

CAPITOLO QUARTO

LA RIFORMA DEL TITOLO V COST. TRA LEGISLAZIONE (STATALE E REGIONALE) E VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La legge della regione Lazio sul *mobbing*: il primo banco di prova del legislatore regionale non supera il giudizio della Consulta – 3. Ancora sul *mobbing*: le leggi delle Regioni Umbria, Abruzzo e Friuli superano indenni il vaglio di costituzionalità – 4. La sentenza della Consulta n. 50 del 2005 – 4.1 Premessa. – 4.2 Le problematiche introduttive, i ricorsi regionali e le questioni preliminari – 4.3. Ordinamento civile e tutela e sicurezza del lavoro – 4.4. I contratti a contenuto formativo – 4.5 Considerazioni conclusive – 5. La pronuncia della Corte Costituzionale n. 384 del 2005 – 5.1 Premessa – 5.2 La riforma dei servizi ispettivi: legge delega n. 30 del 2003, decreto legislativo n. 124 del 2004 e le differenti motivazioni adottate dalle Regioni ricorrenti – 5.3 La decisione della Corte. – 5.4 Osservazioni finali – 6. La corte costituzionale ed il lavoro pubblico privatizzato. La competenza normativa tra Stato e Regioni. 6.1 Premessa – 6.2 *Spoils System*: cenni alla disciplina statale e questioni sollevate in merito alla disciplina regionale – 6.3. La posizione della Corte in merito alla legittimità dello *spoils system* regionale – 6.4. Le precedenti pronunce della Corte Costituzionale – 6.5 Spunti di riflessione ed osservazioni conclusive – 7. Mercato del lavoro e tutela della disoccupazione

1. Premessa

La ricostruzione prospettata nel capitolo precedente, anche tenuto conto del rilievo in materia del principio di uguaglianza, impone di essere ora esaminata alla luce, da un lato, della produzione legislativa all'indomani della riforma del Titolo V Cost. e, d'altro lato, dell'esame di legittimità costituzionale svolto, su di essa, dalla Consulta.¹

Sul piano legislativo, occorre sin d'ora sottolineare che, al di là di “una mera concessione alla retorica del federalismo”², il legislatore statale pare avere smentito le indicazioni provenienti dal Libro Bianco³, sostanzialmente esautorando da ogni rilevante esercizio di funzioni normative in

¹ Al riguardo, pare opportuno convenire con chi ritiene l'orientamento della Corte maggiormente significativo (e sul piano pratico assai più indicativo) degli “avvitamenti della dottrina” (TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in *Working Paper*, C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”, It., n. 43/2004, 39), anche atteso che “le ipotesi interpretative, specialmente dei testi costituzionali, acquistano significato soltanto se sono avallate da prassi che le fanno proprie”: NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, op. cit., 362.

² GAROFALO M.G., *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2003, 363.

³ V., tuttavia, l'opinione di TOSI, *I nuovi rapporti tra Stato e Regioni. La disciplina del contratto di lavoro*, op. cit., 603, ad avviso del quale “il ruolo centrale della legislazione statale nell'impianto del Libro Bianco appare con chiarezza ancora maggiore se dal terreno dei principi fondamentali si scende al dettaglio della loro programmata attuazione” e

materia lavoristica il legislatore regionale, il quale, dal canto suo, ha peraltro mostrato una certa ritrosia ad occupare gli spazi concessigli, per lo meno in via ipotetica, dal nuovo sistema di attribuzione delle competenze.⁴

Per quanto attiene alla giurisprudenza costituzionale, a quasi sei anni dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, sono ormai più di cinquecento le pronunce, tra ordinanze e sentenze, emesse dalla Corte Costituzionale su tematiche concernenti l'attuazione del nuovo sistema.⁵ La Consulta ha manifestato, sin dai suoi primi interventi, l'intenzione di valorizzare il ruolo dello Stato in funzione di garante dell'unitarietà giuridica, in materia lavoristica addirittura comprimendo, ad avviso di alcuni, "in modo persino eccessivo"⁶ lo spazio – asseritamente – disponibile all'esplicazione dell'autonomia normativa territoriale.

2. La legge della Regione Lazio sul mobbing: il primo banco di prova del legislatore regionale non supera il giudizio della Consulta

La sentenza della Corte costituzionale 19 dicembre 2003, n. 359⁷ dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione Lazio 11 luglio 2002, n. 16, concernente "disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del *mobbing* nei luoghi di lavoro"⁸, introdotta, ai sensi del suo art. 1, nelle more dell'emanazione in materia di un'organica disciplina (statale). Nell'attuale e perdurante inerzia del legislatore nazionale rispetto ad un fenomeno, quale quello del *mobbing*, divenuto sorta di "fantasma che si aggira per le aule giudiziarie"⁹, tale pronuncia rappresenta la prima espressione

che, quindi, "diversamente dall'opinione diffusa, non appare alcuna dissociazione tra Libro Bianco e disegno di legge delega se si prescinde dai proclami e si guarda allo specifico contenuto dei percorsi programmati".

⁴ TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, op. cit., 40.

⁵ MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale*, Milano, 2007, 1.

⁶ SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 160.

⁷ In *Riv. Giur. Lav.*, 2004, II, 23.

⁸ In *Lav. Giur.*, 2002, 1115.

⁹ CARINCI F., *Il mobbing: un fantasma si aggira per le aule giudiziarie*, in *Lav. Giur.*, 2003, 1097. V. SORGI, *Ricomincio da tre: riflessioni sulla sentenza n. 359/2003 della Corte Costituzionale*, in *Lav. Giur.*, 2004, 451, ad avviso del quale una norma scritta "servirebbe a dare una definizione chiara ed univoca, valida per tutto il territorio nazionale, per consentire di superare la confusione che regna sovrana in mancanza di un elemento di chiarezza. Oggi tutti possono autodefinirsi esperti di *mobbing* perché non esiste una definizione ufficiale ed accettata di questo tema".

dell'orientamento della Corte in merito al riparto di competenze normative, così come delineato dal nuovo art. 117 Cost., direttamente riconducibile alla regolamentazione del rapporto di lavoro¹⁰ e costituisce un'iniziale conferma della fondatezza delle valutazioni dominanti, riportate nel precedente capitolo, in merito alle ricadute giuslavoristiche della modifica costituzionale ed il cui valore trascende i confini propri del fenomeno *mobbing*.

Nonostante il suo impianto argomentativo appaia difficilmente contestabile, la pronuncia costituirebbe, ad avviso di alcuni, una “sentenza monito nei confronti di altre regioni che avessero intenzione di interpretare dinamicamente la Costituzione riformata per quel che concerne le competenze in materia di lavoro”¹¹, ovvero un intervento *tranchant* avente “l’obiettivo di troncare d’un solo colpo appropriazioni di campo da parte regionale” e che manifesterebbe “un atteggiamento politico prevenzionistico nelle materie di confine”¹².

Il legislatore regionale fornisce, all’art. 2, una definizione del fenomeno *mobbing*, accogliendo in tal senso, peraltro, le indicazioni della giurisprudenza pregressa, munita di un esemplificativo elenco di atti e comportamenti potenzialmente idonei ad integrare la fattispecie: “per *mobbing* si intendono” – recita, infatti, il citato art. 2 – “atti e comportamenti discriminatori o vessatori protratti nel tempo, posti in essere nei confronti dei lavoratori dipendenti, pubblici o privati, da parte del datore di lavoro o da soggetti posti in posizione sovraordinata ovvero da altri colleghi, e che si caratterizzano come una vera e propria forma di persecuzione psicologica o di violenza morale”. La norma citata qualifica tali atti e comportamenti come illeciti da contrastare con effetto *erga omnes* nell’intero territorio regionale, predisponendo, all’uopo, un’apposita strategia, funzionale a contrastare il fenomeno, che coinvolge soggetti diversi: in particolare, l’art. 4 prevede l’istituzione di appositi centri (“associazione senza fini di lucro”) che, una volta ottenuta una convenzione con un’ASL, possono invitare i datori di lavoro ad “assumere i provvedimenti idonei per rimuovere le cause di disagio del lavoratore”, in modo da offrire al lavoratore vessato adeguata assistenza. Quest’ultima consisterebbe, nella specie, anche in eventuali interventi di carattere psicologico

¹⁰ V., infatti, CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, op. cit., 844, il quale rileva come nella precedente sentenza della Consulta n. 407 del 26 luglio 2002 (in *Giur. Cost.*, 2002, 2940) il riferimento ivi contenuto alla formula “tutela e sicurezza del lavoro” attenga alla sicurezza nei luoghi di lavoro e non alla sicurezza sociale o alla sicurezza del posto di lavoro. Si v., al riguardo, anche TROJSI, *Prime indicazioni su “tutela e sicurezza del lavoro” nella recente giurisprudenza costituzionale*, op. cit., 194.

¹¹ CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, op. cit., 863.

¹² MAGNANI, *Il diritto del lavoro e le sue categorie, valori e tecniche nel diritto del lavoro*, op. cit., 62.

(indirizzando il lavoratore al servizio sanitario specializzato) e di prima consulenza in merito alla posizione giuridica lesa del lavoratore, nonché nell'onere di segnalare al datore di lavoro la situazione di disagio, invitandolo ad assumere i provvedimenti idonei a rimuoverne le cause;¹³ viene inoltre creato un Osservatorio regionale sul *mobbing* con la funzione di archiviare dati ed informazioni provenienti dall'esperienza pratica al fine di predisporre le basi per un'attività effettiva di monitoraggio ed analisi del fenomeno *mobbing* nel contesto regionale.

I primi interpreti, per vero, non sembrano rilevare particolari profili di illegittimità costituzionale della legge (definita anche “volenterosa” in quanto “mossa dall'intento di rendere chiarezza in un contesto che l'inerzia del legislatore nazionale non aiuta a chiarire”¹⁴), sostenendo che essa atterrebbe, infatti, a profili esterni alla fattispecie del rapporto di lavoro.¹⁵

Nel ricorso presentato contro la legge della Regione Lazio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri sostiene che l'art. 2 della legge detta una definizione di *mobbing* e risulta, pertanto, in contrasto con le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di “ordinamento civile” e di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” e quindi in conflitto con l'art. 117, comma 2, lett. l) e g) Cost. Viene sottolineato, altresì, come fosse intenzione dello Stato procedere all'individuazione dei principi fondamentali in materia di *mobbing* per quanto attinente alle voci “tutela della salute” e “tutela e sicurezza del lavoro” attribuite dal comma 3 dell'art. 117 Cost. alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ed adducendo come ciò fosse testimoniato da una serie di iniziative parlamentari.¹⁶

¹³ Ma v. NUNIN, “Mobbing”: *strategie di prevenzione e contrasto nella L. n. 16/2002 della Regione Lazio*, in *Lav. Giur.*, 2002, 1032, che già ad immediato ridosso dell'emanazione della legge regionale manifestava serie perplessità in merito alla concreta operatività dei Centri *anti-mobbing*, anche alla luce degli esigui stanziamenti finanziari previsti dalla legge medesima, con conseguente inevitabile depotenziamento della strategia preventiva disegnata dal provvedimento normativo.

¹⁴ SORGI, *Ricomincio da tre: riflessioni sulla sentenza n. 359/2003 della Corte Costituzionale*, op. cit., 450.

¹⁵ NUNIN, *Mobbing: strategie di prevenzione e contrasto nella l. n. 16/2002 della Regione Lazio*, op. cit., 1032.

¹⁶ Il ricorrente, inoltre, dopo avere precisato che le censure mosse all'art. 2 possono riverberarsi sull'intera legge, individua autonomi profili di illegittimità costituzionale in altre disposizioni contenute nella stessa. Nella specie, oggetto di censura sono i già citati artt. 4, ove si prevede, come detto, che un'associazione senza fini di lucro una volta ottenuta una convenzione con l'Asl, possa invitare i datori di lavoro ad assumere provvedimenti idonei a rimuovere le cause di disagio del lavoratore, e l'art. 6, che istituisce l'osservatorio regionale sul *mobbing*, disposizioni ambedue in asserito contrasto con quanto prescritto dall'art. 117, comma 2, lett. g), Cost., in quanto consentirebbero ingerenze nell'organizzazione e nell'attività di datori di lavoro anche pubblici non facenti parte degli apparati regionali. L'ultimo rilievo del Governo concerne l'art. 7 della legge in oggetto, atteso che esso prevede solo modesti contributi in favore delle Asl e degli enti locali, tali per cui questi ultimi dovrebbero, al fine di rendere effettive le potenzialità preventive e di contrasto del fenomeno, impegnare risorse proprie, rendendo la stessa legge in parte priva di copertura finanziaria, in violazione degli artt. 81 e 119, comma 4, Cost.

La stessa difesa della regione Lazio, del resto, non sembra voler confutare il rinnovato orientamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (rispetto ai propositi governativi più volte citati contenuti nel Libro Bianco) e propone una difesa del provvedimento normativo essenzialmente basata sul suo carattere transitorio (destinato, in altre parole, a perdere efficacia all'esito dell'emanazione di una disciplina statale), nonché sulla circostanza che la normativa impugnata non avrebbe coinvolto, in realtà, la disciplina civilistica del rapporto di lavoro subordinato (implicitamente riconoscendo, in tal modo, che quest'ultimo ricade nella competenza esclusiva statale).¹⁷

La sentenza in commento aderisce, seppur con profili e sfumature non sempre facilmente intelleggibili, all'orientamento teso a riservare alle Regioni un ruolo limitato in materia lavoristica.¹⁸ Essa prospetta, preliminarmente, il quadro generale del fenomeno *mobbing*¹⁹, così come disciplinato dalla giurisprudenza, dal diritto interno e comunitario, rilevando come esso, pur non essendo stato ancora oggetto di una specifica previsione normativa, non sia, al tempo stesso, ignorato nell'ordinamento statale: la Corte precisa, infatti, che le condotte in grado di integrare ipotesi di *mobbing* possono “estrinsecarsi sia in atti giuridici veri e propri sia in semplici comportamenti materiali aventi in ogni caso, gli uni e gli altri, la duplice peculiarità di poter essere, se esaminati singolarmente, anche leciti, legittimi o irrilevanti dal punto di vista giuridico, e tuttavia acquisire

¹⁷ La regione Lazio ha tentato, inoltre, di ricondurre la propria normativa nell'ambito dell'art. 117, comma 7, Cost., vale a dire tra quelle che le Regioni possono approvare al fine di rimuovere “ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica”: tale disposizione, “interessante, e tutto sommato poco analizzata”, ad avviso di LOFFREDO, *Mobbing e regionalismo: chi deve tutelare il “piacere di lavorare”?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, II, 1212, “ovviamente non deve essere interpretata solamente nel senso che anche le Regioni hanno l'obbligo di tutelare le pari opportunità tra persone di sesso diverso ma anche che esse devono rispettare e promuovere il principio di uguaglianza dei cittadini nei diversi ambiti della vita”.

¹⁸ L'orientamento descritto nel testo si coglie, nella sentenza, già in via preliminare: la Corte dichiara infatti ammissibili l'impugnazione ed il conseguente giudizio di legittimità relativi all'intera legge, non riscontrando nel caso sottoposto alla sua valutazione profili di genericità o di incertezza che, sussistendo, avrebbero certamente indotto la Consulta ad applicare il principio secondo cui la questione di legittimità costituzionale non può rivolgersi contro un atto legislativo nel suo complesso (si v. Corte Cost. 7 novembre 2002, n. 438, in *Foro it.*, 2003, I, 1658 ss.) : “principio che qui non risulta preclusivo, trattandosi di censura mossa ad un provvedimento dal contenuto specifico ed omogeneo, e comunque, riguardante essenzialmente le disposizioni di cui all'art. 2, che rappresenta l'asse portante della legge impugnata”, CORSO, *Mobbing e competenze legislative in materia di lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2001, II, 485, e “intorno al quale ruotano tutte le altre disposizioni” (punto n. 2 delle considerazioni in diritto delle sentenze); lo stesso carattere di provvisorietà della disciplina regionale, comunque, non esonera la Corte dal compito di vagliarne la compatibilità con la Costituzione, poiché, venendo in rilievo anche profili attinenti alla competenza concorrente tra Stato e Regioni, la Corte stessa “ha più volte affermato che la mancanza di un'espressa, specifica disciplina statale contenente i principi fondamentali di una determinata materia di competenza legislativa concorrente non impedisce alle Regioni di esercitare i propri poteri, in quanto in ogni caso tali principi possono e devono essere desunti dalla preesistente legislazione statale.”

¹⁹ Tra i recenti contributi si v. VALLEBONA, *Mobbing senza veli*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2005, 1051 ss.; SCOGNAMIGLIO, *A proposito del mobbing*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2004, I, 439; PROIA, *Alcune considerazioni sul cosiddetto mobbing*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2005, 827.

comunque rilievo quali elementi della complessiva condotta caratterizzata nel suo insieme dall'effetto e talvolta, secondo alcuni, dallo scopo di persecuzione ed emarginazione".²⁰ Senza poter indugiare sull'ampia dissertazione offerta dalla Corte sul fenomeno *mobbing*, conviene subito soffermarsi sui passaggi salienti della pronuncia in commento che maggiormente rilevano ai fini della presente trattazione. La decisione è di totale illegittimità costituzionale del provvedimento regionale e manifesta una posizione di sostanziale chiusura nei confronti della legislazione territoriale nella materia *de qua*. Ad avviso della Corte, invero, una disciplina regionale, quale quella impugnata, avente per oggetto il fenomeno del *mobbing* (da valutarsi nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro), anche richiamando la giurisprudenza prevalente che ha ricondotto le concrete fattispecie di *mobbing* nell'alveo della previsione di cui all'art. 2087 c.c., viola la competenza statale in materia di ordinamento civile in quanto essa non può non ripercuotersi sull'esigenza di unitarietà a livello nazionale della materia stessa.²¹ Deporrebbe in tal senso la diretta rilevanza costituzionale dei beni protetti da una disciplina che, ad avviso della Corte, "non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, primo comma, Cost.)", in tal modo richiamando anche quella dottrina che riserva il diritto del lavoro alla legislazione esclusiva statale sulla base del principio di uguaglianza, violato da un diritto del lavoro differenziato per territorio.²² La Corte giunge quindi ad escludere che la disciplina del *mobbing*, per quanto concerne i suoi aspetti generali ed i principi fondamentali, possa essere oggetto di discipline territorialmente differenziate.²³ Secondo i giudici costituzionali "la legge regionale impugnata, contenendo nell'art. 2 una

²⁰ Punto 4.1 delle considerazioni in diritto della sentenza. V., al riguardo, l'osservazione di DEL PUNTA, *Il mobbing: l'illecito e il danno*, in *Lav. Dir.*, 2003, 545, ad avviso del quale, al fine di arginare il rischio di una eccessiva dilatazione nell'applicazione della fattispecie, "non si può evidentemente pensare che qualsiasi screzio, o inurbanità, o scortesia, o persino qualsiasi maleducazione o offesa, vengano attratte nell'imbuto cieco di un'ipertrofia delle tutele risarcitorie. E' opportuno riservare la valutazione di illiceità alle situazioni più gravi di patologia dell'organizzazione, al netto delle ipersensibilità soggettive, e questo richiede indagini delicate e complesse, rispetto alle quali il suggerimento empirico di focalizzarsi sulle condotte frequenti e ripetitive conserva indubbiamente un'utilità."

²¹ Anche tenuto conto che la disciplina regionale concerne anche una materia (tutela e sicurezza del lavoro) da collegarsi direttamente alla tutela della salute, stante la possibile incidenza degli atti vessatori sulla salute psico-fisica del lavoratore. La Corte, infatti, sostiene che esista una relazione tra la "tutela e sicurezza del lavoro" e la "tutela della salute", alla quale la prima "si ricollega, quale che sia l'ampiezza che le si debba attribuire". Ad avviso, di LOFFREDO, *Mobbing e regionalismo: chi deve tutelare il "piacere di lavorare"?*, op. cit., 1213, "quest'ultimo inciso non può passare inosservato perché evidenzia chiaramente la difficoltà a prendere una posizione netta sulla contestata nozione di "tutela e sicurezza del lavoro", lasciandola per il momento ricavare, in negativo, da quanto non rientra nella materia dell'ordinamento civile."

²² In merito, v. Cap. III, par. 6.

²³ V. ALPA, *L'ordinamento civile nella recente giurisprudenza costituzionale*, op. cit., 185 ss.

definizione generale del fenomeno *mobbing* che costituisce il fondamento di tutte le altre singole disposizioni, è evidentemente viziata da illegittimità costituzionale” e tale illegittimità “si riverbera, dalla citata norma definitoria, sull’intero testo legislativo.” In altre parole, le disposizioni impugnate, *tutte* le disposizioni impugnate, ad avviso della Corte, costituiscono una regolamentazione omogenea ed unitaria che inevitabilmente interferisce con l’area di competenza esclusiva del legislatore statale in ragione dell’attribuzione a quest’ultimo della materia “ordinamento civile”.

Così, nel ragionamento della Consulta, tale ultima materia risulta adeguata ad assorbire integralmente il fenomeno del *mobbing*: la regolamentazione legislativa impugnata, infatti, “valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro”, e quindi riferita a profili essenziali del rapporto contrattuale quali l’inadempimento del datore di lavoro e la connessa pretesa risarcitoria a vantaggio del prestatore di lavoro, rientra nell’ordinamento civile.

