ed i compiti indicati dal primo comma dell'art. 2 del decreto. Orientamento politico del Governo manifesto anche dal D. lgs. 6 ottobre 1998, n. 379, intervento sostitutivo del governo per la ripartizione delle funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali in materia di mercato di lavoro, che ha previsto l'attribuzione alle Province, seppur in via temporanea, della gestione di tutte le funzioni e di tutti i compiti elencati all'art. 2 del D. lgs. n. 469/1997.

⁹⁰ Creandosi, pertanto, “quella dialettica tra servizi sul mercato (e politiche attive) del lavoro e diritti garantiti dall'ordinamento lavoristico. Vi sarà un'apparente contraddizione: il mercato del lavoro come oggetto dell'intervento politico amministrativo spetterà alle Regioni ed agli Enti locali. Si avrà, pertanto, un diritto regionale (del mercato) del

In definitiva, la traduzione concreta dei principi ispiratori della legge Bassanini si manifesta nell'attuazione del principio di sussidiarietà: in senso verticale, realizzata attraverso una ridefinizione dei confini delle competenze tra le strutture ministeriali (ancorché a livello locale), le Regioni e le province, mentre l'ultimo capo della legge, dedicato alla attività delle cosiddette agenzie private di collocamento, intende realizzare il medesimo principio nella sua accezione orizzontale.⁹¹

Trattasi di una riorganizzazione, tuttavia, della quale si intravedono subito lacune e disfunzioni. Sul piano generale, sono stati sottolineati con apprensione i rischi conseguenti ad una disaggregazione funzionale propri di un ordinamento nel quale convivono più attori ognuno dei quali dotato di una propria caratterizzazione. La pluralità di soggetti pubblici conduce ad una frammentazione delle responsabilità; tuttavia il problema reale non è rappresentato dalla ripartizione astratta di competenze, quanto dalle oggettive concrete carenze di dialogo a causa dei noti particolarismi che portano troppo spesso ciascuna amministrazione a “rinserrarsi nella difesa delle sue prerogative invece di aprirsi ad una cooperazione completa”⁹².

Inoltre, sulla base dell'impossibilità per le Regioni di disciplinare aspetti di diritto privato, quindi senza avere la possibilità di modellare o plasmare strumenti (eventualmente anche) consistenti in rapporti contrattuali, si è paventato che la politica attiva regionale possa ridursi a nulla più che a un arido governo (al limite accorta gestione) dei flussi monetari di spesa ed in una buona capacità organizzativa. Dal che derivano due conseguenze possibili, giudicate entrambe preoccupanti: da un lato l'eccessivo valore attribuibile a contingenti fenomeni localistici con condizionamento della politica attiva e frammentazione delle scelte definitivamente sottratte alla matrice nazionale. Dall'altro, il non trascurabile dato strutturale della esiguità delle risorse regionali in relazione agli ambiziosi tentativi delle Regioni di conseguire gli obiettivi fissati dal decreto in tema di incentivazione economica, da cui la tutt'altro che ardua previsione di una progressiva insufficienza delle risorse all'uso disponibili.⁹³

lavoro a fronte di una legislazione nazionale unificata sui rapporti di lavoro”: NAPOLI, *Nuovo regionalismo e diritto del lavoro*, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, op. cit., 135-136.

⁹¹ MALZANI, *Federalismo e diritto del lavoro in Italia e Spagna: modelli a confronto*, op. cit., 95.

⁹² GRAGNOLI, *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, op. cit., 265.

⁹³ GRAGNOLI, *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, op. cit., 269-270.

In altre parole, se è vero che le Regioni si vedono riconoscere una posizione centrale nel governo del mercato del lavoro grazie al decreto 469 del 1997, non è altrettanto scontato che, per ciò solo, siano in grado di apprestare gli strumenti necessari per intervenirevi.⁹⁴

Da ultimo, i principi strutturali contenuti nelle disposizioni dell'articolo 4, comma 1 del decreto legislativo n. 469, laddove demandano alla legge regionale la costituzione di strutture operanti nel campo delle politiche del lavoro con conferimento di funzioni e competenze amministrative ad altri enti locali quali le Province, impegnano vigorosamente l'esercizio della potestà legislativa della regione, vincolandone la stessa autonomia organizzativa. Su tale disposizione, in particolare sulle lett. b), c) e d) in relazione al possibile *vulnus* inferto all'autonomia organizzativa delle Regioni, interviene la Corte costituzionale, che ne dichiara l'illegittimità con la sentenza 23 marzo 2001, n. 74.⁹⁵

La pronuncia della Consulta offre motivi di riflessione sotto molteplici profili. In primo luogo la Corte affronta la pretesa violazione del principio di autonomia organizzativa delle Regioni di cui agli articoli 115 e 123 della Costituzione, con specifico riferimento alla creazione di strutture operanti nel campo delle politiche del lavoro; essa, inoltre, si colloca nel contesto temporale caratterizzato dalla recente modifica del titolo V della costituzione (e dall'attesa per il referendum confermativo) ed in particolare dal nuovo testo dell'articolo 117 Cost.,⁹⁶ e, infine, costituisce, come lungimirante dottrina ha saputo prevedere, “una anticipazione di un ben più vasto contenzioso tra Stato e regioni in materia di mercato del lavoro”⁹⁷.