La legge regionale, inoltre, definendo che cosa si debba intendere per *mobbing*, avrebbe dettato un principio fondamentale in relazione alla materia “tutela e sicurezza del lavoro”. Come osserva la Corte, tuttavia, l’assenza di principi fondamentali espressi dalla legislazione statale non deve costituire motivo di ostacolo alla esplicazione del potere normativo regionale, in quanto questi ultimi possono essere desunti dalla preesistente legislazione statale. Diversamente opinando, si verificherebbe, a fronte dell’inazione del legislatore statale, la paralisi a tempo indeterminato dell’esercizio della competenza regionale. Così, se la Corte ritiene di escludere che il fenomeno del *mobbing*, per quanto attiene ai suoi aspetti generali ed ai principi fondamentali, possa essere oggetto di discipline territorialmente differenziate²⁴, alle Regioni restano spazi ben più ristretti rispetto a quelli auspicati da interpretazioni regionaliste della riforma del titolo V, essendo, peraltro,

²⁴ Inoltre, secondo la Corte Costituzionale la tendenza alla transnazionalizzazione e all’armonizzazione dei diritti anche all’interno dell’unione europea potrebbe costituire un ulteriore argomento contro una disciplina differenziata territorialmente all’interno dello Stato delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini ed in particolari dei lavoratori; la sussistenza di un’esigenza di questo tipo viene dimostrata, però, dalla Corte con un’argomentazione alquanto debole, cioè attraverso un richiamo, piuttosto forzato, ad una fonte dell’UE peraltro non vincolante, alla Risoluzione AS-0283/2001 del Parlamento Europeo del 21 settembre 2001 sul “*mobbing* sul posto di lavoro” che, nel suo punto 10, “esorta gli Stati membri a verificare e ad uniformare la definizione della fattispecie del *mobbing*” e che, al punto 13, esorta la Commissione ad “esaminare la possibilità di chiarificare od estendere il campo di applicazione della direttiva quadro per la salute e la sicurezza sul lavoro oppure di elaborare una nuova direttiva quadro, come strumento giuridico per combattere il fenomeno delle molestie.” SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 163, nota 14, afferma che sia “perlomeno dubbio che dalla risoluzione in questione si possa evincere un divieto per la legislazione regionale di intervenire a regolare aspetti della disciplina sostanziale relativa al *mobbing*.”

difficilmente revocabile in dubbio che “se la complessità del fenomeno e la stessa difficoltà di definizione della fattispecie (in buona misura incidenti sulla stentata maturazione di una prospettiva di sistemazione legislativa), così come l’esigenza di meccanismi di prevenzione dei comportamenti e di assistenza per le vittime, inducono a riproporre l’urgenza di un intervento normativo, non pare che un tale intervento, avendo ad oggetto una questione intimamente legata alla condizione umana, relazionale, e, perciò, universale della persona che lavora, possa efficacemente e compiutamente realizzarsi (anche al di là di ogni considerazione del dato giuridico costituzionale) in una dimensione regionale.”²⁵

La Corte, inoltre, riconosce alle Regioni la possibilità di approvare “misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno del *mobbing* in tutti i suoi profili e a prevenirlo e a curarlo nelle sue conseguenze”, sino a consentire, pare potersi comprendere, l’istituzione di “Osservatori regionali”, non molto dissimili, in fondo, da quelli previsti dall’art. 6 della legge impugnata, la cui illegittimità sembrerebbe derivare, sostanzialmente, dalla mera presenza della norma definitoria del fenomeno *mobbing* nell’art. 2. La posizione della Corte su tale specifico aspetto, invero, “risulta essere uno degli aspetti meno chiari della sentenza”, posto che se le Regioni possono prevedere forme di sostegno, anche psicologico, a favore di chi ha subito danni psichici derivanti da tale vicenda lavorativa, occorre sottolineare che ciò era proprio uno dei compiti dei “centri anti-*mobbing*” disciplinati dall’art. 4 della legge 16/2002 della Regione Lazio.²⁶ Quest’ultima disposizione, infatti, nel comma 2, lett. d), istituiva, come accennato, appositi centri a tutela dei lavoratori *mobbizzati* dotati, ai sensi dell’art. 4, comma 1, di un potere di diffida (anche se così non apertamente definito) nei confronti del datore di lavoro, pubblico o privato, disposizione che sembrerebbe inevitabilmente involgere la materia dell’ordinamento civile. Le argomentazioni utilizzate dalla Corte sono state ritenute, da una parte della dottrina, alquanto ambigue, poiché inficcate, si sostiene, dall’essere incorsa nell’equivoco di fondo di confondere il concetto di materia (il contenitore) con quello di oggetto (il contenuto), i quali avrebbero dovuto, invece, rimanere distinti²⁷, in tal modo

²⁵ CORSO, *Mobbing e competenze legislative in materia di lavoro*, op. cit., 488.

²⁶ V. LOFFREDO, *Mobbing e regionalismo: chi deve tutelare il “piacere di lavorare”?*, op. cit., 1214. In questo senso non si riscontrerebbero motivi di censura, muovendosi la legislazione regionale sulla tutela e sicurezza del lavoro “sul terreno prettamente amministrativo, della disciplina dei compiti delle pubbliche amministrazioni e delle loro relazioni tra privati”: ALLEVA-ANDREONI-ANGIOLINI-NACCARI, *Dignità ed alienazione nel Libro Bianco del Governo*, in www.cgil.it/giuridico.

²⁷ BARBONI, *L’illegittimità costituzionale della legge regionale del Lazio sul mobbing: perplessità ed equivoci intorno alla distinzione tra le nozioni di “materia” e “fenomeno”*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2004, 793 ss.

comprimendo “drasticamente le competenze legislative regionali, contro la lettera e lo spirito della Costituzione così come sta scritta”²⁸. Autorevole dottrina, infatti, ha sostenuto che il *mobbing* non sia una materia, “ma un oggetto specifico, un fenomeno unitario proposto dalla vita associata, distinguibile da altri fenomeni, che non per caso ha ricevuto un nome proprio e che in base all’analisi della realtà diventa passibile di specifica disciplina giuridica”²⁹, e che, in quanto tale, sia riconducibile per alcuni aspetti alla materia di competenza esclusiva “ordinamento civile”, mentre, per altri e diversi aspetti, lo sia alla materia “tutela della salute” ovvero alla “tutela e sicurezza del lavoro”. L’inerzia statale nella disciplina del fenomeno *mobbing*, pertanto, “non rappresenta una ragione necessaria e sufficiente per impedire alla regione di occuparsene per quei profili che rientrano in materie di competenza concorrente”³⁰ e quindi la Corte, prima di dichiarare “a cascata” l’incostituzionalità delle singole disposizioni, facendola derivare dall’illegittimità della norma a contenuto definitorio prevista dall’art. 2, ben avrebbe potuto (e dovuto) verificarne l’effettiva incostituzionalità per violazione delle competenze esclusive statali in materia di “ordinamento civile” o per avere, la Regione, legiferato in contrasto con gli esistenti principi fondamentali nelle materie “tutela e sicurezza del lavoro” e “tutela della salute”.³¹ Sotto altro aspetto, tuttavia, la legittimità dell’intera normativa della regione Lazio appare per lo meno dubbia considerando che tutte le sue disposizioni presuppongono la stessa applicabilità della definizione di *mobbing*, in quanto ad essa direttamente riferibili, definizione illegittimamente fornita dal legislatore regionale e contenuta, con tanto di elencazione esemplificativa, nell’art. 2.³²

Sul punto, in altre parole, si riscontra un contrasto di opinioni tra chi ha ritenuto che l’abrogazione dell’intera legge, ed in particolare anche per quegli aspetti inerenti gli osservatori regionali ed i centri anti-*mobbing*, “sembra essere frutto di una decisione un po’ precipitosa della

²⁸ RESCIGNO, *La Corte scambia i principi fondamentali della materia per i principi fondamentali dell’oggetto*, in *Giust. Cost.*, 2003, 3722.

²⁹ RESCIGNO, *La Corte scambia i principi fondamentali della materia per i principi fondamentali dell’oggetto*, op. cit., 3723.

³⁰ BOSCATI, *Mobbing e competenza legislativa regionale: continuità ed innovazione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, 1187.

³¹ RESCIGNO, *La Corte scambia i principi fondamentali della materia per i principi fondamentali dell’oggetto*, op. cit., 3723. V. anche l’opinione di FERRARESI, *Lavoro e federalismo: il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza 50/2005*, op. cit., 1072, ad avviso del quale “a parte il fatto che non sembra possibile ricondurre all’ordinamento civile gli anzidetti profili [...] (essi avrebbero dovuto ritenersi) recessivi rispetto a una normativa finalizzata soprattutto alla informazione, formazione e monitoraggio sul fenomeno, come risulta evidente dalla lettura del testo.”

³² GENTILE, *Cancellata da una decisione ineccepibile l’unica legge su un fenomeno in aumento*, in *Guida. Dir.*, 2004, 46.

Corte che ben avrebbe potuto “salvare” queste istituzioni, facendole rientrare rispettivamente nella “tutela e sicurezza del lavoro” e nella “tutela della salute”, materie oggetto entrambe di legislazione concorrente tra Stato e Regioni”³³, e chi invece ha visto nel potere di diffida, in sostanziale conformità con l’orientamento espresso dalla Consulta, un “elemento dell’eventuale inadempimento del datore di lavoro, rientrando quindi nella materia “ordinamento civile” ex art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., oltre ad essere in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello stato ex art. 117, secondo comma, lett. g), Cost. in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, qualora il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale”³⁴.

Con esclusione della discussa “diffida”, vero è, si ritiene, che gli strumenti predisposti dalla legge regionale laziale al fine di prevenire e combattere il fenomeno del *mobbing* non attengano direttamente a possibili ed eventuali inadempimenti rilevanti sul piano contrattuale, bensì ad un “compito di controllo e monitoraggio del fenomeno nell’ambito di una specifica collettività di riferimento; aspetti, questi, che rientrano certamente tutti nella nozione di “tutela e sicurezza del lavoro”, anche a voler propendere per la lettura che ne dà la dottrina maggioritaria”.³⁵ La differenziazione normativa in merito alla strumentazione organizzativa ed amministrativa riguardante la sicurezza e tutela del lavoro che si sarebbe determinata, con l’esclusione di quanto attiene alla “diffida” ed alla norma definitoria, non avrebbe, probabilmente, ingenerato una intollerabile regionalizzazione dei diritti.

3. Ancora sul mobbing: le leggi delle Regioni Umbria, Abruzzo e Friuli varcano indenni il giudizio di costituzionalità

³³ LOFFREDO, *Mobbing e regionalismo: chi deve tutelare il “piacere di lavorare”?*, op. cit., 1214.

³⁴ V. GHIRARDI, *La Corte Costituzionale interviene sulla competenza legislativa regionale in materia di lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2004, II, 240 : “la diffida del centro anti-*mobbing*, fondata su un inadempimento (almeno asserito) del datore di lavoro degli obblighi derivanti dall’art. 2087 c.c., costituirebbe, quantomeno, un indizio della colpevolezza del datore, se non addirittura un elemento dell’inadempimento stesso laddove il datore di lavoro non provveda in conformità della diffida. Ne scaturirebbe un’obbligazione accentuata nei confronti del datore di lavoro operante nel territorio regionale, in evidente contrasto con l’uniformità dell’ordinamento civile che è invece garantita dalla riserva costituzionale alla legislazione statale.”

³⁵ SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 165.

Il fine politico di scoraggiare ogni eventuale futura iniziativa regionale di disciplina del fenomeno *mobbing* e così richiamare gli enti territoriali all'abituale e tranquillizzante *self restraint* che, come s'è osservato nel precedente paragrafo, sarebbe stato, per alcuni, il vero movente della pronuncia della Consulta n. 359/03, non ha, tuttavia, dissuaso altre Regioni dall'intervenire nuovamente in materia. Trascorsi due anni dalla sentenza 359/2003, infatti, la Consulta ha dovuto nuovamente verificare la compatibilità costituzionale di alcune leggi regionali aventi come oggetto discipline anti-*mobbing*. Vengono, invero, portate al cospetto della Corte Costituzionale la legge della regione Abruzzo 11 agosto 2004, n. 26 ("intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno *mobbing* e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro"), la legge della regione Friuli Venezia Giulia 8 aprile 2005, n. 7 ("interventi regionali per l'informazione, la prevenzione e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori dalle molestie morali e psico-fisiche nell'ambiente di lavoro")³⁶, la legge della Regione Umbria 28 febbraio 2005, n. 18 ("tutela della salute psico fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei fenomeni di *mobbing*").

La mancanza nell'ordinamento di una nozione legislativa univoca del fenomeno *mobbing*, circostanza richiamata, come detto, nella sentenza n. 359/2003, costituisce fondamentale (e comune) motivo di doglianza avverso le leggi impugnate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ad avviso del Governo, infatti, il legislatore regionale abruzzese ed umbro avrebbe sopperito, ma in maniera del tutto illegittima non avendone la competenza, all'inerzia del legislatore statale, integrando una violazione dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. 1), laddove riserva al legislatore statale la potestà di qualificazione giuridica dei fenomeni di *stress* psico sociale e di *mobbing*, nonchè consentendo ad organi di natura meramente amministrativa di integrare il disposto legislativo. L'utilizzo reiterato, infatti, da parte del legislatore regionale di espressioni quali "fenomeni afferenti lo *stress* psico-sociale e il *mobbing* nei luoghi di lavoro", senza tuttavia al contempo fornirne una definizione, integrerebbe, invero, una sorta di "norma in bianco", la cui esatta delimitazione sarebbe appannaggio di organi amministrativi, con conseguente indebita sostituzione del ruolo e delle prerogative statali. Si asserisce, inoltre, la violazione dell'assetto di competenza legislativa nell'ambito del potere legislativo concorrente ai sensi dell'art. 117, comma

³⁶ Per un commento all'intera legge si v. NUNIN, *La legge sul mobbing della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Lav. Giur.*, 2005, 741 ss.

3, Cost., naturalmente in relazione alle voci “tutela della salute” e “tutela e sicurezza del lavoro”, in assenza dei principi fondamentali posti in materia dal legislatore statale.

Per quanto concerne le doglianze rivolte alla legge della Regione Friuli Venezia Giulia, se da un lato si propone la medesima censura circa l’indeterminatezza definitoria che potrebbe condurre alla deprecabile sostituzione del legislatore (statale) ad opera di organi amministrativi (regionali), d’altro lato il Governo muoveva dalla premessa dell’esistenza di un intento definitorio del legislatore regionale del fenomeno *mobbing*, rinvenendolo nell’espressione “molestie morali e psico-fisiche nell’ambiente di lavoro”³⁷. Non manca, naturalmente, il richiamo alla violazione del riparto di competenze in materia di tutela della salute e di tutela e sicurezza del lavoro in cui il legislatore regionale sarebbe incorso, non limitandosi a disporre una disciplina di dettaglio bensì proponendo propri principi fondamentali in violazione delle prerogative statali.

Le pronunce della Consulta³⁸ sono di totale rigetto delle questioni di costituzionalità: in nessuna delle tre leggi impugnate sarebbero riscontrabili gli elementi che la indussero a dichiarare l’incostituzionalità della legge n. 16/2002 della regione Lazio. In altre parole, nessuno dei legislatori regionali ha oltrepassato illegittimamente i confini della propria competenza, essendosi limitati ad introdurre, come dalla stessa Corte prospettato nella sentenza 359/2003, misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno del *mobbing* in tutti i suoi profili ed a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze. In particolare, la Corte rileva come la principale censura mossa alla legge regionale abruzzese “non coglie nel segno”: quest’ultima dà, infatti, “per presupposta la nozione dei comportamenti costituenti *mobbing* e non formula di questo fenomeno né una definizione generale, né esemplificazioni”³⁹ (posto che spetta allo Stato “la competenza a dettare la definizione del *mobbing* ove e quando lo ritenga opportuno”)⁴⁰, bensì si riferisce ad elementi “già desumibili non

³⁷ Peraltro, l’art. 1, comma 2, della L.r. 7/2005 afferma, semplicemente, che l’emanazione della stessa è funzionale all’obiettivo di “accrescere la conoscenza del fenomeno delle molestie morali e psico-fisiche nell’ambiente di lavoro, denominato fattispecie di *mobbing*, a ridurre l’incidenza e la frequenza, e a promuovere iniziative di prevenzione e di sostegno a favore delle lavoratrici e dei lavoratori che si ritengano colpiti da azioni e comportamenti discriminatori e vessatori protratti nel tempo”.

³⁸ Le questioni di legittimità sono state affrontate dalla Consulta, rispettivamente, con la pronuncia n. 22 del 27.01.2006, n. 238 e 239 del 22.06.2006: v. tutte in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, 1182.

³⁹ Evidente, qui, il richiamo implicito all’art. 2 della L. R. del Lazio, si v. il paragrafo precedente.

⁴⁰ Espressione della Corte che induce TULLINI, *Nuovi interventi della Corte costituzionale sulla legislazione regionale in materia di mobbing*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2006, II, 507, a sottolineare come “leggendo tra le righe, emerge l’impressione che i giudici non ritengano affatto necessario un intervento legislativo *ad hoc*”. Si v., inoltre, l’opinione di chi ritiene che qualunque tentativo volto alla definizione del fenomeno *mobbing* non sarebbe comunque risolutivo, poiché “rischierebbe di escludere qualcuna delle multiformi modalità persecutorie possibili nei casi della vita”: VALLEBONA, *Mobbing senza veli*, op. cit., 1052.

da una specifica disciplina, bensì dalle esistenti normative statali riguardanti materie in cui il complesso fenomeno si manifesta, normative che i giudici comuni hanno avuto presenti nelle controversie il cui oggetto era costituito dal *mobbing* in uno o più dei suoi possibili aspetti”.⁴¹

Per quanto attiene alla pronuncia sulla legge della regione Friuli Venezia Giulia, la Consulta osserva che la legge impugnata presenta numerosi tratti di analogia con la legge della regione Abruzzo e che, anche in questo caso, “la legge censurata non formula una definizione di *mobbing* con valenza generale, ma ha riguardo soltanto ad alcuni suoi aspetti non esorbitanti dalle competenze regionali ordinarie e ancor meno da quelle statutarie della Regione Friuli Venezia Giulia” e che tale lacuna, che al tempo stesso è il motivo di salvezza della legge regionale, si ritiene “correlativa al carattere parziale e volutamente non esaustivo della regolamentazione legislativa regionale”.⁴²

Anche nei confronti della Legge regionale umbra viene rilevata l’analogia con la Legge della regione Abruzzo, sottolineando come la normativa impugnata in realtà non formuli una definizione del fenomeno *mobbing* con valenza generale, ma abbia riguardo soltanto ad alcuni suoi aspetti già oggetto di valutazione in fattispecie sottoposte al vaglio dei giudici ordinari. L’art. 1 della legge impugnata, si sottolinea altresì, stabilisce che le azioni di prevenzione e contrasto del *mobbing*, finalizzate a tutelare l’integrità psico fisica del lavoratore nei luoghi di lavoro, sono promosse dalla Regione “nel rispetto della normativa statale vigente e dell’ordinamento comunitario”, dunque senza oltrepassare “i limiti della competenza che già questa Corte ha riconosciuto alle regioni quando ha affermato che esse possono intervenire con propri atti normativi anche con misure di sostegno idoneo a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili ed a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze”.

Ciò che risulta evidente dal raffronto della legge regione Lazio con le leggi regionali in discorso è la mancanza, in queste ultime, della definizione del fenomeno *mobbing*. In altre parole, quel “carattere parziale e volutamente non esaustivo dell’intervento legislativo regionale”

⁴¹ Corte Cost., n. 22/2006, punto 5 della sentenza. In merito poi alla censura collegata, vale a dire che in questo modo sugli organi amministrativi graverebbe la funzione di integrare le fattispecie costituenti *mobbing* tramite atti esulanti dalle proprie competenze, la Corte ha buon gioco nell’osservare che “per la repressione di tali fenomeni l’ordinamento conosce gli opportuni rimedi di giustizia costituzionale e comune”.

⁴² Ed anche in questo caso la Corte sottolinea come qualora gli organi amministrativi si auto-conferiscano l’attribuzione di procedere all’esatta definizione del fenomeno, siano già presenti nell’ordinamento gli opportuni rimedi dissuasivi, sia a livello di giustizia costituzionale che comune.

rappresenterebbe “un evidente elemento di discontinuità rispetto alla legge della regione Lazio” n. 16/2002, “tutta imperniata su un’autonoma definizione di *mobbing* e su una esemplificazione di comportamenti in cui il fenomeno poteva concretizzarsi.” Il richiamo, pertanto, alla sentenza n. 359/2003, effettuato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei ricorsi, non può essere raccolto, stante “la sostanziale diversità di contenuti” tra i diversi provvedimenti normativi regionali impugnati.⁴³

L’unica differenza *ictu oculi* riscontrabile sarebbe questa. Per il resto, come già osservato, tutte le leggi impugnate, compresa quella della regione Lazio, presentano caratteristiche assolutamente coincidenti nella sostanza, predisponendo la totalità di esse, anche in omaggio alle indicazioni provenienti dalla Consulta, mezzi ed apparati in grado di tutelare il lavoratore sottoposto a pratiche vessatorie tramite “la diffusione in sede locale di strumenti volti al sostegno dei soggetti colpiti da vessazioni e, più in generale, volti alla prevenzione di molestie morali, persecuzioni e violenze psicologiche sui luoghi di lavoro.”⁴⁴

Pretendere, in tal senso, che le pronunce della Consulta sulle leggi delle regioni Abruzzo, Umbria e Friuli costituiscano “un ripensamento della posizione di rigida chiusura manifestata nella pronuncia del 2003, considerata a ragione da una parte della dottrina una sentenza monito nei confronti di altre regioni che avessero avuto intenzione di interpretare dinamicamente la Costituzione per quel che concerne la loro competenza in materia di lavoro”⁴⁵, appare fuorviante. Ciò che la Corte mostra di voler promuovere non appaiono affatto “delle aperture, del tutto coerenti rispetto al quadro costituzionale, dimostrando così di recepire alcune delle osservazioni prospettate in dottrina, ma senza far emergere esplicitamente i profili di novità”.⁴⁶ La Consulta si è trovata, piuttosto, nella condizione di poter promuovere le tre leggi regionali impugnate perché queste ultime non si pongono, semplicemente, in contrasto con il riparto di competenze stabilito dall’art. 117, Cost. La mancanza di una definizione generale del fenomeno *mobbing*, e la contestuale mera

⁴³ Osservazioni tutte che la Consulta rivolge tanto nei confronti della legge regione Abruzzo che della legge regione Umbria.

⁴⁴ SALOMONE, *Mobbing e prospettive di disciplina legislativa*, in *Mobbing, organizzazione e malattia professionale*, *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, Torino, 2006, 241-242.

⁴⁵ BOSCATI, *Mobbing e competenza legislativa regionale: continuità ed innovazione nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Arg. Dir. lav.*, 2006, 1192, riferendosi alla posizione espressa da CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, op. cit., 848.

⁴⁶ BOSCATI, *Mobbing e competenza legislativa regionale: continuità ed innovazione nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, op. cit., 1193.

predisposizione di strutture e strumenti volti a prevenirne od a contenerne l'impatto, palesa la volontà del legislatore regionale di autoconfinarsi nei territori che gli sono costituzionalmente attribuiti, vale a dire di esercitare la competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro e tutela della salute, "concentrando l'attenzione esclusivamente sui profili prevenzionistici e trovando in ciò uno scudo sicuro [...] di fronte ad un possibile vaglio di costituzionalità".⁴⁷

Viceversa, eventuali tentativi definitivi dei legislatori periferici si scontrerebbero, in merito alla materia diritto del lavoro, con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da un lato, e, per quanto attiene alle conseguenze sulla salute del lavoratore del fenomeno *mobbing*, con la competenza in materia meramente concorrente delle Regioni. Ciò che queste ultime possono utilmente predisporre, come la Consulta già a suo tempo ebbe a significare, sono le misure organizzative sul territorio per prevenire e contrastare il fenomeno⁴⁸, come dire che l'intervento regionale non è precluso qualora introduca, come recita una formula ricorrente, misure finalizzate ad analizzarlo in tutti i suoi aspetti al fine di prevenirlo e di limitarne le conseguenze, proprio come le leggi in discorso hanno allestito, passando così indenni il giudizio di costituzionalità. Non ci sono aperture, nè ripensamenti della Consulta sui quali meditare: semmai, rimangono i dubbi, già emersi nel paragrafo precedente, se dall'illegittimità costituzionale della definizione del fenomeno contenuta nella legge della regione Lazio sia stata opportunamente dichiarata "a cascata" l'illegittimità dell'intero provvedimento normativo, anche, lo si ripete, per quelle disposizioni che prevedevano sostanzialmente la medesima disciplina introdotta dagli atti normativi delle Regioni Lazio, Umbria e Friuli le quali, viceversa, hanno superato indenni il vaglio di legittimità della Corte. Sembrerebbe, dunque, che l'elemento fondamentale sia stata proprio l'incauta operazione del legislatore regionale laziale, il quale, volendo attribuire un significato concreto al fenomeno, definendolo e fornendone casi esemplificativi, si sarebbe macchiato di una sorta di "peccato originale" che avrebbe trascinato, unitamente alla definizione stessa, ogni altra successiva disposizione contenuta nella legge nel baratro dell'incostituzionalità. Come già rilevato, è questo il passaggio argomentativo della Consulta che lascia quanto meno perplessi: ben avrebbe potuto la Corte censurare il tentativo di sostituirsi al legislatore nazionale per quanto attiene a funzioni che gli

⁴⁷ NUNIN, *La legge sul mobbing del Friuli Venezia Giulia supera il vaglio di costituzionalità*, in *Lav. Giur.*, 2006, 768.

⁴⁸ Convinzione del tutto coerente con il significato strettamente pubblicistico ed estraneo a relazioni contrattuali che si intende attribuire alla locuzione "tutela e sicurezza del lavoro".

sono proprie, salvando al contempo norme, come avvenuto nei casi appena ripercorsi, che, pacificamente, si riferiscono ad ambiti di competenza di cui le Regioni possono pacificamente disporre. Di ciò, probabilmente, si è resa conto la stessa Corte Costituzionale che, *mutatis mutandis* e senza doversi misurare con un legislatore un po' troppo "disinvolto", ne ha approvato l'operato a pieni voti⁴⁹, così legittimando, probabilmente, il "rinnovato attivismo dei legislatori regionali".⁵⁰

4. La sentenza della Consulta n. 50 del 2005.

4.1 Premessa.

La pronuncia che ci si accinge a commentare rappresenta senza dubbio la più rilevante presa di posizione dell'organo di giustizia costituzionale in merito al riparto di competenze normative in materie lavoristiche. Essa è stata resa dalla Corte Costituzionale nel giudizio di legittimità dell'impianto normativo risultante dalla legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 e dal relativo decreto delegato 14 settembre 2003, n. 276, aventi come oggetto "occupazione e mercato del lavoro", punto di arrivo di un disegno riformatore che trova origine nel Libro Bianco, ovvero nel più volte richiamato documento programmatico governativo dell'ottobre 2001, cui ha fatto seguito dapprima il d.d.l. n. 848/2001, dopodiché i provvedimenti normativi in discorso.

Nonostante l'enfasi dei primi interventi governativi, dalla quale, peraltro, già la coeva prevalente dottrina aveva largamente preso le distanze, l'originaria impostazione contenuta nel Libro Bianco non è stata trasfusa nella legge delega e, inevitabilmente, non ha trovato sbocco nel decreto delegato.⁵¹ In questa sede non si indugerà, naturalmente, in una valutazione complessiva globale dell'impianto normativo, per la quale si rimanda all'ampia letteratura che i provvedimenti,

⁴⁹ V., tuttavia, TULLINI, *Nuovi interventi della Corte costituzionale sulla legislazione regionale in materia di mobbing*, op. cit., 510, ad avviso della quale "lungi dal rivendicare un'indebita funzione qualificatoria, il legislatore del Lazio assumeva come presupposta la nozione giuridica del *mobbing*, esattamente come i legislatori delle Regioni Abruzzo e Umbria che, invece, sono sfuggiti alla censura della Corte evitando accortamente di diffondersi in esemplificazioni e chiarimenti sul significato del termine. E analoga accortezza ha dimostrato la Regione Friuli Venezia Giulia, specificando che il riferimento al *mobbing*, nel testo normativo, assume un semplice valore terminologico"

⁵⁰ NUNIN, *La Consulta "salva" la legge sul mobbing della Regione Abruzzo*, in *Lav. Giur.*, 2006, 264.

⁵¹ Si v. al riguardo CARINCI, *Una svolta tra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, introduzione al *Commentario al d. lgs 10 settembre 2003*, Milano, 2004, I, XXXV ss., e CURZIO, *Introduzione al volume Lavoro e diritti dopo il d. lgs. n. 276/2003*, Bari, 2004, 27 ss.

stante la loro fondamentale rilevanza, hanno da subito suscitato, ma si tenterà di evidenziare il lavoro di esegesi svolto, per quanto maggiormente concerne il tema della presente analisi, dalla giurisprudenza costituzionale, energicamente orientato all'individuazione di elementi di continuità con il passato e teso a scongiurare la valorizzazione di passaggi di rottura che avrebbero potuto consentire una più decisa differenziazione regionale del diritto del lavoro.

A tal fine, dev'essere senz'altro preliminarmente rammentato come la stessa legge delega, con l'art. 1, comma 1, abbia delegato il governo ad adottare uno o più decreti legislativi "diretti a stabilire i principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego", e come ciò avrebbe dovuto (condizionale d'obbligo!) avvenire nel rispetto della potestà legislativa regionale in materia di "tutela e sicurezza del lavoro", mentre all'art. 2, comma 1, si invitava il Governo a procedere ad una sostanziale rivisitazione e razionalizzazione, alla luce di principi e criteri ivi esposti, dei contratti di lavoro a causa mista. Alla legge delega farà seguito il decreto delegato, il quale affronterà la questione appena indicata, ad avviso di alcuni, "in termini alternativi, e cioè in una prospettiva di sinergia funzionale tra competenze statali e regionali ai fini della garanzia di un livello di prestazioni ritenute essenziali a tutela del lavoratore nel mercato".⁵²

Le problematiche introduttive, i ricorsi regionali e le questioni preliminari

La sentenza Corte Cost. 28 gennaio 2005, n. 50⁵³ ha ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale, promosso dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia Romagna, Basilicata e dalla Provincia autonoma di Trento, della riforma del mercato del lavoro operata con la legge delega n. 30/2003 ed il successivo d. lgs. 276/2003 (novellato dal d. lgs. 251/2004), gravemente lesiva, ad avviso delle Regioni ricorrenti, delle competenze loro attribuite dall'art. 117 Cost., tanto nelle (asserite) materie oggetto di competenza esclusiva regionale, quanto nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni.⁵⁴

⁵² TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, op. cit., 38-39.

⁵³ Vedila, ad esempio, pubblicata in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, II, 525.

⁵⁴ La Corte, peraltro, ha disposto la trattazione separata delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 8 e art. 1, comma 2, lett. d) prima parte, della legge n. 30 per essere discusse ed esaminate insieme a quelle aventi ad oggetto le disposizioni del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 in materia di riordino delle funzioni ispettive. Tali

La doglianza relativa all'asserita invasione delle attribuzioni statali in materie oggetto di competenza regionale, sollevata dalle Regioni ricorrenti, non dev'essere, tuttavia, fraintesa: solo nel Libro Bianco del Governo Berlusconi compare la pretesa che, a seguito della riforma costituzionale, l'intera disciplina del lavoro dipendente ed autonomo, nonché i profili previdenziali ad essa connessi e non direttamente riferibili al sistema pubblicistico, rientrino nella potestà legislativa regionale concorrente in materia di 'tutela e sicurezza del lavoro', nei limiti dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato. Molto più "realisticamente", le Regioni ricorrenti non pongono mai in discussione l'esito del lungo dibattito dottrinale che ha affaticato la dottrina all'indomani della riforma costituzionale. In altre parole, esse non nutrono dubbio alcuno che l'impianto di competenze normative, così come ora previsto dalla Carta repubblicana, non consenta loro alcuna ingerenza per quanto attiene alla dimensione contrattualistica del rapporto di lavoro, e convengono anch'esse che quest'ultimo aspetto inerisca alla (e trovi la sua sede naturale nella) voce "ordinamento civile", di cui all'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost.⁵⁵

Semmai, obiettivo delle ricorrenti è vedersi garantito, principalmente, quello spazio normativo già a suo tempo riconosciuto loro (ed agli enti locali) dal D. Lgs. n. 469/1997, derivato dal "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" inaugurato dalla cd. Legge Bassanini, n. 59/1997, e che oggi troverebbe un autonomo referente costituzionale nella voce "tutela e sicurezza del lavoro", e rivolgono pertanto le loro doglianze a presunte violazioni delle loro competenze normative in tema di politiche attive del lavoro, mercato del lavoro, servizi per l'impiego, agenzie di mediazione e di lavoro interinale, ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione, nonché dei contratti a contenuto formativo. Come è stato osservato, le Regioni così facendo "non spiccano per originalità"⁵⁶, ma occorre tenere presente, tuttavia, il radicale *revirement* che, nel breve volger di un paio di anni, il medesimo soggetto (vale a dire la maggioranza parlamentare di centro destra) ha compiuto sul medesimo tema, passando come si è rilevato, da un'impostazione teorica largamente

aspetti sono trattati nella sentenza della Consulta n. 384 del 2005, per il cui commento si rimanda ai paragrafi successivi.

⁵⁵ Così come rilevato dalla stessa Consulta, la quale nel punto 1 delle Considerazioni in fatto della sentenza in commento afferma: "le ricorrenti non contestano, peraltro, la competenza esclusiva dello Stato prevista, in materia di "ordinamento civile", dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la quale giustifica la disciplina di principio relativa ai rapporti interprivati che si instaurano nell'ambito della contrattazione tra lavoratori e datori di lavoro; rilevano, però, che la legge in questione è tale, in concreto, da interferire in modo illegittimo con la citata competenza residuale delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale".

⁵⁶ FILI, *La "Riforma Biagi" corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, in *Lav. Giur.*, 2005, 406.

debitrice di convinzioni federaliste⁵⁷ ad un, invece, concreto esercizio di poteri normativi (ritenuto dal sapore fortemente accentratario⁵⁸. Le Regioni, dunque, hanno valutato molto più prudente non avanzare pretese che, ormai, sarebbero state prive di adeguato supporto (se mai ne fossero state dotate, cosa della quale, come si è tentato di sottolineare nel precedente capitolo, è ampiamente lecito dubitare), bensì tentato cautamente di consolidare recenti conquiste che, quasi paradossalmente, sono ora rimesse, forse, in discussione dal legislatore statale. In altre parole, dal pericolo di una ipotetica invasione da parte delle Regioni in materie di competenza statale, le Regioni stesse devono ora guardarsi dal rischio opposto, paventandosi, da parte della dottrina, una invasione statale in materie di competenza regionale.⁵⁹

Preliminarmente, la Consulta affronta due questioni di significato nient'affatto marginale, seppur non rientranti a pieno titolo nel presente ambito di indagine: in primo luogo la Corte riafferma un principio piuttosto consolidato, vale a dire che mentre lo Stato può impugnare le leggi regionali per qualunque vizio di legittimità costituzionale, viceversa le Regioni, ai sensi dell'art. 127 Cost., e quindi in relazione al ricorso proposto in via diretta alla Corte, possono denunciare non ogni tipo di lesione costituzionale, ma solo quegli atti normativi statali che si traducono concretamente in un'indebita lesione delle prerogative, legislative ed amministrative, loro costituzionalmente riconosciute.⁶⁰ Ciò si risolve, conseguentemente, in una serie di rigetti delle questioni prospettate nei ricorsi, dichiarate inammissibili in quanto i parametri evocati esulano dalla sfera di attribuzione

⁵⁷ Convinzione, come sopra evidenziato, fatta propria nell'originaria impostazione governativa espressa nel Libro Bianco.

⁵⁸ Ci si riferisce, naturalmente, al contenuto della legge delega e, conseguentemente, del decreto delegato.

⁵⁹ In relazione alle censure rivolte alla disciplina del mercato del lavoro si v., tra gli altri, GRAGNOLI, *sub. art. 3*, in GRAGNOLI-PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, in *Commentario al d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, 2004, 84 ss.; ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, in GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione, Commento critico al d. lgs. n. 276/2003*, Roma, 2004, 34 ss.; per quanto concerne i contratti con finalità formative D'ONGHIA, *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto di inserimento*, in CURZIO, *Lavoro e diritti dopo il d. lgs. n. 276/2003*, Bari, 2004, 279 ss.

⁶⁰ Vale a dire che nei ricorsi proponibili dalle Regioni "non possono avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesioni della sfera di competenza regionale", così FILÌ, *La "Riforma Biagi" corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, op. cit., 406; semmai, si ha conferma che "anche il ricorso alla Corte costituzionale proposto in via principale, dunque, fa parte di una giurisdizione di diritto soggettivo; esso è, pertanto, un ricorso che gli enti legittimati possono proporre soltanto a tutela delle situazioni giuridiche soggettive di cui siano titolari, qual è la sfera di competenza legislativa regionale. La mera illegittimità dell'azione legislativa statale non legittima, dunque, la proposizione del ricorso quando da essa non derivi anche una concreta ed attuale lesione degli interessi della regione ricorrente costituzionalmente garantiti": BARBIERI, *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte costituzionale*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2005, 289; del medesimo avviso, pur con qualche distinguo, SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma dalla Consulta*, in *Giur. Cost.*, 2005, 486; un importante precedente relativo all'aspetto in discorso è rappresentato dalla sentenza della Corte n. 274 del 24 luglio 2003, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2003, 588.

regionale, la cui unica ed esclusiva lesione sarebbe in grado, quindi, di giustificare l'accesso alla Corte in via diretta da parte delle Regioni.

La Consulta si pronuncia, in secondo luogo, anche su di un ulteriore aspetto, per così dire procedurale: ci si riferisce, com'è noto, ad un possibile uso improprio della delega di legge, proposto "abilmente"⁶¹ dalle Regioni ricorrenti, ad avviso delle quali il Parlamento sarebbe ricorso illegittimamente all'art. 76 Cost., in quanto avrebbe concretamente fissato, nelle materie oggetto di legislazione concorrente, principi e criteri direttivi rivolti al legislatore delegato, anziché limitarsi a dettare i principi fondamentali da rivolgere al legislatore regionale affinché questi proceda, com'è nelle sue attribuzioni costituzionalmente garantite, all'emanazione della normativa di dettaglio.⁶² La Corte dichiara infondate tali censure tramite un ragionamento non del tutto condivisibile. Essa, sostanzialmente, richiamando anche un proprio precedente ove dichiarava che con legge delega possano essere stabiliti i principi fondamentali di una materia "stante la diversa natura e il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai principi e criteri direttivi previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione"⁶³, sostiene che tale rapporto (tra i principi e i criteri direttivi, in relazione alla delega, e la fissazione dei principi fondamentali, in relazione ai confini dell'esercizio del potere normativo concorrente regionale) non abbia caratteri di "rigidità e di universalità", bensì sia flessibile, nel senso che sarebbe "legittimo ipotizzare da parte del legislatore delegato la determinazione di principi fondamentali più specifici e dettagliati rispetto ai principi e criteri direttivi fissati dalla delega".⁶⁴ La lesione delle competenze legislative regionali

⁶¹ BARBIERI, *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte costituzionale*, op. cit., 289.

⁶² Aspetto sul quale la dottrina maggioritaria aveva espresso una forte valutazione negativa: si v., in particolare, CARINCI M.T., *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti*, in CARINCI M.T., *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, op. cit., 12 ss.; nella dottrina costituzionalistica, v. l'autorevole posizione di D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 316, che definisce "aberrante" l'ipotesi di introdurre principi fondamentali in materia di potestà legislativa concorrente, quale tutela e sicurezza del lavoro, attraverso delega legislativa.

⁶³ Corte Cost. 30.7.1993, in *Foro it.*, 1993, I, 3219; v., in senso conforme, Corte Cost. 1.10.2003, *ivi*, 2004, I, 1004.

⁶⁴ Come osservato da GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte Costituzionale*, op. cit., 442, il quale, tuttavia, prosegue: "la forzatura ci sembra evidente e in contrasto non solo con l'orientamento unanime della dottrina costituzionalistica ma anche con i precedenti della giurisprudenza costituzionale sul nuovo art. 117 Cost." Di tutt'altro avviso BARBIERI, *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte costituzionale*, op. cit., 289, secondo cui il rilievo delle Regioni ricorrenti è una "osservazione abile, ma molto astratta. Non vi è ragione, infatti perché i principi ed i criteri direttivi previsti per la legislazione delegata debbano necessariamente esaurire tutti i principi fondamentali della materia che il delegato andrà a regolamentare, in quanto esiste una graduazione ed una differenza di finalità fra i principi generali tale per cui quelli che si riflettono sull'esercizio della delega mirano a stabilire i limiti del potere legislativo delegato onde mantenerlo sotto il controllo parlamentare, mentre i principi generali della materia si limitano a stabilire quali norme il legislatore delegato, nel rispetto delle direttive ricevute, vuole che acquistino valore generale vincolante per tutti i legislatori regionali.

non deriverebbe dall'uso, per ciò solo considerato, dello strumento della delega legislativa, bensì potrebbe dedursi o da una falsa definizione dei principi e dei criteri direttivi ad opera del legislatore delegante (in quanto si specificano direttamente in norme di dettaglio), o ancora da uno scorretto utilizzo dei propri poteri ad opera del legislatore delegato, che, oltrepassando l'oggetto di delega, non si limiti a determinare i soli principi fondamentali in materia di competenza normativa concorrente.

La Corte emette sul punto, quindi, un parere negativo. Com'è stato osservato, tuttavia, non ogni dubbio è stato fugato: comunque prescindendo dalla circostanza che il compito di emanare i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente (e quindi anche in materia di tutela e sicurezza del lavoro) è affidato costituzionalmente al solo Parlamento, non può sfuggire che “o il D.lgs 276/03 è norma di principio (e allora viola la Costituzione perché i principi devono essere determinati dal parlamento e non dal Governo) o è norma di dettaglio (e allora la violazione è palese trattandosi di materia di legislazione concorrente)”.⁶⁵

A simili considerazioni di carattere procedurale consegue, necessariamente, l'obbligo per la Corte di verificare concretamente, e quindi nel merito, la normativa accusata di ledere le competenze normative regionali.

4.3 Ordinamento civile e tutela e sicurezza del lavoro

Escluse piccole operazioni di *maquillage*, il cui impatto risulta del tutto irrilevante⁶⁶, la Corte Costituzionale promuove in modo inequivoco la riforma⁶⁷, così come ampiamente previsto dalla

Giustamente quindi la Corte, con argomentazione concreta ed efficace, ha escluso che il ricorso alla delega legislativa sia sempre ed astrattamente inapplicabile nelle materie di competenza legislativa concorrente.”

⁶⁵ LEONE D'AGATA, *C.d. riforma Biagi e federalismo: la Corte costituzionale si pronuncia*, in *D&L*, 2005, 78.

⁶⁶ Vengono, infatti, ritenute fondate le doglianze relative all'art. 22, comma 6, del d. lgs. n. 276 del 2003 in merito alla mancata applicazione al contratto di somministrazione della disciplina delle assunzioni obbligatorie e la possibilità per le Regioni di prescrivere riserve in favore di lavoratori in condizioni di disagio sociale, per eccesso di delega (in quanto emesso in difetto di una previsione abilitante della legge delega), nonché all'art. 60 del d. lgs. n. 276 del 2003, per quanto concerne i tirocini estivi di orientamento, per violazione della competenza esclusiva delle Regioni in materia di formazione professionale (in merito a quest'ultima dichiarazione di illegittimità costituzionale si v. oltre, nel testo).

⁶⁷ La promozione citata nel testo si riferisce esclusivamente all'esame di costituzionalità dell'impianto normativo, sorta di “convalida” della legge operata dalla Consulta (v. MISCIONE, *Introduzione*, in CARINCI (coord. da), *Il correttivo alla legge di riforma del mercato del lavoro*, Milano, 2005, XX): “su questo e non su altro la Corte si è pronunciata”: CURZIO, *La legge 30 due anni dopo alla luce delle pronunce giurisprudenziali*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2006, I, 289.

dottrina⁶⁸, ed emette, al riguardo, una sentenza dalle dimensioni piuttosto cospicue,⁶⁹ valutata, nel suo impianto sistematico, “di non agevole lettura”⁷⁰, ma “tutto sommato lineare nei principi affermati, [e che] ha fatto strame delle censure sollevate, ribadendo e talora radicalizzando la chiave di lettura minimalista del federalismo introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001”⁷¹.

La Consulta privilegia senza alcuna esitazione un assetto di competenze tale da ridurre drasticamente gli spazi disponibili per l’esercizio dell’autonomia legislativa regionale. L’impostazione adottata dalla Corte, tuttavia, non appare scevra da rilievi critici: con metodo “poco argomentativo, tendenzialmente fideistico”⁷², la Consulta prende posizione e riconduce il rapporto contrattuale di lavoro alla materia “ordinamento civile”, ma sembra esimersi dal sostanziale momento motivazionale di tale scelta, parimenti operando ove fornisce una propria valutazione del significato della espressione ‘tutela e sicurezza del lavoro’⁷³. L’*iter* argomentativo sviluppato dalla Corte sembra palesare una scelta ideologica che si sovrappone al percorso giuridico vero e proprio: afflitta dalle medesime preoccupazioni della dottrina dominante, vale a dire evitare la frammentazione localistica e ricondurre la disciplina contrattuale del rapporto di lavoro al rassicurante approdo della competenza esclusiva statale rappresentato dall’‘ordinamento civile’, la Consulta pare richiamare tutte le argomentazioni addotte a sostegno di tale obiettivo. Non solo, quindi, l’ordinamento civile, ma anche la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

⁶⁸ CARINCI, *Una svolta tra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, in MISCIIONE-RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, in CARINCI (coord. da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2004, da XXXV a XLVII.

⁶⁹ Il notevole numero delle questioni trattate dalla Corte è certamente alla base della lunghezza della sentenza, “infrequente per una pronuncia del giudice delle leggi, e [dovuta] non certo alla ricchezza delle argomentazioni esposte dalla Consulta, che, su molti punti, al contrario, motiva succintamente, se non apoditticamente, una decisione, pure nel merito [...] ampiamente condivisibile”, SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, 183; SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 190, nota 68, attribuisce la scarsa attenzione dedicata dalla sentenza alla ricostruzione teorica “dei diversi problemi sul tappeto” alla circostanza che “l’estensore della sentenza in questione sia un magistrato, un pratico e non un teorico del diritto.”

⁷⁰ MALFATTI, *La Corte Costituzionale al cospetto delle deleghe in materia di lavoro: quando la decisione (e la relativa massimazione) diventa difficile*, in *Foro it.*, 2006, I, 2, 369, la quale addebita alla sentenza una mancanza di scorrevolezza “anche per una scelta redazionale che suscita qualche perplessità, perché determina una sorta di esame ad intermittenza delle norme censurate ed una trattazione altrettanto sfilacciata dei dubbi di costituzionalità, conducendo tra l’altro ad una serie di evidenti errori, alcuni di carattere materiale, altri di natura sostanziale”, che l’A. elenca nella sua trattazione.

⁷¹ GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2005, 441.

⁷² FILÌ, *La “Riforma Biagi” corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, op. cit., 407.

⁷³ Formula, come già rilevato nel precedente capitolo, di incerte ed oscure origini “che pare emergere dal nulla”, meritevole probabilmente di ben più approfondita indagine cognitiva, v. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, op. cit., 52.

concernenti i diritti civili e sociali⁷⁴, nonché il fondamentale principio di uguaglianza⁷⁵, vengono adoperati, in assenza di un esplicito referente normativo, a difesa di un assetto che se da un lato prevede e valorizza la differenziazione anche normativa, dall'altro lato non può tollerare la rottura dell'uniformità di trattamento, assicurata dalla legge statale e posta a presidio dell'eguaglianza e della tutela dei diritti, individuali e collettivi. Strumenti, nel ragionamento della Corte, funzionali a scardinare, ove puntualmente ed opportunamente calibrati, la pericolosa formula 'tutela e sicurezza del lavoro'.