Come già precedentemente rilevato, l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo, attribuisce alle Regioni la disciplina legislativa dell'organizzazione amministrativa e delle modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti ad esse conferiti in materia di mercato del lavoro “anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative”, definendo, tuttavia, principi e criteri direttivi ai quali il legislatore regionale dovrebbe attenersi. Con riferimento a questo specifico profilo, la regione Lombardia ha sollevato questione di

⁹⁴ DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a statuto ordinario*, in DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 17.

⁹⁵ In *Dir. Merc. Lav.*, 2001, 667.

⁹⁶ Con il riaccendersi del dibattito relativo alla problematica ripartizione di competenze legislative tra livello nazionale e livello regionale in ambito lavoristico, di cui *amplius* nel corso della trattazione.

⁹⁷ TIRABOSCHI, *Il conferimento alle regioni e gli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro tra decentramento amministrativo e federalismo*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2002, II, 230.

legittimità costituzionale: tale disposizione, in riferimento all'organizzazione e alle modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, imporrebbe alle Regioni la costituzione di strutture operanti nel campo delle politiche del lavoro con prescrizioni così analitiche da comprimere l'autonomia regionale in aperta violazione dei principi e delle norme della Costituzione.

la Corte, pur salvando i criteri più significativi del provvedimento impugnato, rileva che, in effetti, la direzione finalistica impressa all'esercizio della potestà legislativa regionale, vale a dire superare la dissociazione registrata in passato tra le funzioni relative al collocamento e le funzioni in materia di formazione, accrescendo in tal modo l'efficienza del mercato del lavoro, palesa l'intenzione del legislatore statale di affidare alla legislazione regionale, con il d. lgs. 469 del 1997, il compito di favorire l'integrazione tra funzioni sino ad allora delegate dallo Stato e attribuzioni spettanti alle Regioni: ciò impone che sia conservata alle Regioni una discrezionalità organizzativa che dev'essere loro riconosciuta nelle materie e per le funzioni di cui all'articolo 117, comma 1, Cost. (testo previgente).

La ripartizione delle funzioni tra i vari organi delle Regioni rientra infatti nella sfera dell'organizzazione interna, riservata agli statuti e alle leggi regionali: non spetta alla fonte statale determinare anche, con una disposizione di dettaglio, l'organo della Regione al quale le funzioni conferite devono essere affidate. La Corte sottolinea che questo principio trova applicazione non solo nelle materie riservate alla regione ex articolo 117, comma 1, Cost., ma anche quando, come nel caso di specie, il conferimento coinvolga insieme funzioni sino ad allora semplicemente delegate e funzioni proprie e sia effettuato in vista della piena integrazione di entrambe. In questi casi allo Stato è concesso di delineare il modello organizzativo con disposizioni di principio ed alle Regioni spetta uno spazio di libera scelta in ordine alla disciplina dell'organizzazione, che non può essere compressa senza pregiudicarne "lo Statuto costituzionale d'autonomia", ovvero "l'autonomia organizzativa delle regioni oltre il limite costituzionalmente consentito."⁹⁸

5. Verso il nuovo Titolo V

⁹⁸ LAMBERTUCCI, *Organizzazione amministrativa del mercato del lavoro e funzione delle Regioni e delle Province: l'intervento della Corte Costituzionale*, op. cit., 672.

In conclusione, in prossimità del termine del secondo millennio si odono sempre più distintamente gli squilli di tromba che annunciano, ancora in gestazione ma ormai imminente, l'irrompere nel quadro istituzionale di una riforma costituzionale che coinvolge in radice l'intero assetto dei rapporti tra Stato e Regioni. Nell'ampio dibattito dottrinale, prolungato ed approfondito come si addice ad una riforma che si preannuncia epocale e che non può non suscitare un interesse interdisciplinare, spiccano i numerosi contributi offerti dai giuslavoristi sul tema, appunto, del rapporto tra federalismo, o regionalismo, e diritto del lavoro.

Poco importa, probabilmente, che nella stesura definitiva del nuovo Titolo V si sia abbandonata la denominazione "ordinamento federale della Repubblica" (con aspro dibattito in merito al carattere profederalista o regionalista dell'impianto di risulta), accolta sia nel progetto della Bicamerale che nell'originario progetto di legge poi approvato dalle Camere⁹⁹, e che non sia stato istituito il Senato federale¹⁰⁰; certamente la riforma del Titolo V ha determinato un mutamento della fisionomia stessa dello Stato e, con esso, un'alterazione dei rapporti tra l'autorità centrale e le Regioni, *in primis* per quanto concerne le competenze legislative. Di tale variazione, ed in particolare dei suoi effetti nell'ambito del diritto del lavoro, si è discusso a lungo, pur senza giungere, allo stato attuale, ad una soluzione su cui converga generale condivisione.

⁹⁹ ROMBOLI, *Premessa a Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro It.*, 2001, n. 7-8, c. 186.

¹⁰⁰ Previsioni contenute, invece, nel progetto di riforma del Governo Berlusconi, che ha incontrato il netto rifiuto dell'elettorato nella consultazione referendaria costituzionale svoltasi il 24-25 giugno 2006.