La Corte procede, quindi, nel merito, ad un'analisi dettagliata delle censure di legittimità costituzionale sollevate, nonostante su alcune di esse non indulga con particolare attenzione, limitandosi a liquidarle con poche battute ed a statuire la legittimità costituzionale delle relative disposizioni⁷⁶, confermando, peraltro, quelle che già erano apparse solide argomentazioni contenute nella sentenza n. 359/2003 sul *mobbing*. La Consulta, infatti, individua il limite invalicabile per il legislatore regionale nella voce ordinamento civile, vale a dire nell'esigenza di uniformità territoriale legata alla garanzia del rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.) e alla parità di tutti i cittadini davanti alla legge (art. 3 Cost.): adattamenti localistici delle tutele determinerebbero inevitabilmente una rottura di tali principi; in altre parole, "i legislatori non possono legare la persona all'inevitabile destino di un luogo, giacché la garanzia dei beni fondamentali della persona non può conoscere variazioni territoriali ed è pertanto inammissibile uno statuto giuridico differenziato dei diritti fondamentali."⁷⁷ La Corte, soprattutto, ribadisce, in occasione di un passaggio argomentativo che dovrà essere riesaminato afferendo anche ad una

⁷⁴ Appare evidente l'estrema genericità di tali nozioni, che non sembrano rappresentare "materie", ma fasci di rapporti, di competenza esclusiva statale, di ambiti concettuali che "definiscono il riparto di competenze statali e regionali non già in ragione della tipologia di beni, relazioni, situazioni sociali su cui le norme incidono, bensì in ragione della tipologia di valori, principi, tecniche, obiettivi che le norme sottendono": ROPPO, *Diritto privato regionale?* op. cit., 553.

⁷⁵ V. GHIRARDI, *La Corte Costituzionale interviene sulla competenza legislativa regionale in materia di lavoro*, op. cit., 241.

⁷⁶ Ci si limita qui a segnalarle per completezza, stante l'esigua pregnanza che esse hanno assunto nella sentenza: la conciliazione nelle controversie di lavoro, sulle quali la Corte ha riconosciuto la competenza esclusiva dello Stato in forza del richiamo all'ordinamento civile, ma anche giurisdizione e norme processuali; la certificazione dei rapporti di lavoro, rientranti per un lato nell'ordinamento civile e per l'altro nella giurisdizione e norme processuali; il *part time*, che in quanto tipologia contrattuale non può che rientrare nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (nessun rilievo può essere dato in questo caso al fatto che il *part time* assurga a ruolo fondamentale per perseguire l'incremento dei tassi occupazionali e quindi per combattere la disoccupazione); la disciplina del lavoro accessorio, che in quanto riferito ad aspetti contrattuali e previdenziali non può che rientrare nella competenza esclusiva dello Stato.

⁷⁷ ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neoregionalismo*, op. cit., 535-36.

differente tematica assai rilevante ed affrontata nella sentenza, che la categoria generale dei rapporti di lavoro appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, inerendo alla voce “ordinamento civile”, sgombrando il campo da ogni possibile malinteso. Replicando, infatti, alla lamentata illegittimità dei criteri fissati con l’art. 3 della legge n. 30 (con oggetto le norme per promuovere il ricorso a prestazioni di lavoro a tempo parziale ritenute idonee a favorire l’incremento dei tassi occupazionali)⁷⁸ sostenuta dalla Regione Marche secondo cui il contratto *part time* sarebbe una misura di politica attiva e quindi rientrerebbe nella competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, la Consulta afferma che la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro rientra nella materia “ordinamento civile” ed appartiene quindi alla competenza esclusiva statale, a prescindere dalle finalità perseguite dalla normativa in questione.⁷⁹ Le Regioni, in altre parole, non possono occuparsi di una materia che, inerendo al rapporto contrattuale tra datore di lavoro e lavoratore, concerne il diritto privato, di esclusiva competenza statale.⁸⁰

La parte fondamentale della sentenza è quella che la Corte dedica all’esame della voce “tutela e sicurezza del lavoro” ed alla regolamentazione e disciplina del mercato del lavoro, oggetto, ad

⁷⁸ I criteri sottoposti al vaglio di costituzionalità erano: lett. a) agevolazione del ricorso a prestazioni di lavoro supplementare nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale cosiddetto orizzontale; lett. b) agevolazione di forme flessibili ed elastiche di lavoro a tempo parziale cosiddetto verticale e misto; lett. c) estensione delle forme flessibili ed elastiche anche ai contratti a tempo parziale a tempo determinato.

⁷⁹ Viene conseguentemente rigettato il motivo di doglianza in merito al part-time: non pare sufficiente, ad avviso della Corte, che la normativa miri a favorire l’occupazione per farla rientrare nella voce “tutela e sicurezza del lavoro”. Come sottolinea BARBIERI, *Il diritto del lavoro tra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte Costituzionale*, op. cit., 290, “le finalità perseguite da una norma non valgono, infatti, a modificarne la natura, essendo il fine perseguito estraneo al contenuto della norma. Se, dunque, essa incide sulla disciplina intersoggettiva dei rapporti di lavoro non può che rientrare nella legislazione esclusiva dello Stato, benché utile ai fini della tutela del lavoro.” V., tuttavia, l’opinione di TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, I, 656, ad avviso della quale “senza dubbio corretto è l’intento della Corte di circoscrivere il campo della “tutela del lavoro”, al fine di evitare l’indeterminatezza di questa; ed è parimenti condivisibile l’esclusione dall’ambito di tale materia degli strumenti e delle discipline attinenti alla regolamentazione dei rapporti interprivati e quindi all’ “ordinamento civile”. Quello che non convince fino in fondo è l’argomentazione utilizzata dalla Corte per ottenere tali effetti: sostenendo soltanto che una disciplina deve essere valutata “per ciò che dispone, e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore”, la Corte considera, in realtà, semplicemente alternativi l’ “ordinamento civile” e la “tutela del lavoro” (li pone cioè sullo stesso piano logico-cronologico), non fornendo alcun criterio interpretativo coordinatore del rapporto tra le materie; non individua, in sostanza, la successione logica del ragionamento, il percorso da seguire nella “inclusione/esclusione” dagli ambiti dell’art. 117 Cost., non aiutando in tal modo a capire quale sia la vera relazione tra una materiali competenza concorrente Stato-Regione, e lasciando nella più totale ambiguità la valenza da attribuire alla tutela e sicurezza del lavoro.”

⁸⁰ Ad avviso di VALLEBONA, *Leggi regionali ed ordinamento del lavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2007, 4, 229, ciò avviene “opportunitamente”. Ma v. l’opinione dissenziente di SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 192, il quale ritiene l’argomento della Corte “di rilievo, eppure non invincibile, perché fondato sul presupposto - [...] non del tutto condivisibile – che al legislatore regionale debba sempre ritenersi precluso qualsiasi intervento, anche quando esso sia in stretta connessione con la dimensione locale delle politiche occupazionali e di sviluppo del singolo territorio infra-statale.”

avviso delle Regioni ricorrenti, di illegittimo intervento ad opera del legislatore statale con la legge delega prima, e con il decreto delegato poi. Il modello organizzativo predisposto dal legislatore statale è, invece, ad avviso della Consulta, pienamente rispettoso del riparto di competenze, con l'unica e poco rilevante eccezione dell'art. 22, comma 6, del d. lgs. 276, per contrarietà alle disposizioni costituzionali in materia di uguaglianza, di diritto al lavoro, di eccesso di delega, nonché di lesioni delle prerogative regionali in materia legislativa ed amministrativa.

La norma dichiarata incostituzionale veniva a prevedere che nelle ipotesi di fornitura professionale di manodopera non si applicasse la riserva stabilita in materia di assunzioni obbligatorie, nonché la riserva di cui all'art. 4 *bis*, comma 3, del D. Lgs. 181/00. Tale disposizione stabilisce espressamente che le regioni possano prevedere che una quota delle assunzioni effettuate dai datori di lavoro privati e dagli enti pubblici economici sia riservata a particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale. La Consulta irragionevole la deroga introdotta “rispetto a un principio fondamentale, [e] lede, nel contempo, le attribuzioni di competenze regionali. Pertanto, rilevato che la disposizione considerata dalla norma censurata concerne poteri normativi delle Regioni – sui quali la stessa deroga viene a incidere, limitandoli – non si è potuto che dichiarare l'incostituzionalità del comma *de qua*”.⁸¹

A parte questa marginale declaratoria di incostituzionalità, la Corte valuta conforme a Costituzione l'impianto delineato, promuovendo la riforma del mercato del lavoro, per lo meno sotto lo stretto scrutinio del giudizio di legittimità costituzionale. In particolare, prendendo posizione sulla censura avente ad oggetto i servizi per l'impiego (collocamento, pubblico e privato, e somministrazione di manodopera, art. 1, comma 1, l. n. 30/2003, ovvero la regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale, art. 3, comma 2, d. lgs. n. 276/2003), ad avviso dei giudici costituzionali “quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia ‘tutela e sicurezza del lavoro’, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento”⁸². Peraltro, come già a suo tempo rilevato (v. Cap. II), già ai

⁸¹ PARISI, *La costituzionalità della riforma Biagi*, in *Guida Lav.*, 2005, 7, 29-30.

⁸² La Corte, in argomento, fornisce anche il proprio contributo alla individuazione dei principi fondamentali che sembrano latitare all'interno della legge delega e del decreto delegato: rientrano in tale categoria lo snellimento e la semplificazione delle procedure di domanda ed offerta del collocamento pubblico, e la necessaria previsione di sanzioni amministrative per il mancato adempimento degli obblighi di legge. Il problema dell'individuazione dei principi fondamentali è costituito dalla sua opinabilità: “anche là dove, peraltro, il legislatore nazionale adotti disposizioni che si autodefiniscono “principi fondamentali” della legislazione o leggi cornice, oggetto frequente, o quasi immancabile, di discussione è il grado di maggiore o minore analiticità di questo tipo di legislazione, che spesso disciplina pressoché

sensi dell'art. 1 della legge n. 59/97, il d. lgs. n. 469/1997, a Costituzione invariata, aveva conferito alle Regioni ed agli enti locali le "funzioni e i compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato". Ciò indurrebbe fondatamente a ritenere che la materia disciplinata dal Titolo II del D. Lgs. n. 469/1997 non possa non rientrare tra le materie di competenza concorrente delle regioni. E conseguentemente, alle Regioni spetterebbero compiti e funzioni che contemplino non solo l'organizzazione amministrativa dei servizi per l'impiego, "ma l'intero asse delle politiche attive del lavoro rivolte all'inserimento professionale degli inoccupati e disoccupati con particolare attenzione ai giovani, alle donne e ai lavoratori svantaggiati." Come si evince dalle proposizioni utilizzate, tuttavia, la Corte si sottrae coscientemente dal compito di definire compiutamente i contenuti della materia, sostanzialmente limitandosi a confermare, in questo senso in linea con la dottrina maggioritaria sul punto, ed al mero fine della risoluzione della controversia costituzionale sottoposta alla sua attenzione, che nella voce tutela e sicurezza del lavoro rientrano quantomeno collocamento e servizi per l'impiego. La Consulta, pertanto, tramite la soprariportata e piuttosto sfuggente valutazione – che lascia, purtroppo, ampio margine all'immaginazione dell'interprete – consente per lo meno di intendere che nella voce "tutela e sicurezza del lavoro" rientrano gli istituti finalizzati a favorire la ricerca del lavoro e l'incontro tra domanda e offerta, e quindi in particolare i servizi per l'impiego. Ma se così fosse, la delega legislativa avrebbe dovuto limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, con attribuzione alle Regioni del compito di tradurre tali principi in norme di dettaglio. Proprio a questo punto del momento motivazionale della sentenza irrompe, nel ragionamento della Corte, la necessità di rimarcare la funzione tipica del collocamento e degli altri strumenti funzionali alla ricerca di occupazione, i quali perseguono, secondo una ben nota definizione, "l'obiettivo della tutela dell'interesse collettivo [...] dei lavoratori al sostegno e alla promozione dell'occupazione [...], costituzionalmente protetta attraverso il riconoscimento del diritto al lavoro".⁸³ La Corte, infatti, afferma recisamente che "essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro"⁸⁴, possono verificarsi i presupposti per

integralmente la materia": MAGNANI, *Il diritto del lavoro e le sue categorie, valori e tecniche nel diritto del lavoro*, op. cit., 49.

⁸³ GHERA, *Lavoro (collocamento)*, in *DDPComm.*, 1992, vol VIII, 103.

⁸⁴ Non potendosi negare, ad avviso di DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, op. cit., 176, "che tale sia il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), o meglio la sua quota di effettività, che appunto deve essere promossa con l'organizzazione di un efficiente mercato".

l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lettera e, Cost.)". Piuttosto evidenti risultano, in tale contesto, i richiami alla garanzia all'interno del mercato del lavoro nazionale a prestazioni adeguate e uniformi per l'accesso al lavoro, a fronte di "una gamma di strumenti di intermediazione individuati nei modelli predefiniti sul piano strutturale e funzionale delle agenzie, con un unico regime autorizzatorio e di accreditamento", in modo tale da rispondere all'esigenza di "garantire su un mercato del lavoro, che deve avere dimensioni almeno nazionali, prestazioni adeguate e uniformi per l'accesso al lavoro".⁸⁵ D'altro lato, come evidenziato, la Corte non si esime dal rilevare che, ad ogni modo, l'attività di intermediazione può essere osservata dall'angolo visuale del soggetto che la esercita, e quindi sotto l'ottica imprenditoriale: in questo senso, come qualsiasi altra libera attività economica, anche l'intermediazione è soggetta alle norme che tutelano la concorrenza, e quindi la disciplina dei soggetti che esercitano tale attività può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato.⁸⁶

Se il lavoro rappresenta un diritto sociale, spetta dunque allo Stato la predisposizione dei mezzi necessari volti alla realizzazione di tale diritto, vale a dire tramite strategie per l'occupazione e politiche attive.⁸⁷ Dunque anche la regolazione del mercato del lavoro ricade nell'ambito di operatività del legislatore statale: e ciò in virtù dell'operatività della competenza trasversale in merito alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Altrimenti detto, "se è vero che astrattamente la disciplina recata dalla riforma è

⁸⁵ GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte Costituzionale*, op. cit., 444, il quale aggiunge che "la scelta, poi, di affidare i servizi in questione anche a privati comporta la necessità di tutelare con norme statali un'attività di natura economica in regime di concorrenza": v. oltre, nel testo.

⁸⁶ Si v. però la critica di SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 198, nota 93: "ragionamento, questo, invero resistibile. Con tale argomentazione, infatti, si finisce ancora una volta per riconoscere che il legislatore ordinario può discrezionalmente incidere sulla ripartizione della competenza fissata in Costituzione, riconducendo di fatto una disciplina dall'una all'altra "etichetta" costituzionale".

⁸⁷ Si v. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. Dir. Lav.*, I, 1998, 6, ad avviso del quale il diritto al lavoro espresso dall'art. 4, comma 1, Cost., "non è soltanto un principio fondamentale che impone ai pubblici poteri una politica economica di promozione della massima occupazione, ma obbliga lo Stato a istituire servizi pubblici di formazione e di orientamento professionale nonché di avviamento al lavoro, cioè di mediazione della domanda e dell'offerta di lavoro. Questi servizi, erogatori di prestazioni pubbliche di carattere (non direttamente) economico, concorrono pure a integrare i presupposti fattuali di possibilità di esercizio del diritto di scelta della professione, sancito dall'art. 4, comma 1, che di per sé presenta una struttura uguale a quella dei diritti di libertà."

inquadabile nella tutela e sicurezza del lavoro, è altresì vero che lo Stato ben può – ed anzi deve – intervenire su di essa invadendo la competenza regionale, ogniqualvolta si manifesta la necessità di garantire quel nucleo minimo del diritto sociale al lavoro coesistente al concetto stesso di cittadinanza, che in quanto tale deve essere assicurato, in condizioni di eguaglianza, sull'intero territorio nazionale”⁸⁸, (tanto più che già la stessa Consulta ebbe ad affermare in una precedente pronuncia che l'attribuzione alla competenza statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, si traduce in un “fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti”⁸⁹).⁹⁰

Si aggiunga, ulteriormente, come già in altra sede rilevato, che l'art. 120 Cost. vieta l'istituzione di barriere alla circolazione dei lavoratori tra le Regioni e ciò non può che costituire un ulteriore impulso per il legislatore statale a regolare in modo uniforme la materia, per lo meno onde impedire intollerabili sperequazioni territoriali. In definitiva, “la stessa materia del collocamento, astrattamente ricompresa nella potestà concorrente, è dunque soggetta a limitazioni derivanti da competenze statali trasversali incidenti su di essa, giustificandosi, così, l'adozione di disposizioni di dettaglio”⁹¹ e, quindi, “poiché il diritto al lavoro è diritto essenziale e primario di tutti i cittadini della Repubblica, il diritto all'accesso al mercato del lavoro deve essere garantito a livello nazionale in egual misura in tutto il territorio dello Stato, sicchè risulta comunque giustificata la compressione delle potestà legislative e regolamentari delle Regioni.”⁹²

Così, se l'art. 4 del d. lgs. 276/2003 esclude ogni prerogativa regionale, attribuendo all'esclusiva competenza statale la disciplina dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di

⁸⁸ SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, op. cit., 186.

⁸⁹ Corte Cost. 27.03.2003, n. 88, in *Foro it.*, 2003, I, 2915.

⁹⁰ Cfr. CARUSO-ALAIMO, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte Costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, 574, ad avviso dei quali la Consulta considera “il proprio ruolo come un ruolo di mediazione tra esigenze di unità e di autonomia in un ordinamento considerato ormai multilivello. Sembra così schierarsi nettamente a favore del primo corno dell'alternativa (l'eguaglianza formale) quando rilevano questioni riconducibili al rapporto di lavoro [...], meno quando si tratta di questioni inerenti l'organizzazione amministrativa del mercato del lavoro e, in particolare, i sistemi regionali di servizi all'impiego: in tali casi essa riesce meglio ad assecondare le esigenze di differenziazione normativa su base regionale, pur non mancando, anche qui, di sposare (attraverso l'uso delle “competenze trasversali”) una certa tendenza al centralismo del legislatore nazionale.”

⁹¹ SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, op. cit., 186

⁹² LEONE D'AGATA, *C.d. riforma Biagi e federalismo: la Corte costituzionale si pronuncia*, op. cit., 79.

intermediazione, sia sotto il profilo dell'adozione del provvedimento sia sotto quello della disciplina della sua emanazione, tale assetto viene ritenuto assolutamente legittimo dalla Corte: il regime autorizzatorio o di accreditamento unico per le agenzie per il lavoro costituisce idoneo criterio direttivo "a dar luogo alla formulazione di un principio fondamentale, sul quale basare la disciplina della complessa materia". In altre parole, l'unico regime giuridico predisposto per chiunque voglia svolgere tale attività costituisce misura necessaria e strumentale alla garanzia che il mercato del lavoro abbia dimensioni nazionali, motivo che trova esplicito riconoscimento costituzionale nell'art. 120, "la cui osservanza costituisce la premessa perché siano garantiti anche altri interessi costituzionalmente garantiti, quali quelli inerenti alle prestazioni essenziali per la realizzazione del diritto al lavoro da un lato, e allo svolgimento di attività che possono avere natura economica in regime di concorrenza dall'altro. In buona sostanza la normativa di dettaglio è giustificata da ragioni superiori, attinenti a interessi costituzionalmente garantiti"⁹³.

Connessa alla scelta dell'unicità del regime di accreditamento e coesistente ai principi fondamentali suindicati è, infatti, la scelta dell'albo delle agenzie del lavoro nelle sue diverse articolazioni di cui all'art. 4, primo comma, d. lgs. n. 276 del 2003, nonché quella relativa ai procedimenti di rilascio, di verifica del corretto andamento e di revoca dell'autorizzazione (e di "ogni altro profilo relativo all'organizzazione e alle modalità di funzionamento dell'albo") di cui all'art. 4, comma 2, d. lgs. 276 del 2003.⁹⁴

Coerente è quindi anche la dichiarazione di infondatezza delle censure riferite ai restanti commi dell'art 4 d. lgs n. 276 del 2003, nonché di quelle riferite ai commi dal primo al settimo dell'art. 6 d. lgs 276 2003 "in quanto la disciplina è espressione ragionevole del principio di un solo

⁹³ LEONE D'AGATA, *C.d. riforma Biagi e federalismo: la Corte costituzionale si pronuncia*, op. cit., 81. Ancora, la Corte rileva che il regime di autorizzazione e accreditamento delle agenzie per il lavoro è connesso all'attività svolta dai soggetti cui si riferisce ossia alla somministrazione del lavoro e, per questa via, alla disciplina sostanziale di matrice civilistica che la riguarda, e al regime sanzionatorio previsto in caso di violazione della mediazione privata nei rapporti di lavoro: materie tutte che rientrano in competenze esclusive dello Stato. Viene qui introdotto dalla Corte un argomento che costituirà un rilevante passaggio motivazionale della sentenza n. 384 del 2005, sui cui ampiamente nel prosieguo del capitolo.

⁹⁴ V. VIZIOLI, *La giurisprudenza costituzionale sulla ripartizione della competenza in materia di collocamento tra Stato e Regioni*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, 489, la quale conclusivamente afferma come "l'intelaiatura generale del Titolo II del d. lgs. n. 276/2003 disegni una competenza legislativa dello Stato pienamente rispondente al nuovo riparto di attribuzioni stabilito dal Titolo V Cost., in quanto, per un verso stabilisce principi fondamentali sui quali dovrà svolgersi la competenza legislativa concorrente delle regioni e, per altro verso, assicura la conformità della disciplina alla realizzazione dei principi di concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e) e al godimento delle prestazioni indispensabili in materia di diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m)."

mercato nazionale del lavoro, rispetto al quale la previsione di ambiti regionali è complementare e ausiliaria.”⁹⁵

Ne deriva che il ruolo delle Regioni sarebbe puramente eventuale ed integrativo e ad ogni modo limitato alla possibilità di regolamentare e promuovere un mercato del lavoro in ambito locale. Lo Stato, infatti, sarebbe l'unico soggetto abilitato a poter operare quel bilanciamento di interessi contrapposti ma tutti contestualmente e parimenti tutelati a livello costituzionale. Se, infatti, lo Stato ha l'onere di garantire a tutti i cittadini le condizioni fondamentali per l'esercizio del diritto al lavoro di cui all'art. 4 della Carta costituzionale, “le Regioni più virtuose o che dispongono di maggiori disponibilità hanno la possibilità di integrare – e non derogare – le tutele assicurate dallo Stato”.⁹⁶

Sia inoltre qui ulteriormente rimarcato come troverebbe pertanto conferma che la regolazione del rapporto di lavoro sfugge alla collocazione sistematica nell'area dei livelli essenziali delle prestazioni, non venendo in rilievo, in tal caso, alcun diritto sociale, ma una mera relazione *iure privatorum*.⁹⁷

Merita una sottolineatura anche il passaggio ove la Corte fornisce importanti precisazioni sul “mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 e successive modificazioni”. La Corte afferma, infatti, che tali funzioni saranno esercitate ancora dalle province, secondo il modello delineato nel decreto citato,

⁹⁵ PESSI A., *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza costituzionale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2005, 330 : “quest'ultimo profilo è stato del resto recepito dal legislatore che con l'art. 2 secondo comma, del d. lgs. n. 251 del 2004 ha modificato l'ottavo comma dell'art. 6 del d. lgs. 276 del 2003 stabilendo che le modalità di costituzione dell'apposita sezione regionale dell'albo [...] e le procedure ad esse connesse siano “disciplinate dalle regioni nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali desumibili in materia” dallo stesso d. lgs. 276 del 2003 (con conseguente cessazione sul punto della materia del contendere)”, mentre, a sua volta, l'intervento correttivo effettuato con il decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 circa la competenza regionale dei regimi di autorizzazione ristretti all'ambito regionale aveva, ad avviso della Corte, determinato la cessazione della materia del contendere su una specifica censura proposta. Si rilevi qui, dunque, che per quello che era unanimemente inteso come uno degli aspetti più controversi della riforma, la Corte richiama diversi titoli tutti astrattamente legittimanti l'esauritivo intervento statale. La ragione di ciò, ad avviso di SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, op. cit., 189, “va individuata nell'esigenza, avvertita dalla Corte, di motivare accuratamente, in presenza di un ambito certamente non lontano dalla tutela del lavoro e particolarmente complesso, il fatto che esso possa ritenersi interamente riconducibile a materie regolabili dallo Stato in via esclusiva. Siamo cioè in presenza di una concorrenza di competenze, laddove, benché queste siano tutte statali, nessuna di esse di per sé sola sarebbe in grado di giustificare la totale attrazione allo Stato della regolazione dell'intermediazione, per la pluralità di implicazioni da questa derivanti. Da qui la necessità di dimostrare che ogni aspetto del complesso nodo della disciplina dell'intermediazione riconduce sempre a competenze esclusive dello Stato.”

⁹⁶ LEONE D'AGATA, *C.d. riforma Biagi e federalismo: la Corte costituzionale si pronuncia*, op. cit., 81.

⁹⁷ Vale la pena sottolineare, altresì, che se anche tale formula venisse intesa come relativa ai rapporti contrattuali di lavoro, essa scolorirebbe in una mera duplicazione concettuale della determinazione dei principi fondamentali che costituiscono un limite alla legislazione regionale concorrente. V. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, op. cit., 25.

ma solo fino a quando le regioni non avranno provveduto ad emettere una disciplina specifica, sia perché vi sono funzioni e servizi pubblici che non tollerano interruzioni se non a costo di incidere su diritti che non possono essere sacrificati⁹⁸, sia perché le funzioni amministrative sono mantenute alle province senza precludere la possibilità di diverse discipline da parte delle Regioni.⁹⁹ La precisazione è relevantissima ed intende dimostrare, in linea con l'interpretazione minimale per cui il decreto legislativo 276/2003 sarebbe esclusivamente dichiarativo del principio di continuità dell'ordinamento e non attributivo di funzioni¹⁰⁰, che l'assetto disciplinato dal d. lgs. 469 del 1997 rappresenta, per così dire, un modello "disponibile", al quale le Regioni non sono affatto vincolate, ma al quale del tutto legittimamente possono apportare le più opportune modificazioni in funzione delle peculiarità del proprio mercato del lavoro¹⁰¹. In altre parole, non si dovrebbe comunque considerare fondamentale, per la successiva produzione normativa in materia di tutela e sicurezza del lavoro, l'obbligo di conservare uno spazio di azione alle province.¹⁰² Dall'osservazione delle leggi regionali intervenute in merito, tuttavia, si evince che quasi tutte hanno mantenute in capo alle Province la titolarità delle funzioni amministrative, con ciò conformandosi alla pregressa scelta legislativa statale.¹⁰³

Non è possibile ignorare come sia la stessa matrice storica del diritto del lavoro e della previdenza sociale in funzione di garanzia di minimi di trattamento economico e normativo a non

⁹⁸ Corte Cost. 13 gennaio 2004, n. 13 in *Giur. Cost.*, 2004, 137.

⁹⁹ V. FILÌ, *Servizi per l'impiego e collocamento*, in CARINCI M.T., *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, op. cit., 47. Si v. tuttavia, ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Gior. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, 249 ss.

¹⁰⁰ TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed unitarietà del sistema*, in OLIVELLI-TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Milano, 2005, 92.

¹⁰¹ Le norme contenute nella delega e nel decreto, quindi, devono essere intese quali norme meramente dichiarative e non prescrittive. Si v. al riguardo TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, op. cit., 49.

¹⁰² Per quanto, naturalmente, non compete certamente allo Stato la ripartizione delle competenze amministrative in materie, quale quella in discorso, collocata in regime di competenza normativa concorrente. Ciò peraltro non distoglie SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 189, dal rilevare che, stante un assetto complessivo del mercato del lavoro nel nostro sistema che "resta come sospeso, reggendosi ora su una disposizione instabile e provvisoria", trarrebbe maggiore forza e vigore "la sensazione che la normativa in questione possa essere non uno stimolo ma un ostacolo all'esercizio pieno delle funzioni devolute alle regioni dall'art. 117 Cost." In senso analogo, GRAGNOLI, *sub. art. 3*, in GRAGNOLI-PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, in *Commentario al d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, op. cit., 87, sostiene che "le competenze delle regioni in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro devono ora trovare attuazione non per merito del decreto n. 276, ma nonostante la sua adozione."

¹⁰³ TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, op. cit., 663-664: "particolarmente evidente è, quindi, lo scarso coinvolgimento del livello subprovinciale, in sostanza di quello comunale, che sarebbe, invece, auspicabile, anche perché è indubbia l'importanza, soprattutto nei territori caratterizzati da alti tassi di disoccupazione e di lavoro irregolare, della maggiore vicinanza possibile del soggetto pubblico ai cittadini."

consentire particolari spazi di creatività regolativi anche nelle materie a competenza concorrente, quale la tutela e la sicurezza del lavoro: è la stessa Corte a rimarcare la perdurante rilevanza di tali origini laddove, considerando il consentito ingresso anche ai privati in funzione dell'esercizio dell'attività di intermediazione nel mercato del lavoro (e quindi superando la necessità del ricorso a procedure di carattere pubblicistico) sottolinea che la competenza regionale in materia rimane pur sempre confinata alla determinazione dei modi ed ai termini di erogazione dei servizi destinati a dare concreto ausilio agli obiettivi di cui all'art. 4 Cost., non essendole comunque consentito, in ogni caso, di “venire ad incidere direttamente o indirettamente sui rapporti interprivati riservati alla legislazione statale.”¹⁰⁴

4.4. I contratti a contenuto formativo

La nozione di ordinamento civile fatta propria dalla Consulta con la sentenza in commento viene utilizzata dalla Corte anche per valutare la legittimità costituzionale della normativa in merito ai contratti a contenuto formativo. Con la sola eccezione concernente una disposizione tutto sommato marginale nell'economia globale del complesso sistema normativo costituito da legge delega e decreto delegato, la Consulta valuta pienamente conforme a Costituzione l'intervento legislativo avente tale specifico oggetto (art. 2, l. n. 30/2003, e successivo Titolo VI, per apprendistato e contratto di inserimento, del d. lgs. 276/2003). Prima di passare concretamente allo scrutinio nel merito delle censure di legittimità, tuttavia, la Corte premette opportunamente alcune considerazioni di carattere introduttivo. Essa, infatti, statuendo sulla presunta incostituzionalità prospettata dalle Regioni ricorrenti circa la revisione e razionalizzazione dei rapporti a contenuto formativo, osserva che la censura proposta circa la mancata delimitazione dell'intervento legislativo alla determinazione dei soli principi fondamentali in materia non tiene in debita considerazione che tali rapporti “rientrano pur sempre nell'ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina fa parte dell'ordinamento civile e spetta alla competenza esclusiva dello Stato” e che simile considerazione non può essere sostanzialmente revocata in dubbio dalla circostanza che “la

¹⁰⁴ PESSI A., *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza costituzionale*, op. cit., 338.

normativa sia ispirata a criteri di flessibilità ed elasticità in modo tale che, adattandosi alle diverse singole situazioni, ed in particolare a quelle delle persone che appaiono più svantaggiate [...] possa essere favorita l'occupazione. Infatti, l'incremento del tasso di disoccupazione è una finalità che può essere perseguita con misure che incidono su diverse materie".¹⁰⁵

La Consulta, inoltre, afferma che, riguardo ai medesimi rapporti, occorra procedere ad una sostanziale distinzione tra formazione interna e formazione esterna all'azienda: solo su quest'ultima potrebbe esercitarsi una competenza legislativa regionale residuale in funzione della formazione ed istruzione pubblica ed impartita negli istituti scolastici e nelle strutture proprie o convenzionate della regione.¹⁰⁶ Viceversa, la formazione impartita dai datori di lavoro in ambito aziendale – e valutata come intrinsecamente necessitata avuto riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo¹⁰⁷ – sarebbe di competenza esclusiva statale poiché direttamente riconducibile al sinallagma contrattuale ed in quanto “di per sé non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali” ma, semmai, “nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile”¹⁰⁸, e con la fondamentale specificazione che se la formazione pubblica inerisce, dunque, alla competenza delle regioni e province autonome e quella aziendale alla materia ordinamento civile, “né l'una né l'altra appaiono allo stato puro ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto” (contrariamente, peraltro, a quanto precedentemente espresso sul punto da parte della dottrina¹⁰⁹).

¹⁰⁵ In altre parole, “la finalità non influenza la natura giuridica del negozio che è e resta un contratto di lavoro”: SERVELLO, *Riforma del lavoro e riparto di competenze Stato-Regioni*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2005, 744.

¹⁰⁶ V. tuttavia, i dubbi di FALASCA, *L'apprendistato tra modello legislativo e problemi attuativi*, Boll. ADAPT n. 50/2005, ad avviso del quale “pare difficilmente conciliabile con questa ricostruzione la realizzazione e l'offerta gratuita da parte dei sistemi formativi regionali delle attività formative; in particolare, non si capisce perché le Regioni dovrebbero investire ingenti risorse per assicurare percorsi di formazione alla cui regolazione sono estranee.”

¹⁰⁷ V. GAROFALO D., *L'apprendistato tra sussidiarietà verticale ed orizzontale*, in *Working paper Adapt*, n. 14/2005, 10.

¹⁰⁸ Si v., tuttavia, l'opinione dissenziente di LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, op. cit., il quale ravvisa nel nuovo assetto della formazione professionale, e precisamente nell'art. 68, legge n. 144/1999, un ampio spazio per “una disciplina normativa regionale volta a precisare caratteri e contenuti dell'obbligo di formazione ricadente sul datore.” Se allo Stato compete “la scelta di prevedere e disciplinare l'obbligo formativo ricadente sul datore di lavoro” in funzione della regolamentazione del tipo contrattuale, “una volta che ciò accada, i contenuti dell'obbligo (e quindi le modalità dell'adempimento contrattuale) potrebbero ben vedere un contributo regionale”.

¹⁰⁹ V. infatti, ORLANDINI, *Contratti formativi e competenze normative delle Regioni*, in DE LUCA TAMAJORUSCIANO-ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004, 520 ss., il quale riteneva che la competenza in materia di formazione fosse da attribuire alle Regioni in quanto “disciplina riconducibile alla causa formativa” del contratto anziché alla causa lavorativa, “come dire che la materia formazione professionale avrebbe una forza attrattiva superiore a quella dell'ordinamento civile, ovvero che lo Stato perderebbe la competenza sulla disciplina del contratto quando gli obblighi da esso scaturenti (...) appaiono volti al perseguimento di un interesse di rilevanza pubblicistica, rientrando nell'ambito di competenza regionale.” Si v. anche MENGHINI, *Apprendistato e*

La Corte, infatti, non può certo sottrarsi dal considerare che in tale materia emerga una pericolosa commistione, la quale, più che dar luogo ad un intreccio di competenze concorrenti, sembra esprimere una concorrenza di competenze: da un lato quella esclusiva dello Stato in materia di “norme generali sull’istruzione” (art. 117, comma 2, lett. n.) e la ben nota voce “ordinamento civile”, la competenza concorrente sulla “istruzione (art. 117, comma 3) e la competenza esclusiva delle regioni sulla “istruzione e formazione professionale” nonché “l’autonomia delle istituzioni scolastiche”.¹¹⁰ La posizione della Consulta pare assolutamente condivisibile, anche considerando che nell’attuale art. 117 non compare alcuna previsione che attribuisca allo Stato il potere di delegare alle Regioni il potere normativo in materia di cui abbia la competenza esclusiva, posto che il sesto comma ammette la possibilità di delega del solo potere regolamentare.¹¹¹

In materia di contratti a causa mista, in altre parole, interverrebbe un concorso di competenze, la cui risoluzione non può essere individuata nella mera applicabilità di un criterio “rigido” di separazione di competenze, bensì nell’identificazione di criteri in grado contemperare, tramite un’operazione di bilanciamento costituzionale, i contrapposti (almeno apparentemente) titoli legittimanti.¹¹² La Consulta individua il primo di tali criteri nel principio della “leale collaborazione”, che, pure oggetto di rilievi in dottrina,¹¹³ a causa della sua elasticità, consentirebbe

contratto di inserimento, in BROLLO-MATTAROLO-MENGHINI (a cura di), *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, Milano, 2004, 212.

¹¹⁰ Del resto, l’orientamento espresso in tale sede dalla Consulta era già stato implicitamente manifestato nella precedente pronuncia 26 gennaio 2005, nr. 31, ove la Corte ha escluso che l’alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti e l’uso della telematica nelle attività formative agli stessi rivolte potessero ricadere nella potestà regionale in tema di formazione professionale, rientrando piuttosto nell’attività formativa dello Stato: “anche qui, come nell’apprendistato, siamo nell’ambito di attività formative svolte in favore dei lavoratori subordinati da parte del datore di lavoro e pertanto queste attività non attengono alla formazione pubblica”, SCAGLIARINI, *La formazione professionale tra Stato e Regioni: alcuni importanti chiarimenti*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2005, 822.

¹¹¹ Si v. VALLAURI-NOVELLA, *Apprendistato professionalizzante: alcune questioni aperte*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2005, 2527-28.

¹¹² Già CARINCI F., *Una svolta tra ideologia e tecnica : continuità e discontinuità nel dritto del lavoro di inizio secolo*, in MISCIONE-RICCI (a cura di), in *Commentario al D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, coordinato da CARINCI F., op. cit., XLIII, il quale riferendosi al necessario contemperamento di valori anche costituzionali, evoca un modello di “federalismo cooperativo”.

¹¹³ V., infatti, ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, www.associazionedeicostituzionalisti.it: il principio di leale collaborazione non avrebbe “alcun riferimento di carattere generale”, essendo destinato semmai ad operare nella sola sfera dei rapporti amministrativi e in “alcune isolate forme di coordinamento e intesa con lo Stato (art. 118, comma 3, Cost.) [...] mentre la costituzionalizzazione della generale facoltà di stipulare intese [...] per il migliore esercizio delle competenze esiste, ma soltanto nei rapporti orizzontali e cioè soltanto tra Regioni (art. 117, penultimo comma, Cost.)”; v., altresì, CARINCI F., *Una svolta tra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, introduzione CARINCI F. (coord. da), *Commentario al d. lgs. 10 settembre 2003*, op. cit., XLVI, in cui l’A. afferma : “certo rappresenta una sorta di immunizzazione costituzionale del decreto l’aver spesso previsto, come condizione di efficacia dei provvedimenti ministeriali, “l’intesa” con la controparte regioni-autonomie locali [...] che a volte degrada a ‘sentite’”.

di avere riguardo alle particolarità dei singoli episodi. Essa, quindi, potrebbe porsi come funzionale al superamento delle discrasie dovute alle inevitabili connessioni tra formazione pubblica e aziendale e quindi tra competenza regionale e statale, e sarebbe rappresentata nella specie dall'onere, in capo alle Regioni, di disciplinare i profili formativi dell'apprendistato d'intesa con i ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative. Tali intese, finalizzate alla regolazione regionale dei profili formativi del contratto di apprendistato, sono ritenute legittime in quanto espressione di un coinvolgimento delle Regioni nella regolazione di una materia complessa a prevalente competenza statale.¹¹⁴

Ma la leale collaborazione non è l'unico criterio individuato dalla Consulta: ad esso si affianca il ben più incisivo criterio della "prevalenza", qualora appaia evidente che il nucleo essenziale di un complesso normativo "appartenga ad una materia piuttosto che ad altre", ed in forza del quale se vi è concorrenza di competenze statali e regionali su di un ambito complesso – quale può essere rappresentato dalla disciplina dei contratti a contenuto formativo – la regolazione dovrà essere affidata al legislatore nella cui competenza ricade il nucleo essenziale di quel complesso normativo;¹¹⁵ questi tuttavia non potrà esimersi da forme di coinvolgimento (secondo appunto le variegate forme della leale collaborazione)¹¹⁶ anche dell'ente titolare delle altre competenze concorrenti.^{117 118}

¹¹⁴ La Corte, in questa sede, non provvede a risolvere in modo esplicito il dubbio più rilevante sollevato a proposito della regolamentazione nella materia *de qua*, ossia quello attinente alla natura legislativa o regolamentare della normativa regionale vincolata. Dopo la pronuncia della Corte, tuttavia, la questione delle fonti di regolazione dell'apprendistato è stata modificata dall'aggiunta del comma 5 bis nell'art. 49 del d. lgs. 276 ad opera della l. n. 80 del 2005, la quale ha chiarito che la "regolamentazione" di cui al comma 5, "deve necessariamente prendere corpo attraverso un atto di natura legislativa": ROCCELLA, *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante nella legislazione regionale*, in *Lav. Dir.*, 2007, 179.

¹¹⁵ Si valutino, tuttavia, in merito ai criteri di ermeneutica forniti dalla Corte Costituzionale, le perplessità manifestate da GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte Costituzionale*, op. cit., 451, ad avviso del quale non possono sottacersi i limiti del metodo seguito dalla stessa Corte, posto che il criterio della prevalenza per dirimere i conflitti in caso di "concorrenza di competenze si presta a valutazione soggettive che possono cadere nell'arbitrarietà, in quanto non è sempre argomentabile il percorso che conduce alla scelta di attribuire valore preponderante ad alcuni aspetti di un istituto piuttosto che ad altri, facendo assurgere uno dei diversi ambiti materiali che compongono la disciplina a elemento fondamentale del riparto di competenza legislativa. Ciò è tanto più delicato quando, come nel caso che ci riguarda, si procede a uno spezzettamento di un'unica materia (la formazione professionale)", e da ROCCELLA, *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante nella legislazione regionale*, op.cit., 178-179, secondo cui "se la disciplina statale dell'apprendistato è stata fatta salva dalla Corte, non ne discende automaticamente che siano state fornite indicazioni chiare in ordine allo spazio di manovra consentito al legislatore regionale: il principio di leale collaborazione, proprio per la sua elasticità, si presta a traduzioni applicative variamente orientate, tanto più quando l'enunciato normativo di riferimento [...] si presenti in termini tutt'altro che perspicui."

¹¹⁶ Si v. in proposito BELLOCCHI, *Capo I, Apprendistato, artt. 47-53*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, 2004, 584, ad avviso della quale: "per chi consideri la formazione in apprendistato come obbligo contrattuale del datore di lavoro (o addirittura come causa contrattuale in senso proprio, nell'ordine di idee dei contratti misti), si

Così statuendo la Corte sostanzialmente avalla la scelta del legislatore nazionale che nel disciplinare i contratti a contenuto formativo non si sarebbe limitato alla determinazione dei soli principi fondamentali, avendo titolo a porre mano ad una più dettagliata disciplina proprio perché pur sempre rientranti nell'ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina non può che essere ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato, stante la voce "ordinamento civile".¹¹⁹

Tuttavia, alla stregua della distinzione sopra indicata tra formazione interna ed esterna all'azienda, la Corte procede ad uno dei due unici accoglimenti delle censure di legittimità prospettate, ovvero all'art. 60 d.lgs. 276 del 2003, in materia di tirocini estivi, i quali, ad avviso del giudice delle leggi, non avendo natura contrattuale rientrano in via piena ed esclusiva nella formazione professionale, essendo la relativa disciplina "dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni." La posizione della Corte in realtà non sarebbe del tutto condivisibile, perché, pur nella consapevolezza che tali rapporti non integrino precisamente contratti di lavoro, non è al tempo stesso revocabile in dubbio che, da un lato, anche a non aderire alla ricostruzione che vede comunque in essi rapporti contrattuali riconducibili all'ordinamento civile, "quanto meno dovrà ammettersi che essi non sono semplici corsi di formazione ma hanno una chiara e dichiarata finalità di orientamento ed inserimento lavorativo, che farebbe propendere per un loro inquadramento nella materia tutela e sicurezza del lavoro".¹²⁰ D'altro lato, parrebbe che la Corte fondi la sua pronuncia su un'asserzione non dimostrata e non coerente con l'impostazione generale, poiché anche se il tirocinio estivo non è preordinato in via immediata ad assunzioni, in ogni caso non sarebbe questo l'elemento qualificante

delinea chiaramente l'unica strada percorribile. L'apprendistato che si pone o che si porrà al centro del nuovo sistema, anche sul piano dei contenuti formativi, è un contratto di lavoro, non è un corso di formazione professionale di esclusiva competenza regionale".

¹¹⁷ SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, op. cit., 185.

¹¹⁸ La Corte farà puntuale applicazione dei principi sopra esposti nella successiva sentenza n. 219 del 08.06.2006, in materia di lavori socialmente utili, ove viene affermato, anche richiamando la sentenza n. 50 del 2005, che per le ipotesi in cui ricorra una concorrenza di competenze, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. Ed allora, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa, si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

¹¹⁹ Ad avviso di SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 204, così facendo " il legislatore statale svuota le prerogative regionali in materia di lavoro e formazione semplicemente indirizzando sul versante del rapporto, anziché sulla formazione nel mercato, la disciplina dei contratti a contenuto formativo."

¹²⁰ SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, op. cit., 186.

la fattispecie. Non pare dubbio, infatti, che si tratti comunque di un contratto ex art. 1321 cc., anche se non di lavoro subordinato o autonomo, che implica la volontà di tre soggetti (promotore ospitante e aspirante tirocinante), che fa sorgere obblighi in capo a ciascuno e che, comunque, determina la nascita di un rapporto assicurativo contro gli infortuni sul lavoro. Risulta allora incomprensibile perché la Corte, smentendo se stessa, non riconduca tale contratto alla materia “ordinamento civile”: in questo modo consente, per lo meno, l’insorgenza del dubbio che tale declaratoria di incostituzionalità, in fondo, miri “a concedere alle Regioni almeno una briciola della torta che hanno chiesto, usando, un po’ sommariamente, la *vis attractiva* della formazione professionale.”¹²¹

La successiva giurisprudenziale costituzionale in materia di contratti a contenuto formativo introdurrà specificazioni che, seppur rilevanti, lasciano immutato l’orientamento espresso con la sentenza n. 50. In merito al concreto assetto dei rapporti tra formazione interna ed esterna, la sentenza n. 21 del 02.02.2007¹²² statuisce la legittimità costituzionale dell’art. 38, comma 2, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20 (norme in materia di promozione dell’occupazione sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro), il quale dispone che “la formazione teorica da espletarsi nel corso dell’apprendistato deve essere svolta secondo le modalità previste dalla contrattazione e comunque in prevalenza esternamente all’azienda.” Ad avviso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la disposizione citata contrasterebbe, da un lato, con la competenza esclusiva statale in quanto i profili formativi ivi contenuti sarebbero da ricondurre alle materie dell’istruzione (art. 117, comma 2, lettera n, Cost.) e dell’ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l, Cost). La medesima disposizione contrasterebbe poi con l’art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 30 del 2003 che, nel dettare i principi e i criteri direttivi per l’attuazione della delega in materia di contratti a contenuto formativo, espressamente dispone che venga valorizzata l’attività di formazione svolta in azienda. La Corte dichiara infondata la questione di legittimità prospettata, in quanto la disposizione impugnata, nello stabilire che la formazione definita dalla legge formale debba essere prevalentemente esterna, “non altera i rapporti tra formazione interna, la cui disciplina compete allo Stato, e formazione esterna di competenza

¹²¹ FILÌ, *La “Riforma Biagi” corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, op. cit., 408, la quale prosegue : “si sa la fretta è cattiva consigliera, e in questo caso fa sorgere un’ulteriore perplessità. Diventa legittimo domandarsi se siano a rischio i tirocini formativi e di orientamento di cui all’art. 18, L. n. 196/97. Certo la Corte si è ben guardata di dichiararne l’illegittimità derivata (*ex lege* n. 87/1953, art. 27): forse perché questi tirocini sono preordinati in via immediata alle assunzioni?”

¹²² in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, II, 383

regionale, mantenendosi perciò conforme al sistema delle competenze concorrenti e del concorso di competenze che si verifica in tema di apprendistato (sentenza n. 50 del 2005).” In altre parole, la Corte, una volta affermata la separazione degli ambiti di competenza relativi alle differenti tipologie di formazione (interna ed esterna), stabilisce il principio che dalle disposizioni in materia di apprendistato professionalizzante contenute nel D. Lgs. 276 del 2003 (tendenzialmente volte ad una sostanziale equiparazione delle due metodologie di formazione) non emerge alcun impedimento per il legislatore regionale di fissare un principio di prevalenza della formazione esterna su quella aziendale.¹²³

Inoltre, Corte Cost. n. 24 del 06.02.2007¹²⁴ ha statuito l’illegittimità costituzionale, tra l’altro, dell’art. 3, comma 7, della legge reg. Puglia n. 13 del 22 novembre 2005, laddove prevedeva che “la formazione interna deve avere ad oggetto, per un periodo minimo iniziale della durata di venti ore nel primo mese di svolgimento del rapporto, i metodi di organizzazione della produzione e i sistemi di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.” Come si legge nel ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, “la formazione all’interno dell’azienda è regolamentata pattiziamente e afferisce, pertanto, al regime contrattuale privatistico, sicchè qualunque disposizione di carattere generale non può che rientrare nella materia di legislazione esclusiva” costituita dall’ordinamento civile. Opinione sostanzialmente condivisa dalla Corte, la quale rileva che “la disposizione in scrutinio contiene [...] la diretta disciplina di una parte della formazione interna, costituente invasione della sfera di attribuzioni statali.”

La Corte, inoltre, dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, della legge regionale. La norma prevedeva che se l’intesa con le parti sociali in merito ai profili formativi non è raggiunta entro il termine di sessanta giorni dall’entrata in vigore della legge stessa, provvede la Giunta regionale. Il ruolo attribuito alla Giunta, secondo la Corte, è incompatibile con il regime dell’intesa, caratterizzata, quest’ultima dalla paritaria codeterminazione dell’atto in difetto di indicazioni della prevalenza di una parte sull’altra. Tale norma, ad avviso della Corte, non può essere giustificata in quanto necessaria a superare la situazione di incertezza determinata dalla

¹²³ DE SALVIA, *La legislazione regionale sull’apprendistato professionalizzante ancora al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, II, 388. Si v., ulteriormente, per la medesima preoccupazione che un’eccessiva valorizzazione della formazione all’interno dell’azienda possa nuocere alla finalità tipica cui è preordinato il contratto di apprendistato, D. GAROFALO, *Apprendistato*, in GRAGNOLI-PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, op. cit., 607.

¹²⁴ in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, II, 383.

mancata intesa.¹²⁵ La Consulta respinge l'obiezione proposta dalla Regione Puglia, vale a dire la necessità che comunque si addivenga ad una conclusione anche per non vanificare la stessa funzione legislativa regionale, affidando proprio al legislatore regionale l'incarico di predisporre un meccanismo che, lungi dal determinare una prevaricazione di una parte sull'altra, consenta, piuttosto, il raggiungimento del risultato grazie ad un fattivo esercizio del principio della leale collaborazione (*in primis*, come afferma la Corte, per mezzo di un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, anche tramite l'indicazione di un soggetto terzo).¹²⁶

La Corte, vale a dire, impone “una lettura della disposizione nazionale che rinvia al metodo della concertazione sociale (art. 49, quinto comma, d. lgs.n. 276/2003) come se la stessa prevedesse un obbligo a contrarre e non solo a negoziare in buona fede [...]; l'intesa costituirebbe cioè un elemento integrativo della fattispecie legale della legge nazionale che non può essere derogata dalla disposizione regionale. Se così è, diventa consequenziale la dichiarazione di illegittimità della disposizione regionale per violazione di una disposizione nazionale che costituisce espressione del principio di leale collaborazione.”¹²⁷

A sua volta, con sentenza n. 406 del 07.12.2006¹²⁸, la Corte valuta costituzionalmente legittimi gli artt. 2, lettere a) e d), e 3 della legge della Regione Toscana 01.02.2005, n. 20, che introducono gli artt. 18-*bis* e 18-*ter* alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32, i quali stabiliscono che “con il regolamento di cui all'art. 32, sentita la commissione tripartita di cui all'art. 23, la Regione disciplina i profili formativi, le modalità organizzative e di erogazione dell'attività

¹²⁵ Come sostiene G.S., *Nota*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2007, 11, 750, “se un'intesa è stata prevista, il legislatore regionale non può entrare “a gamba tesa” nella materia sostituendosi in tempi brevi alle parti che non si siano accordate. Tanto più che – la Corte Costituzionale non lo esplicita, ma basta leggere la norma per intero per convincersene – qui si tratta degli attori fondamentali nella scena delle relazioni industriali, che la “legge Biagi” ha voluto logicamente protagonisti”.

¹²⁶ V. FALASCA, *Apprendistato: parzialmente incostituzionale la legge della Regione Puglia*, in *Guida Lav.*, 2007, 10, 31.

¹²⁷ CARUSO-ALAIMO, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte Costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione*, op. cit., 581, i quali, alla pagina successiva, così proseguono: “il discorso è limitato all'ambito della concertazione sociale sullo specifico istituto dell'apprendistato e appare, in effetti, più un *escamotage* dialettico a rafforzamento della tesi principale della necessità dell'intesa, allorché sono coinvolte le Regioni e le parti sociali. Ma chi volesse andare oltre nelle illazioni, potrebbe pure pensare che la Corte abbia voluto dare una sorta di “ricetta” per rimediare ad uno dei limiti del metodo della concertazione in generale: il sempre ricorrente rischio dello stallo derivante dall'esercizio del potere di veto di uno degli attori. Poiché il metodo della concertazione istituzionale di tipo sociale (*rectius*, nel linguaggio ellittico della Corte, della leale collaborazione) è un metodo di regolazione virtuoso che si affianca ad altri e tradizionali metodi di regolazione, occorre completarne i dispositivi prevedendo più istituzionalizzati meccanismi di fuoriuscita dalle situazioni di *impasse* tra cui, persino, l'arbitrato.

¹²⁸ In *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, 556.

formativa esterna per l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione, per l'apprendistato professionalizzante e per l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.” In questo caso è sufficiente rilevare, da parte della Corte, che l'art. 3 si riferisce espressamente alla formazione esterna e che i prospettati profili di illegittimità non sono corretti, inerendo la materia ad un aspetto riservato alla competenza residuale regionale.

4.5 Considerazioni conclusive

La sentenza n. 50 del 2005 riveste un'importanza notevole non solo per il contributo che essa arreca rispetto alla definizione delle materie contenute nel catalogo costituito dall'art. 117 Cost. (almeno per quanto attiene alle materie di contenuto lavoristico), ma anche perché essa imposta in una direzione inequivoca l'impatto della riforma costituzionale del 2001 sul diritto del lavoro italiano. Come verificato, infatti, la pronuncia della Corte affonda definitivamente tanto le teorie panregionaliste che a suo tempo trovarono accoglimento nel Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia¹²⁹, quanto quelle posizioni dottrinali, per vero assai meno radicali, che consideravano la voce “tutela e sicurezza del lavoro” – contenuta nell'elenco delle potestà normative concorrenti regionali – capace di ampliare notevolmente la sfera di intervento dei legislatori regionali.¹³⁰

L'assetto normativo delineato dalla sentenza, infatti, sterza incisivamente ed opta senza mezzi termini in favore di una regolazione statale che, peraltro, non si limita ai meri profili contrattuali¹³¹,

¹²⁹ V. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, op. cit., 81, ad avviso del quale, in fin dei conti, la vicenda mostra come “un Governo di qualsiasi colore è portato inevitabilmente a coltivare ed esprimere una sua forte vocazione centralista”.

¹³⁰ Si v. MAGNANI, *Il diritto del lavoro e le sue categorie, valori e tecniche nel diritto del lavoro*, op. cit., 62, ad avviso della quale “allo stato attuale del dibattito le valutazioni conclusive possono essere nel senso che nel nostro sistema si è realizzato un temperato, anche se non privo di sbavature, assetto della dislocazione del potere legislativo statale e di quello regionale. Certo esso non è nel senso di chi auspicava una accentuata regionalizzazione vista quale espressione di sussidiarietà del diritto del lavoro. Il disegno costituzionale delle competenze in materia di lavoro esprime un quadro frastagliato derivante dalla distribuzione della materia lungo tutto l'asse delle possibili combinazioni delle competenze Stato-Regione con inevitabili intersezioni e sovrapposizioni.”

¹³¹ La sentenza n. 50 del 2005 non ha affrontato la dimensione collettiva del rapporto di lavoro. Quest'ultima, invece, è stata oggetto di una recente sentenza della Corte Costituzionale (n. 411 del 14 dicembre 2006, in *Dir. Prat. Lav.*, 2007, 207), tramite la quale la Consulta ha ricondotto la contrattazione collettiva, quale proiezione collettiva del singolo rapporto di lavoro subordinato, nell'ordinamento civile. Il giudizio non si è svolto in via principale, ma su iniziativa di due giudici di merito (Tribb. di Mantova e Lecco), i quali sollevarono questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 13, secondo periodo, della legge della Regione Lombardia 13 febbraio 2003, n. 1, la quale disponeva che al

ma coinvolge persino il settore del mercato del lavoro, il quale resta, ad ogni modo, quello in cui le Regioni hanno maggiore autonomia normativa, seppur in un contesto assai ridimensionato rispetto alle loro aspettative.

Punti oscuri, nonostante l'intervento della Consulta, rimangono: un po' affrettata, o, per lo meno, esageratamente ottimistica, l'opinione di chi ha ritenuto il dibattito sulla riforma del titolo V in materia di diritto del lavoro "superato" in ragione della sentenza 50.¹³² Certo l'autorevolezza dell'interprete e la sostanziale coerenza logica manifestata da quest'ultimo nelle pronunce successive rendono la sentenza appena commentata il punto di riferimento cardine per ogni valutazione sul riparto di competenze normative in materie lavoristiche dettato dal nuovo Titolo V della Cost.

Valga ancora qui rimarcare come il limite del diritto privato, che l'evoluzione dalla giurisprudenza costituzionale ha individuato come ineludibile argine all'ampliarsi delle competenze normative regionali, ha trovato come proprio fondamento, pur con oscillazioni che ne hanno evidenziato la propria difficile determinazione, il principio di uguaglianza. L'incidenza di tale ultimo principio sulle prerogative normative regionali, come è stato osservato, "non opera in modo assoluto in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento" ad

personale assunto successivamente alla trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato, in sede di contrattazione decentrata, fosse stabilita "l'applicazione di contratti in essere o di contratti compatibili ed omogenei con quelli applicati al personale già in servizio", mentre il primo periodo del medesimo articolo (e non impugnato) disponeva che "al personale delle IPAB che si trasformano in persone giuridiche di diritto privato, in servizio alla data di trasformazione, si applicano i contratti in essere." La Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima la norma impugnata, afferma che "al fine di individuare la materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost., alla quale ricondurre la disciplina in esame, questa deve essere considerata per ciò che dispone, e non già in base alla finalità perseguita dal legislatore: criterio che si impone, in particolare, quando venga in rilievo una materia – quale quella della "tutela e sicurezza del lavoro" – la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro. [...] Per pervenire alla conclusione che la norma censurata attiene alla materia dell'ordinamento civile [...] è qui sufficiente rilevare che la norma censurata certamente crea un procedimento negoziale – al quale il datore di lavoro è obbligato a partecipare prima di poter scegliere il contratto collettivo da applicare – le cui controparti (le organizzazioni sindacali del pubblico impiego) sono autoritativamente indicate. La circostanza che l'inosservanza di tale obbligo – di contrattare con quelle controparti – sia sanzionabile come lesivo della libertà sindacale ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori, e cioè del ruolo che l'ordinamento riconosce ai sindacati dei lavoratori, conferma la natura dell'obbligazione in tal modo creata in capo al datore di lavoro." In altre parole l'obbligo di contrattare è strumento che interviene eterodirigendo la dinamica della disciplina collettiva dei rapporti di lavoro e come tale appartiene all'ordinamento civile, in quanto si risolve nel vincolo, imposto ad un soggetto privato di tenere un comportamento prescritto dalla legge e quindi in un vincolo destinato ad incidere sul suo potere di autodeterminarsi. D'altro canto, come giustamente sottolinea l'autore della nota redazionale in *Dir. Prat. Lav.*, 2007, 214, la sentenza in commento "induce altresì dubbi sulla compatibilità di una disciplina analoga, ove provenisse da fonte statale, con l'art. 39 della Cost. (si tratterebbe di una negazione del senso stesso della rappresentatività, lesiva della libertà dei datori di lavoro di aderire ad un'associazione di categoria applicando il contratto collettivo nazionale della stessa concluso e costringendoli ad applicarne uno anche diverso da quello dell'associazione di appartenenza, o comunque ad applicare un contratto collettivo, tra quelli esistenti, pur in mancanza di adesione a qualsivoglia organizzazione sindacale)".

¹³² LEONE D'AGATA, *C.d. riforma Biagi e federalismo: la Corte costituzionale si pronuncia*, op. cit., 78.

opera delle competenze legislative regionali. Tuttavia, una simile eventualità presuppone che l'adattamento operato dalla legislazione regionale sia sottoposto, come imposto dalla Corte Costituzionale, alla verifica tanto della sua ragionevolezza intrinseca quanto di quella estrinseca.¹³³ In questa prospettiva appare allora chiaro che “l'impronta centralistica del legislatore nazionale non può essere cancellata a valle dalle spinte centrifughe dal sistema normativo manifestate dalle regioni, in assenza di adeguati principi fondamentali che segnino un *minimun* di mantenimento del sistema stesso: ciò determinerebbe la rottura del principio di eguaglianza ed il sistema normativo si collocherebbe ben oltre il punto massimo di tensione che può esprimere.”¹³⁴

Conclusivamente, l'ineludibilità, specie in ambito lavoristico, delle esigenze di regolazione unitaria sul territorio nazionale, che si esprimono essenzialmente nella necessità di garantire la libera circolazione dei lavoratori tra le varie regioni, nell'effettività del diritto al lavoro, principio dei diritti sociali garantiti dalla carta costituzionale e, più in generale, nel godimento per tutti i cittadini ed in condizioni di uguaglianza dei diritti riconosciuti nella parte prima della Costituzione non possono che giustificare il mantenimento allo Stato della regolazione dei rapporti privati tra i cittadini.¹³⁵

È questa, con estrema probabilità, la preoccupazione della Corte, protesa a mantenere, in occasione della sentenza n. 50 del 2005 così come nelle precedenti pronunce sul *mobbing* e nelle successive che si occuperanno della riforma del Titolo V Cost. in materia di diritto del lavoro, ben salda l'unità giuridica ed economica dello Stato alla stregua di un argomentare che, per la verità, sembra non trascurare il tentativo di salvare dalla minaccia di illegittimità costituzionale “un complesso normativo che la dottrina italiana, a ragione, taccia di ipercentralismo.”¹³⁶

¹³³ V. ROPPO, *Diritto privato regionale?* op. cit., 555, secondo cui “una stessa norma regionale di diritto privato può da un lato essere intrinsecamente ragionevole sotto i profili di connessione con qualche materia di competenza regionale, e dell'adeguatezza quanto ai fini e quanto a nesso tra fini i mezzi; ma essere, d'altro lato, non ragionevole sotto il profilo della generale esigenza di uniformità territoriale del diritto privato in quanto rompe questa uniformità in modo troppo profondo, o in misura troppo ampia o in misura troppo sensibile.”

¹³⁴ ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neoregionalismo*, op. cit., 537.

¹³⁵ Ed infatti, come afferma SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, op. cit., 187, “nonostante il tenore letterale dell'articolo 117 Cost., particolarmente infelice proprio nell'ambito lavoristico [...] possa aver suscitato aspettative, va riconosciuta, ad avviso di chi scrive, la sostanziale correttezza dell'opera ermeneutica della Corte, che ben ha individuato e tutelato, sia pure, come si diceva in precedenza, con argomentazioni che avrebbero potuto sicuramente essere maggiormente articolate, quell'interesse nazionale esistente in materia, interesse che la riforma costituzionale del 2001 non ha eliminato, ma semplicemente garantito con soluzioni diverse rispetto al passato, tra cui le competenze trasversali dello Stato e il principio della leale collaborazione.”

¹³⁶ ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neoregionalismo*, op. cit., 537.

5. La pronuncia della Corte Costituzionale n. 384 del 2005

5.1 Premessa

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 384 depositata in data 14 ottobre 2005, ha proseguito nell'incessante opera di definizione dell'*actio finium regundorum* tra competenze statali e competenze regionali in materie lavoristiche, consolidando una scelta interpretativa che è apparsa ormai molto più di una timida ed incerta *valutazione prima facie*. Sebbene gli argomenti proposti dalle Regioni ricorrenti non apparissero del tutto sfornite di validi fondamenti giuridici, la pronuncia si colloca nel solco dell'ormai manifesta evoluzione del convincimento della Consulta, teso alla sostanziale esautorazione delle competenze regionali in materia, convincimento reso manifesto in tutta la sua eloquenza dalla precedente sentenza n. 50 del 2005.

Oltre che dall'apparato argomentativo già esposto, la rilevanza della sentenza appena citata, invero, deriva dalla circostanza che le censure di illegittimità costituzionale che ne costituiscono il motivo e quelle relative alla pronuncia oggetto del presente commento sono contenute nei medesimi ricorsi presentati dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia Romagna, Basilicata e dalla Provincia autonoma di Trento¹³⁷. Infatti, con provvedimento del 28 settembre 2004 la Consulta, dopo avere riunito i ricorsi in quanto proponenti questioni simili o strettamente connesse, riservava a separata pronuncia ogni decisione in ordine alla trattazione delle questioni riguardanti il riordino dei servizi ispettivi (di cui agli artt. 1, comma 2, lett.d), prima parte, e 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30 ed al d. lgs. 23 aprile 2004, n. 124), che è stata scissa da quelle avente ad oggetto tutte le altre norme della legge delega, decise, unitamente alle questioni concernenti il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, con la citata sentenza n. 50 del 2005.

La pronuncia n. 384 del 2005 costituisce coerente prosecuzione della sentenza n. 50 anche per la condivisa impronta accentratrice accolta dalla Corte, pur lasciando tuttavia sussistere margini di

¹³⁷ Il sito www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*, contiene il testo dei ricorsi. In riferimento alla pronuncia in commento, si segnala che ad una prima tornata di ricorsi proposti da tutti gli enti locali indicati avverso la legge delega n. 30 del 2003, hanno fatto seguito i soli ricorsi della Regione Emilia e della Provincia autonoma di Trento nei confronti del d. lgs. n. 124 del 2004.

incertezza in ordine all'effettiva estensione delle potestà statali ed alla loro *ratio* giustificatrice, come meglio emergerà nel corso della trattazione.

5.2 La riforma dei servizi ispettivi: legge delega n. 30 del 2003, decreto legislativo n. 124 del 2004 e le differenti motivazioni adottate dalle Regioni ricorrenti

Mentre l'articolo 1, comma 2, lettera d) della legge delega n. 30/03 confermava il precedente assetto relativo al mantenimento da parte dello Stato delle funzioni di vigilanza, il successivo art. 8 conteneva una delega al Governo al fine di adottare, "nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni", su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della delega stessa, uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza. Il Governo ha raccolto l'invito del Parlamento emanando il d. lgs. n. 124 del 23 aprile 2004, di "razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro" il cui art. 1 affida direttamente al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, "nel rispetto delle competenze affidate alle regioni ed alle province autonome", il compito di assumere e coordinare le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, di vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività di vigilanza mirate alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale.¹³⁸

Il tenore letterale tanto della legge delega quanto del decreto delegato pongono rilevanti interrogativi circa il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

¹³⁸ In merito alla nuova disciplina introdotta dal d. lgs. 23 aprile 2004, n. 124, si v. il commentario sistematico a cura di NOGLER-ZOLI, *Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della L. 14 febbraio 2003, n. 30*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2005, 3-4, 871 ss.

Conviene subito sottolineare un passaggio essenziale: l'ossequiosa formula di stile, contenuta tanto nella legge delega quanto nel decreto delegato, con la quale si richiama la necessità del rispetto, in materia, delle competenze regionali, potrebbe apparire una clausola meramente formale, priva di valenza sostanziale. Da un lato, infatti, la legge delega sembra muovere dal presupposto che la materia oggetto dell'intervento normativo appartenga all'esclusiva competenza dello Stato (si vedano, in particolare, le inequivocabili formule "riassetto della disciplina vigente" e "definizione di un quadro regolatorio"), mentre, dall'altro, il decreto delegato, in ottemperanza al contenuto della delega, detta una normativa direttamente esecutiva e minuziosa in materia di vigilanza.¹³⁹ Di talché non si comprende, allora, il richiamo alle competenze regionali che, nell'impianto normativo delineato, rappresenterebbero ben poca cosa. Da tale rilievo trovano origine le censure di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni ricorrenti, titolari, a loro avviso, di una competenza legislativa concorrente in materia di 'tutela e sicurezza del lavoro' che necessariamente ricomprende, alla stregua di differenti impostazioni, la materia dei servizi ispettivi.

La pronuncia 50/2005 e la sentenza in commento trovano origine nel medesimo gruppo di ricorsi avverso la legge delega n. 30 del 2003, ai quali si sono aggiunti i ricorsi avanzati dalla Regione Emilia Romagna e dalla provincia autonoma di Trento nei confronti del d. lgs. n. 124 del 2004 di riordino dei servizi ispettivi. Come peraltro già rilevato, la Corte, avendo proceduto alla riunione dei ricorsi in quanto proponenti questioni simili o strettamente connesse, ha disposto che, con provvedimento del 28 settembre 2004, la trattazione delle questioni relative alla riforma dei servizi ispettivi fosse separata da quella avente ad oggetto tutte le altre norme della legge delega, decise, unitamente alle questioni concernenti il d.lgs. 276/06, con la sentenza n. 50 del 2005, con riserva a separata pronuncia di ogni decisione in ordine agli artt. 1, comma 2, lett.d), prima parte, e 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30.

I due gruppi di ricorsi, peraltro, propongono argomentazioni differenti.

Le censure rivolte nei confronti dell'art. 8 della legge delega si fondano sull'asserito nesso strumentale tra le funzioni ispettive e di vigilanza e la materia 'tutela e sicurezza del lavoro', da cui deriverebbe, ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., la competenza legislativa di dettaglio e

¹³⁹ "Si tratta di disposizioni accomunate dal fatto di essere state scritte da cima a fondo nella piena convinzione che l'intera materia oggetto della delega rientri nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a cui vengono poi anche attribuite le relative funzioni amministrative", NOGLER, *Divide et impera: sull'irrealistico riparto di competenze proposto dalla Corte in tema di vigilanza in materia di lavoro*, in *Le Regioni*, 2006, 448.

regolamentare regionale, con limitazione, in materia, del campo di intervento statale alla definizione dei principi fondamentali. In altri termini, ad avviso dei ricorrenti, la disciplina dell'attività sanzionatoria avrebbe carattere strumentale rispetto alla materia di riferimento. In particolare, tale carattere avrebbe l'attività di vigilanza, le cui disciplina e gestione "sono state sempre e pacificamente considerate parte integrante di ciascuna materia regionale anche sotto il vigore del precedente Titolo V. Dunque, la disciplina della vigilanza sul rispetto delle norme amministrative di competenza regionale in materia di tutela del lavoro spetta senz'altro alle Regioni".¹⁴⁰

Nel ricorso avverso il d. lgs. 124/04, la censura di illegittimità avviene in termini più diretti: la lesione delle competenze regionali non deriverebbe dal carattere strumentale dell'attività d'ispezione e vigilanza rispetto alla materia di riferimento, ma ne costituirebbe l'intrinseca essenza. La 'tutela e sicurezza del lavoro' comporterebbe, dunque, che alle Regioni venisse affidata, nel rispetto dei principi fondamentali statali, "la disciplina e l'allocatione di tutte le funzioni amministrative di vigilanza sul rispetto della normativa volta a tutelare il lavoratore, di qualsiasi tipo essa sia, amministrativa regionale, amministrativa statale (ad es. previdenziale), civilistica o proveniente dalla contrattazione collettiva. Per propria essenza, la materia tutela del lavoro comprende tutta l'attività pubblicistica funzionale alla difesa della regolarità, stabilità e sicurezza del lavoro, e dunque anche quella volta a garantire il rispetto delle norme civilistiche". Sarebbe quindi, conseguentemente, compresa, ai sensi dell'art. 1, comma 1, d. lgs. 124/2004, l'attività amministrativa di vigilanza in materia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, determinati dallo Stato e garantiti su tutto il territorio nazionale. Ne deriverebbe pertanto "che non esiste una autonoma vigilanza in materia di determinazione dei livelli essenziali, ma una funzione di vigilanza in materia di tutela del lavoro"¹⁴¹, la cui disciplina dovrebbe quindi essere regolata dalle Regioni, unitamente agli aspetti sanzionatori, nel quadro dei principi fondamentali determinati dallo Stato.

¹⁴⁰ V. ricorso per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della l. n. 30/2003 presentato dalla Regione Emilia Romagna; in argomento, VERGARI, *La funzione ispettiva in materia di lavoro: conciliazione e repressione*, in DE LUCA TAMAJO-RUSCIANO-ZOPPOLI, *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004, 433, il quale solleva un "grave sospetto di illegittimità costituzionale che aleggia sull'articolo 8, nella misura in cui rivendica alla titolarità esclusiva dello Stato una materia entrata ormai senza incertezze, per effetto della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, nell'area della competenza delle Regioni."

¹⁴¹ Citazioni tratte dal ricorso per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale del d. lgs. 124/2004 presentato dalla Regione Emilia Romagna.

In definitiva, la vigilanza e le ispezioni sul lavoro rientrerebbero a vario titolo nella materia ‘tutela e sicurezza del lavoro’, di cui all’art. 117, comma 3 Cost., rappresentandone in un’accezione mera attività strumentale, nell’altra essenza stessa della materia. Con l’ulteriore corollario, derivante da entrambe le tesi esposte, che occorrerebbe valutare costituzionalmente illegittimo anche il mantenimento in capo allo Stato di tutte le funzioni amministrative concernenti la vigilanza in materia di lavoro e di previdenza, le funzioni ispettive nonché le attività sanzionatorie: le sanzioni penali e quelle squisitamente civilistiche rimarrebbero appannaggio delle competenze statali, ma quelle riconducibili all’“attività pubblicistica” amministrativa competerebbero alle Regioni. Le norme impugnate della legge di delegazione e quelle del decreto delegato riguardanti organi amministrativi e la loro attività sarebbero illegittime, pertanto, per violazione delle suindicate attribuzioni.

5.3 La decisione della Corte.

Prioritariamente, la Consulta ritiene di sgombrare il campo da interpretazioni del riparto di competenze legislative prive di copertura costituzionale. Vale a dire, richiama quel principio già espresso in precedenti pronunce, secondo cui la regolamentazione delle sanzioni spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, la cui inosservanza costituisce l’atto sanzionabile¹⁴², mentre “la vigilanza, a sua volta, spesso è la fonte dell’individuazione di fattispecie sanzionabili o comunque di carenze che richiedono interventi anche non sanzionatori diretti comunque ad assicurare il rispetto di una determinata disciplina”. Aderendo, pertanto, all’ottica di strumentalità rispetto alla materia di riferimento, la Corte chiude il sillogismo affermando come non sia possibile determinare la competenza a regolare un’attività di vigilanza indipendentemente dalla individuazione della materia cui essa si riferisce.

¹⁴² Si v., come già sottolineato, Corte Cost. n. 50 del 2005, ove, in relazione alla previsione contenuta all’art. 1, comma 2, lett. b) n. 3 della l. n. 30 del 2003 secondo cui la delega si estende alla predisposizione di un nuovo apparato sanzionatorio in materia di collocamento pubblico, afferma che “la competenza a disciplinare un apparato sanzionatorio va attribuita secondo le norme che regolano la materia cui le sanzioni si riferiscono”. Precedentemente, v. Corte Cost. 12 gennaio 2004, n. 12, in *Foro It.*, 2004, I, pag. 1358.

Risulta, dunque, del tutto conforme al dettato costituzionale affidare al soggetto cui spetta la normazione della materia di riferimento anche la disciplina del sistema della vigilanza e delle ispezioni nonché dell'impianto sanzionatorio.¹⁴³

Risolte in questi termini le perplessità esposte, la Corte affronta la problematica relativa alla individuazione del soggetto a cui concretamente spetti l'esercizio delle funzioni di ispezione e di vigilanza in materia lavoristica. E per fare ciò, richiama la precedente pronuncia 50/2005, nella quale si afferma, come già rilevato, che “quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro”, ad essa va ricondotta “la disciplina del collocamento ed in genere dei servizi per l'impiego”, riservandola quindi alle Regioni, nel più vasto contesto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Con la precisazione, tuttavia, che “certamente non vi è compresa la normazione dei rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore”, la quale, secondo la nota impostazione della Corte, “fa parte invece dell'ordinamento civile”.

Quale motivo induce la Corte a richiamare la propria precedente pronuncia per riempire di contenuto l'oscura formula ‘tutela e sicurezza del lavoro’? L'obiettivo è preciso: affermato che l'ispezione e la vigilanza sono strumentali alla materia di riferimento, affermato che la disciplina dei rapporti di lavoro non appartiene affatto alle Regioni, bensì allo Stato grazie alla formula ‘ordinamento civile’, la Consulta conclude sostenendo che il sistema normativo ed organizzativo

¹⁴³ Occorre, tuttavia, rilevare che le funzioni di vigilanza e di determinazione delle sanzioni non necessariamente sono connotate da una rigida coincidenza di competenza. *Mutatis mutandis*, si vedano, a proposito della collaborazione di organismi statali e regionali in materia di vigilanza sul rispetto della normativa sull'orario di lavoro, e sul relativo impianto sanzionatorio, le argomentazioni sostenute da FERRANTE, *Sub art. 18 bis*, in *L'orario di lavoro tra ordinamento interno e disciplina comunitaria* (Commentario a cura di M. Napoli), in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2004, 6, 1421; la disciplina in materia costituisce la traduzione interna della Direttiva n. 93/104/CE, il cui fondamento giuridico è stato individuato dalla Corte di Giustizia Europea nella tutela della salute e della sicurezza del lavoratore (v. Corte di Giustizia della Comunità Europea, 12 novembre 1996, causa C-84/94, in *Lav. Giur.*, 1997, 117). Sulla base della competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute, l'A., alla stregua di pronunce della Corte Costituzionale che da un lato affermano che “spettano alla regione – e per essa alle unità sanitarie locali – le competenze già svolte dagli ispettorati del lavoro in materia di controlli di carattere sanitario” (Corte Cost., 16 febbraio 1993, n. 58, in *Dir. Prat. Lav.*, 1993, 1835), e dall'altro sostengono che “i poteri di vigilanza attribuiti agli ispettorati provinciali del lavoro dal d. lgs n. 645 del 1996 attengono all'organizzazione del lavoro e dei processi produttivi all'interno dell'azienda” (Corte cost. 26 novembre 1997, n. 373, in *Giur. Cost.*, 1997, 3569), rileva che una volta acquisito il risultato di una esclusiva competenza dei servizi ispettivi della direzione provinciale del lavoro quanto alla vigilanza sugli illeciti amministrativi [...], sarebbe apparso forse più logico evitare di dare luogo ad una competenza concorrente, concentrando piuttosto avanti ad un solo soggetto, tecnicamente più attrezzato, sia la valutazione circa gli effetti derivanti dal prolungamento degli orari e dall'organizzazione del lavoro sui turni, sia il potere di intervento, sia il diritto di ricevere le comunicazioni prescritte.” Posto che l'art. 1, comma 1, d. lgs. 124/04 lascia immutata la competenza delle aziende sanitarie locali in materia di tutela e sicurezza dei luoghi di lavoro, si possono riproporre le medesime considerazioni, auspicando una più diretta collaborazione fra i due soggetti pubblici, attribuendo “la sorveglianza sulla attività organizzativa ai servizi ispettivi della d.p.l. e le valutazioni sanitarie al dipartimento di prevenzione dell'a.s.l.”

delle ispezioni sul lavoro e in materia di previdenza obbligatoria derivante dalla lettura congiunta della legge 30/2003 e del d. lgs. 124/2004 risulta indirizzato alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina.¹⁴⁴ Ne consegue che “le funzioni ispettive qui previste si concretizzano nella vigilanza sul rispetto, da parte del datore di lavoro, della normativa previdenziale e civilistica, che è dettata, con carattere per lo più inderogabile, a tutela del lavoratore.” Pertanto, se le ispezioni sono una modalità di esercizio della vigilanza e se questa è connotata dal suo oggetto, si deve concludere che la disciplina contenuta tanto nella legge delega n. 30 del 2003, quanto nel decreto delegato n. 124 del 2004, concerne materie di competenza esclusiva dello Stato, ed a quest'ultimo non potrà che spettare non solo la disciplina dei contratti di lavoro, ma anche la normativa relativa alla tutela del loro corretto svolgimento.

Per quanto concerne, inoltre, l'esercizio delle funzioni amministrative, appare evidente dalla lettura dell'art. 1, comma 1, del d. lgs. 124/2004 la “pressoché esclusiva”¹⁴⁵ competenza del Ministero del lavoro in materia di vigilanza sul lavoro. Ciò aveva indotto le Regioni ricorrenti, sulla base del nuovo contesto delineato dall'art. 118 Cost. in merito alla spettanza delle funzioni amministrative, a censurare tale assetto, alla stregua della riportata valutazione di riconducibilità dell'attività di vigilanza ad una funzione strumentale alla materia “tutela e sicurezza del lavoro”. In particolare, assai controverse erano la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. d) della legge n. 30/03, contenente, in funzione della delega, il principio del “mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro”, nonché l'art. 6, comma 1, del d. lgs. 124/2004 il quale assegna alle strutture periferiche del Ministero del lavoro la

¹⁴⁴ Anche l'Avvocatura dello Stato osservava che seppur la disposizione della legge delega (art. 8, comma 1) parlasse genericamente di funzioni ispettive e di vigilanza in materia di lavoro, il comma 2 dell'art. 8, alla lettera a), specifica che il sistema delle ispezioni dev'essere improntato “alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali”, materie tutte chiaramente afferenti alle competenze esclusive statali. Sul punto, poi, sarebbe ancor più esplicito il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, attuativo delle impugnate norme di delega, il cui art. 1, rubricato significativamente “vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, circoscrive con chiarezza l'intervento normativo alle sole materie di esclusiva competenza statale.

¹⁴⁵ GASPARI, *Il mosaico delle funzioni ispettive delineato dal decreto legislativo n. 124/2004*, in *Lav. Prev. Oggi*, 2004, 1484.

competenza a svolgere le funzioni di vigilanza, precisando che queste ultime “sono svolte dal personale ispettivo in forza presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro”. Le regioni ricorrenti, infatti, sempre partendo dal presupposto che le attività di vigilanza e di ispezione fossero riferibili alla materia ‘tutela e sicurezza del lavoro’, rilevavano come fosse ormai incontestabile “che nelle materie di competenza regionale concorrente o residuale lo Stato può autoassegnarsi e regolare funzioni amministrative solo in presenza di effettive esigenze di esercizio unitario e nel rispetto dei principi di proporzionalità e di leale collaborazione. Tali esigenze di esercizio unitario, implicano, logicamente, che l’alterazione delle competenze legislative in nome del principio di sussidiarietà possa avvenire solo assegnando funzioni ad organi statali centrali, perché la competenza degli organi statali periferici smentisce *ipso facto* l’esistenza di un’esigenza di esercizio unitario.” La Consulta smentisce tale impostazione, sottolineando come “una volta accertato che si tratta di funzioni di vigilanza su materie di competenza statale da esercitare mediante personale e strutture statali già esistenti, non si comprendono le ragioni [...] che dovrebbero rendere necessario il coinvolgimento delle Regioni.” *Id est*, la Corte conferma l’esclusiva competenza dello Stato a legiferare, ad organizzare e ad esercitare le funzioni ispettive e di vigilanza in materia di previdenza sociale e di lavoro.

Alla stregua di tali argomentazioni, la Corte ritiene, pertanto, indenne da ogni censura di illegittimità la delega contenente i principi di riforma dei servizi ispettivi di lavoro e previdenza, mentre dichiara costituzionalmente illegittime quattro disposizioni del d. lgs. 124/04 di carattere marginale, avallando sostanzialmente l’intervento complessivamente considerato. La Corte, infatti, si limita a ritenere fondate le censure mosse dalle Regioni ricorrenti dichiarando l’incostituzionalità parziale dell’art. 3, comma 2, d. lgs. 124/04 nella parte in cui inserisce fra i membri di diritto della Commissione centrale di coordinamento dell’attività di vigilanza il Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali, in quanto organismo deputato a svolgere funzioni di direzione in materia riservata alla potestà legislativa regionale, quale la tutela della salute. Parallelamente e per le medesime ragioni dispone l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 3, nella parte in cui si prevede l’inserimento tra i membri di diritto della Commissione regionale del Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali. L’introduzione di tali figure, nuove per l’ordinamento giuridico ed amministrativo delle Regioni, rappresenta, ad avviso della Corte, da un lato materia

estranea alla delega e dall'altro un'inammissibile ingerenza in materia di competenza legislativa concorrente, che si traduce in una evidente lesione delle potestà regionali.

La Corte dichiara parimenti illegittimo l'art. 8, comma 3, riguardante l'organizzazione piramidale del Ministero, a causa del mancato coinvolgimento dei rappresentanti delle Regioni a livello nazionale all'atto di adozione dello schema di convenzione sulla cui base dovrà esercitarsi un'attività di informazione e aggiornamento da proporre ad enti, datori di lavoro e associazioni. La Consulta ricomprende tale attività nella 'formazione', "all'incrocio di un concorso di competenze", e tanto basta per ritenere illegittima la mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni. La stessa Corte, tuttavia, suggerisce il rimedio a tale inconveniente: "ad ovviare a siffatta carenza e ad assicurare la realizzazione del principio di leale collaborazione occorre prevedere che il decreto del Ministro che definisce lo schema di Convenzione sia adottato sentita la Conferenza permanente Stato, Regioni, Province."

Viene accolto, inoltre, il rilievo mosso nei confronti dell'art. 10 del decreto, il quale prevede la costituzione di un banca dati centrale (finalizzata all'acquisizione delle informazioni su datori di lavoro ispezionati nonché informazioni ed approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo) mediante decreto del Ministero. L'illegittimità sancita dalla Corte viene dichiarata anche in questo caso per violazione del principio di leale collaborazione, con riferimento al necessario – tuttavia mancato – coinvolgimento normativo delle Regioni, vertendosi in tema di mercato del lavoro, oggetto di potestà legislativa concorrente. Peraltro, la stessa Corte suggerisce al Ministero di prevedere che il decreto di attuazione della banca dati "sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome. Censurabile, ad avviso della Corte, anche il "fatto che la disposizione non preveda l'accesso delle Regioni alla banca dati".

Infine, la Corte presta attenzione ai motivi di ricorso proposti dalla provincia autonoma di Trento, e ne nega il fondamento. Oggetto del contenzioso era la clausola di salvaguardia, contenuta nell'art. 1, comma 2, secondo la quale "sono fatte salve le competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione".¹⁴⁶ La provincia sostiene che la clausola operi con riguardo solo alle competenze

¹⁴⁶ Ad avviso di NOGLER, *Il riparto di competenze Stato-Regioni in tema di vigilanza sul lavoro, sub art. 1, in Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro*, op. cit., 883, "è verosimile che il

derivanti dallo statuto e dalle norme di attuazione, ma non anche rispetto alle nuove competenze che, attribuite alle Regioni ordinarie dal nuovo titolo V della Costituzione, vanno estese a quelle a statuto speciale ed alle province autonome¹⁴⁷. Ciò deriverebbe dall'art. 10 delle legge costituzionale n. 3/2001 il quale prevede che “sino all'adeguamento dei rispettivi statuti le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. La Consulta tuttavia elimina ogni incertezza e nega fondamento al tentativo della Provincia di godere, nella materia della vigilanza, di forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, dal momento che “tutte le competenze riconosciute alle province autonome da tali norme sono state fatte salve.”¹⁴⁸

5.4 Osservazioni finali

La Corte, come ormai ampiamente rilevato, fornisce il proprio sostanziale beneplacito all'impianto dei servizi ispettivi così come disciplinato dal d. lgs. 124/2004, sancendone la legittimità costituzionale. Essa, inoltre, conduce tale operazione alla stregua della necessaria individuazione nel soggetto competente a disciplinare la materia anche del titolare a prevederne le sanzioni. Poiché la competenza legislativa in materia di rapporto di lavoro e di previdenza sociale spetta senza dubbio allo Stato in via esclusiva, quest'ultimo avrà la medesima competenza anche sulla vigilanza in materia di lavoro. Ciò, inoltre, conduce a ritenere che lo Stato eserciti in materia

comma 2 dell'art. 1 rappresenti la reazione nei confronti del ricorso della provincia autonoma di Trento che ha rivendicato il rispetto del particolare riparto di competenze amministrative frutto di una normazione ormai risalente e sostanzialmente sconosciuta alle altre regioni a statuto speciale pure richiamate dal comma 2”.

¹⁴⁷ V., in argomento, LOY, *Le competenze delle Regioni a Statuto speciale in materia di lavoro alla luce della modifica del titolo V° della Costituzione italiana*, in DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 19 ss.; DE LUCA, *Il lavoro nel diritto regionale: recenti modifiche del titolo V della parte seconda della Costituzione e regioni a statuto speciale*, in *Dir Lav.*, 2003, 199 ss.

¹⁴⁸ Di contrario avviso NOGLER, *Il riparto di competenze Stato-Regioni in tema di vigilanza sul lavoro*, sub art. 1, in *Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro*, op. cit., 884, il quale, muovendo da una interpretazione che attribuisce parte della materia della vigilanza nel “cono d'ombra” della tutela e sicurezza del lavoro, scioglie in termini positivi il dubbio sulla possibilità di ampliare l'area di intervento autonomo delle province di Trento e Bolzano, posto che quest'ultime “acquistano proprie competenze legislative (e quindi anche amministrative) laddove in precedenza la fonte del loro operato consisteva in una delega (devolutiva). Si v. in proposito VERGARI, *Competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige*, in Id. (a cura di), *Mercati e diritto del lavoro nelle province autonome di Trento e di Bolzano*, Padova, 2004, 86 ss.

anche funzioni regolamentari e di carattere prettamente amministrativo. Nei confronti di tali assunti, per quanto concettualmente inoppugnabili, è possibile tuttavia muovere alcuni rilievi.

Il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di vigilanza, infatti, appare un ineludibile presupposto per la gestione unitaria a livello statale,¹⁴⁹ posta a presidio dell'uniformità di trattamento, che sola garantisce il rispetto del principio di uguaglianza sancito a livello costituzionale dall'art. 3. In questo senso, l'innegabile disegno accentratore del legislatore ordinario in materia di vigilanza, lungi dal costituire una violazione delle competenze regionali, deriva, semmai, dalle medesime esigenze che suggeriscono di mantenere in capo allo Stato la regolazione normativa del contratto di rapporto di lavoro¹⁵⁰, garantendo l'uniformità di interpretazione e di azione sull'intero territorio nazionale¹⁵¹. Opinione condivisa, peraltro, dall'Avvocatura dello Stato, la quale, costituitasi in giudizio, ha sostenuto che "la posizione sociale del lavoratore, per quanto concerne gli aspetti normativi, retributivi e previdenziali, riferibile agli artt. 4, 36, 37, 38 Cost, dovrebbe ritenersi rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato".

Oltre all'ormai consueto riferimento all'ordinamento civile ed alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, l'Avvocatura sostiene poi che ciò non potrebbe essere altrimenti "per l'evidenza dell'imprescindibile esigenza unitaria (a salvaguardia della par condicio degli operatori economici nell'esercizio dell'impresa, oltre che a tutela dei diritti dei lavoratori)". Emerge chiaramente il riferimento a quella posizione dottrinale¹⁵² che, a fronte dello scarso *appeal* ermeneutico delle materie indicate nell'art. 117 Cost, riconduce la disciplina del diritto del lavoro alla competenza esclusiva dello Stato, motivando tale opzione con il necessario rispetto del principio di uguaglianza. Tanto nella materia della vigilanza (*rectius*, della materia oggetto di vigilanza) quanto nella allocazione delle concrete funzioni amministrative relative a tale materia, emergono infatti le medesime ragioni che inducono a ritenere ben salda la competenza dello Stato in materia di rapporto contrattuale di lavoro. Prescindendo dalla collocazione geografica e da ogni disomogeneità

¹⁴⁹ V. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, 2004, 1091.

¹⁵⁰ V. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione delle competenze Stato-Regioni*, in TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, op. cit., 556.

¹⁵¹ DEGAN-TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *Guida Lav.*, 2004, 21, 12.

¹⁵² E' evidente, infatti, il richiamo a PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, op. cit., 25 ss.

nella dislocazione delle risorse sul territorio, infatti, l'esercizio della vigilanza è funzionale al controllo sul conflitto di interessi (tra datore di lavoro e lavoratore) che per sua natura è insuscettibile di ripartizione territoriale, e si traduce nel tipico conflitto industriale.¹⁵³

Sotto un altro punto di vista, se risulta conforme a Costituzione che lo Stato mantenga una competenza esclusiva sulle funzioni amministrative di vigilanza in materia di lavoro (vertendo su materia che, come si è visto, appartiene, per lo meno a vario titolo, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato), appare molto meno incontestabile che la vigilanza, nel suo aspetto regolamentare ed amministrativo, in materia di "mercato del lavoro" continui ad essere improntato a criteri totalmente accentratori. Infatti, se da un lato ciò appare coerente nella misura in cui occorre vigilare alla corretta garanzia dei livelli essenziali¹⁵⁴, lo è molto meno per quelle misure ulteriori in tema di mercato del lavoro che esulano da tale garanzia e che ricadono nella competenza legislativa concorrente delle Regioni¹⁵⁵ e sulle quali, pertanto, sarebbe possibile l'istituzione di servizi ispettivi dislocati su base territoriale e destinati al controllo amministrativo della normativa in materia di mercato del lavoro.¹⁵⁶

6. La corte costituzionale ed il lavoro pubblico privatizzato. La competenza normativa tra Stato e Regioni.

6.1 Premessa

¹⁵³ Si rimanda ancora a PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, op. cit., 28 ss.

¹⁵⁴ Livelli che la stessa Consulta, nella sentenza 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. Cost.* 2002, 2012, definisce come "competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle."

¹⁵⁵ V. GAROFALO M.G., *Mercato del lavoro e regionalismo*, in DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 241 ss.

¹⁵⁶ V. SCAGLIARINI, *La riforma dei servizi ispettivi tra competenze statali e competenze regionali*, in MONRICELLI-TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale*, Milano, 2004, 77. Lo stesso A., in *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione delle competenze Stato-Regioni*, in TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, op. cit., 557, rileva come "semmai, proprio l'esigenza di provvedere ad una gestione unitaria delle funzioni potrebbe indurre il legislatore statale a delegare la potestà regolamentare e il concreto esercizio delle funzioni ispettive in materia previdenziale e contrattuale alle Regioni, in modo da assicurare un esercizio coordinato più efficiente, conservando comunque la possibilità, in tale ipotesi, di adottare atti di indirizzo e coordinamento".

Con alcuni giorni di anticipo rispetto alla consultazione referendaria del 25-26 giugno 2006, con oggetto – tra l'altro – il consenso dell'elettorato ad un nuovo assetto di competenze e di equilibri tra lo Stato (federale) e le autonomie locali, la Corte Costituzionale affronta il tema della legittimità costituzionale di legislazioni regionali che disciplinano lo *spoils system* dirigenziale locale. Incidentalmente, la Corte fornisce l'ormai consueto contributo alla delimitazione delle competenze legislative rispettivamente in capo allo Stato ed alle Regioni, riconducendo le singole materie affrontate nella sentenza ad una delle voci di cui si compone l'art. 117 Cost.

6.2. Spoils System: cenni alla disciplina statale e questioni sollevate in merito alla disciplina regionale

Le normative su cui il Governo ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale hanno come oggetto varianti regionali differenziate del modello statale di *spoils system*. Quest'ultimo ha intrapreso nel corso degli anni un percorso tortuoso ed accidentato, sino a giungere alla definizione di un modello insolito ed originale, un modello, per così dire, "all'italiana"¹⁵⁷. Esso è attualmente contenuto nell'art. 19 del d. lgs. n. 165 del 2001, il cui testo originario riproduceva, a sua volta, l'art. 19 del d. lgs. n. 29 del 1993. Quest'ultimo è stato modificato dalle riforme del 1998¹⁵⁸, le quali stabilivano, all'ottavo comma, che gli incarichi dirigenziali apicali potevano essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. In mancanza di diverso provvedimento si intendevano confermati fino alla loro scadenza naturale. Tale disciplina aveva suscitato forti perplessità e critiche, posto che la separazione tra politica ed amministrazione veniva sostanzialmente rimessa in discussione da una normativa che affidava nuovamente al Governo le redini della gestione, semplicemente rimuovendo i dirigenti scomodi e sostituendoli con altri maggiormente in linea con il profilo politico della nuova amministrazione della cosa pubblica. Il nuovo assetto comportava, invero, un'inevitabile politicizzazione della burocrazia e faceva

¹⁵⁷ TALAMO, *Lo spoils system all'italiana fra legge Bassanini e legge Frattini*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2003, 237.

¹⁵⁸ Un'analisi approfondita delle riforme degli anni 1997 e 1998 che hanno coinvolto le pubbliche amministrazioni (e la relativa dirigenza) in materia di diritto del lavoro è contenuta in D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in Carinci-D'Antona (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Milano, 2000, XLIII.

“rientrare dalla finestra” quella ingerenza della politica nell’amministrazione che la riforma intendeva “tenere fuori dalla porta”.¹⁵⁹ Tuttavia, la riforma del ‘98, ad avviso di alcuni, realizzava un corretto temperamento tra l’esigenza degli organi politici di assicurare la realizzazione del programma governativo e l’opposta aspirazione della collettività ad un’attività amministrativa trasparente ed imparziale, gestita da funzionari dotati di elevata professionalità e non tramite nomine di comodo.¹⁶⁰ Nondimeno, la descritta disciplina ha subito profonde modificazioni ad opera della legge n. 145 del 2002¹⁶¹, la quale, novellando l’art. 19 del d. lgs. 165 del 2001, ha posto maggiormente in evidenza la discrezionalità politica ed il carattere fiduciario delle nomine concernenti le posizioni dirigenziali apicali. L’art. 3 della l. n. 145/2002, infatti, modifica l’art. 19, comma 8, d. lgs. 165/2001, la cui attuale formulazione prevede che “gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo”.¹⁶² Ciò significa che scaduto il termine indicato senza che il Governo abbia adottato espressi provvedimenti, cessano automaticamente le posizioni dirigenziali collegate a livelli apicali, senza che l’esecutivo abbia adottato un formale provvedimento espresso e senza, quindi, la necessità di motivare la rimozione dei dirigenti apicali nominati dal Governo precedente. La “necessaria relazione fiduciaria tra Governo in carica e vertici degli apparati e degli organi amministrativi” viene sostanzialmente richiamata per giustificare una malcelata infrazione dei principi di

¹⁵⁹ D’ORTA, *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1998, 362.

¹⁶⁰ MEZZACAPO, *L’alta dirigenza statale tra politica e amministrazione (osservazioni sullo “spoils system all’italiana”)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2003, 719, il quale sostiene che “il punto di equilibrio stava nella felice previsione di rendere necessario un provvedimento espresso per l’eventuale rimozione degli alti dirigenti. In tal modo, infatti, da una parte le autorità politiche erano chiamate ad assumersi apertamente la responsabilità della sostituzione, dall’altra la possibilità di impugnare il provvedimento rappresentava un adeguato strumento di tutela per il dirigente rimosso illegittimamente.” Si v., tuttavia, sul tema della necessità di una motivazione (per lo meno non discriminatoria) ma in ogni caso non così incisiva da consentire al giudice un sindacato di merito sulla scelta dell’autorità politica, D’ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, 221.

¹⁶¹ Per un esaustivo commento della quale si rimanda a CARINCI-MAINARDI (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2005; VALENSISE, *La dirigenza statale. Alla luce delle disposizioni normative contenute nella legge 15 luglio 2002 n. 145*, Torino, 2002; D’ORTA, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge 145/2002*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, 929; CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, 1341.

¹⁶² L’art. 6 della l. n. 145/2002 prevede l’estensione del meccanismo alle posizioni di vertice ed ai componenti dei consigli di amministrazione o di organi collegiali equiparati degli enti pubblici, delle società controllate o partecipate dallo Stato, delle agenzie o di altri organismi comunque denominati. In questo caso le nomine conferite dal Governo o dai ministri nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale delle Camere o nel mese antecedente lo scioglimento anticipato delle stesse possono essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro sei mesi dal voto di fiducia al Governo, rendendosi però necessario un provvedimento espresso, in mancanza del quale le posizioni si intendono confermate.

imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione¹⁶³, posto che, stante l'efficacia caducante *ex lege* dello spirare del termine di novanta giorni dal voto di fiducia, il Governo, decidendo di assegnare il posto di funzione vacante, opera una vera e propria rimozione del dirigente che lo occupava precedentemente senza, peraltro, doverne esternare le ragioni.¹⁶⁴

Ad ogni modo, pur considerando che non appare questa la sede più opportuna per valutare criticamente l'istituto dello *spoils system* così come delineato dalla maggioranza di centro-destra nel 2002¹⁶⁵ (peraltro oggetto di successive e ripetute modifiche)¹⁶⁶, certo è che i legislatori regionali hanno introdotto normazioni territoriali sulla falsariga del modello costituito dalla disciplina statale.

La Corte Costituzionale interviene, infatti, con la sentenza n. 233 depositata in data 16 giugno 2006, in materia di nomine ed incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della Regione, pronunciandosi su tre ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri avverso l'art. 1, commi da 1 a 8, della L. R. Calabria 3 giugno 2005, n. 12 ("Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria")¹⁶⁷, l'art. 14, comma 3 e 24, della L.R. Calabria 17 agosto 2005, n. 13 ("Collegato alla manovra di assestamento e di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 8/2002")¹⁶⁸, nonché gli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della L.R. Abruzzo

¹⁶³ D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, op. cit., 225; cfr. la posizione di chi accoglie l'opzione del silenzio-cessazione degli effetti in termini di semplificazione del procedimento: D'ORTA, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la l. 145/2002*, op. cit., 937.

¹⁶⁴ CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, op. cit., 1344.

¹⁶⁵ Ed in particolare in merito alla previsione del cosiddetto *spoils system una tantum*, contenuta in un'apposita norma transitoria (cfr. art. 3, comma 7, l. n. 145/2002) che ha comportato la cessazione automatica di tutti gli incarichi dirigenziali generali ed una analoga possibilità di cessazione anticipata per tutti gli altri incarichi dirigenziali; v. LUDOVICO, *Provvedimento d'urgenza e questione di costituzionalità nel regime transitorio di cessazione degli incarichi dirigenziali di livello generale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2003, 339.

¹⁶⁶ L'ultima rilevante delle quali appartiene agli artt. 14 *sexies* ed *opties* del decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni dalla legge 17 agosto 2005, n. 168; v. il commento critico sulla tecnica normativa utilizzata di D'ALESSIO, *Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, 445; per la precisione, un'ultima modifica, finalizzata al contenimento della spesa pubblica, è contenuta nel d.l. n. 233 del 2006, convertito in legge 4 agosto 2006 n. 248.

¹⁶⁷ L'art. 1 della L.R. Calabria n. 12/2005 prevede la sostituzione automatica degli organi di vertice e dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione ovvero posti a capo degli enti strumentali ovvero funzionali all'ente regionale se nominati nei nove mesi precedenti la data delle elezioni regionali, al momento della proclamazione del Presidente della Giunta Regionale. Il Presidente della Regione è chiamato a provvedere al conferimento dei nuovi incarichi dirigenziali nei successivi sessanta giorni. Decadono inoltre *ope legis*, in applicazione della disposizione dello Statuto regionale, tutti gli incarichi dirigenziali delle strutture amministrative.

¹⁶⁸ L'art. 14, comma 3, della L.R. Calabria n. 13/2005 sancisce l'automatica decadenza delle nomine fiduciarie ed in particolare dei direttori sanitari e dei direttori amministrativi delle Aziende Sanitarie e di quelle ospedaliere contestualmente alla nomina dei nuovi direttori generali, con estensione della decadenza anche nei confronti dei responsabili dei dipartimenti sanitari ed amministrativi ed ai responsabili dei distretti sanitari territoriali. I direttori generali posti a capo delle Aziende sanitarie provvedono alla scelta dei nuovi dirigenti entro i trenta giorni successivi alla loro nomina effettuata dalla giunta regionale. L'art. 24 dispone che "il Presidente della Giunta Regionale, o se la nomina è di competenza consiliare, il Presidente del Consiglio Regionale, comunicano, all'autorità od alla amministrazione preposte ad esitare l'intesa o il concerto, una terna di soggetti in possesso dei requisiti per l'assunzione dell'incarico (comma 2); "l'autorità o l'amministrazione destinatarie della comunicazione, nel termine di 20 giorni dalla

12 agosto 2005, n. 27 (“Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo”)¹⁶⁹.

Ad avviso del Governo, le norme contrastano con i principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e, discostandosi dalla legge nazionale 145/2002, invadono la competenza esclusiva statale nel campo dell’ordinamento civile, intervenendo su rapporti di lavoro di diritto privato.¹⁷⁰ In particolare, merita sottolineare alcune precise deduzioni del ricorrente con riferimento all’art. 1, commi da 1 a 8 della l. n. 12/05 della Regione Calabria. Ad avviso del Governo, infatti, la normativa, prevedendo la decadenza automatica delle nomine regionali e degli incarichi dirigenziali al momento della data di insediamento dei nuovi organi rappresentativi della regione, a prescindere da qualsiasi valutazione tecnica circa la professionalità e le competenze delle persone precedentemente nominate e/o incaricate, contrasta con i principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. e con il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. Il governo, poi, contesta la legittimità della normativa calabrese impugnata nella parte in cui estende (in difformità da quanto previsto dall’art. 3, comma 7, l. n. 145/2002 che limita la decadenza agli incarichi apicali) la decadenza automatica a tutti i livelli dirigenziali. Ciò costituirebbe violazione dell’articolo 117, comma 2, lettera l), Cost., in quanto inciderebbe sulla disciplina dei rapporti di lavoro, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e violerebbe i principi di imparzialità e buon andamento dell’amministrazione (art. 97 Cost.) ed il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

6.3 La posizione della Corte in merito alla legittimità dello spoils system regionale

stessa, fanno pervenire al Presidente della Giunta od al Presidente del Consiglio, il gradimento su almeno uno dei nominativi proposti. Decorso infruttuosamente il detto termine, l’autorità regionale competente provvede alla nomina, nell’ambito dei soggetti inseriti nella terna” (comma 3).

¹⁶⁹ La L.R. Abruzzo 27/2005 stabilisce che le nomine degli organi di vertice di amministrazione e di controllo degli enti dipendenti dalla Regione e ad essa strumentali, conferite dagli organi di direzione politica hanno una durata effettiva pari a quella della legislatura regionale e decadono all’atto di insediamento del nuovo Consiglio Regionale. Gli organi di direzione politica possono, nei successivi 45 giorni, confermare le precedenti nomine oppure provvedere, nel rispetto delle procedure di settore, alla ricostituzione degli organi decaduti.

¹⁷⁰ La sentenza in commento, pertanto, non affronta il tema della legittimità costituzionale della disciplina statale. Si v. però, al riguardo, GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, II, 679.

Nel complesso, la Consulta ha ritenuto costituzionalmente legittimo il meccanismo di sostituzione del personale dirigenziale regionale indotto dal ricambio degli organi di indirizzo politico della Regione, essendo le norme impugnate “in linea di massima” concernenti la materia dell’organizzazione amministrativa della Regione “attribuita alla competenza residuale delle Regioni”. Le nomine in questione sarebbero “tutte caratterizzate dall’*intuitus personae*”, fondate cioè su “valutazioni personali coerenti all’indirizzo politico regionale” e per le quali “un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e competenze dei nominati, prospettata dal ricorso come necessaria a tutelare l’imparzialità e il buon andamento dell’amministrazione, non si configura nella specie come misura costituzionalmente vincolata”.

La Corte, infatti, dichiara illegittime solamente due norme della Regione Calabria (l’art. 14, comma 3, ma limitatamente al suo secondo periodo, vale a dire alle parole: “La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali” e l’art. 24 della L.R. 13/2005), rilevando che esse non riguardano ipotesi di *spoils system* in senso tecnico. In particolare, l’art. 14, comma 3, nella (prima) parte in cui estende l’automatica decadenza delle nomine fiduciarie ed in particolare dei direttori sanitari e dei direttori amministrativi delle Aziende Sanitarie e di quelle ospedaliere contestualmente alla nomina dei nuovi direttori generali non regola, infatti, rapporti fondati sull’*intuitus personae* tra l’organo politico che conferisce l’incarico ed il soggetto che lo riceve (responsabile verso il primo dell’efficienza dell’amministrazione), concernendo, semmai, “l’organizzazione della struttura organizzativa regionale in materia sanitaria” e mirando a garantire, all’interno di essa, “la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati. In questa prospettiva la norma impugnata tende ad assicurare il buon andamento dell’amministrazione e quindi non viola l’art. 97 Cost.” e sarebbe, pertanto, costituzionalmente legittima. Alla medesima conclusione non è possibile giungere per quella parte dell’art. 14, comma 3, relativa alla nomina di un nuovo direttore generale che determina la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari ed amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali. Così disponendo, infatti, “la norma comporta l’azzeramento automatico dell’intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento

dell'amministrazione e violando l'art. 97 Cost.". Il corretto funzionamento delle strutture verrebbe in tal modo gravemente compromesso e così l'azzeramento delle cariche dirigenziali si risolverebbe in una violazione dei principi di imparzialità, buon andamento, nonché di affidamento del cittadino.

A sua volta, l'art. 24 viene censurato nella parte in cui si applica alle nomine in materia sanitaria, che la Regione deve effettuare d'intesa con il Rettore dell'Università. Tale disposizione, infatti, "va ricondotta nell'ambito della competenza concorrente in materia di tutela della salute, prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost, e quindi deve rispettare i principi fondamentali determinati dalla legge statale", nella specie affidati, dal d. lgs. 517 del 1999, a protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le università ubicate nel proprio territorio: "ne discende che anche la disciplina del procedimento finalizzato al raggiungimento dell'intesa richiesta per la nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria deve essere definita in uno specifico protocollo tra gli enti interessati (art. 4, comma 2, del decreto legislativo citato). Conseguentemente, l'art. 24 [...] ha leso gli evocati principi [...] e deve perciò essere dichiarato costituzionalmente illegittimo".

Per quanto concerne la censura di illegittimità costituzionale avverso i commi 6, 7 e 8 dell'art. 1 L. R. 12/2005, la pronuncia della Consulta, in realtà, si qualifica come sentenza interpretativa di rigetto.¹⁷¹ La censura governativa si riferiva al contenuto profondamente diverso di tali norme rispetto all'omologa previsione statale che invece limita lo *spoils system* agli incarichi apicali. Quest'ultima, tuttavia, viene evocata dal ricorrente non per denunciare una violazione dei principi fondamentali vincolanti per le regioni (il ricorso infatti non richiama alcun titolo di competenza concorrente) ma per denunciare come i commi impugnati ledano i parametri evocati "ove la decadenza automatica da essi prevista fosse riferita alla totalità di incarichi dirigenziali, anche di livello non generale, con un'estensione dello *spoils system* tanto rilevante da comportare lesione di quei parametri". La Corte rileva che i commi 6 e 7 si inseriscono nel quadro normativo delineato dalla legge regionale calabrese 7 agosto 2002, n. 31, che all'articolo 10 distingue gli incarichi dirigenziali generali, conferiti dal presidente della giunta regionale, da quelli di livello non generale

¹⁷¹ Le norme impugnate prevedono che "in attuazione dell'articolo 50, comma 6, dello statuto regionale, tutti gli incarichi dirigenziali delle strutture amministrative della regione Calabria decadono di diritto alla data di proclamazione del presidente della giunta medesima ed i relativi contratti a tempo determinato cessano di avere efficacia" (comma 6) e che "i nuovi incarichi sono formalmente conferiti nei sessanta giorni decorrenti dalla data di scadenza dei precedenti" (comma 7).

conferiti invece dai dirigenti di livello generale. A sua volta, l'articolo 50 comma 2 dello statuto della regione Calabria (L. R. 19 ottobre 2004, n. 25), precisa che l'organizzazione amministrativa regionale è regolata dalla legge e dai regolamenti di organizzazione “nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo controllo e funzioni di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica”. L'interpretazione sistematica di queste norme, sostiene la Corte, induce a ritenere gli impugnati commi 6 e 7 riferibili ai soli incarichi dirigenziali di livello generale (o apicale) conferiti dall'organo politico della regione a soggetti individuati *intuitu personae* eventualmente individuati, entro determinati limiti percentuali, al di fuori dell'apparato amministrativo regionale, e non anche a quelli di livello non generale (o intermedi) non conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali. Pertanto la Corte esclude che le norme impuginate “si riferiscano anche agli incarichi dirigenziali di livello non generale e che in essi si possa perciò ravvisare una estensione dello *spoils system*, tanto rilevante da risolversi in lesione dei principi di ragionevolezza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione garantiti dagli artt. 3 e 97 Cost.”

In conclusione sul punto, l'orientamento della Consulta tende a negare valore alla tesi che pretende l'origine politica delle nomine in insanabile contrasto con norme costituzionali poste a presidio di valori quale il buon funzionamento delle strutture amministrative. Anzi, il rapporto fiduciario elevato a fondamento delle nomine politiche giustificerebbe la cessazione degli incarichi all'atto dell'insediamento dei nuovi organi politici, garantendo a questi ultimi la possibilità di selezionare soggetti idonei proprio a garantire il rispetto del principio di buon andamento dell'azione della nuova amministrazione.¹⁷² Non può sottacersi, tuttavia, che lo *spoils system*, in questo senso, diverrebbe sistema strumentale alla politica che determina una sostanziale

¹⁷² Senza potersi indugiare oltre, si segnala comunque la recentissima delibera n. 10/2006/G del 21 giugno 2006 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti, la quale, all'esito di un controllo su un campione significativo di amministrazioni, ha verificato che “limitato è risultato il numero delle amministrazioni che ha ritenuto di dare seguito alle disposizioni del contratto collettivo volte a promuovere una più analitica regolamentazione dei criteri e delle modalità attraverso cui dare pubblicità alla volontà di coprire le posizioni vacanti, anche lì dove a ciò si è provveduto si è dovuto constatare che non sempre a tali indicazioni è stato dato seguito. Nella fase di affidamento degli incarichi difficilmente individuabile è apparsa la strumentazione utilizzata per rilevare la capacità e l'esperienza dei soggetti incaricati”.

precarizzazione della dirigenza pubblica, in balia del contingente mutamento politico senza alcun rilievo per i risultati (eventualmente) raggiunti.¹⁷³

La pronuncia in commento, invero, offre numerosi spunti di riflessione in ambiti e settori lambiti solo incidentalmente e che conducono l'attenzione ben oltre il percorso argomentativo intrapreso dalla Corte (di conseguenza, nello specifico, ben al di là di una aggiornata analisi della disciplina della dirigenza pubblica privatizzata). L'operazione ermeneutica condotta dalla Corte con la sentenza in commento, infatti, tocca *per incidens* aspetti rilevanti per il diritto del lavoro, in particolare per quanto attiene alla competenza legislativa in tema di lavoro pubblico privatizzato.

6.4 Le precedenti pronunce della Corte Costituzionale.

Il tema del riparto tra potestà normativa statale e regionale in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ha costituito oggetto di un nutrito gruppo di pronunce della Corte Costituzionale, in particolare in merito al rapporto di lavoro con l'ente Regione. Peraltro, come da più parti rilevato¹⁷⁴, la giurisprudenza della Consulta ha manifestato tratti di forte ambiguità. Ad un iniziale atteggiamento marcatamente panregionalista, succede un orientamento teso, al contrario, ad impedire pericolose deviazioni centrifughe del legislatore regionale e quindi a salvaguardare il rapporto di lavoro con le Regioni da un eccessivo conferimento di competenze al legislatore regionale.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 274 del 2003¹⁷⁵, concernente deroghe al principio dell'accesso per concorso pubblico da parte della Regione Sardegna¹⁷⁶, infatti, contiene la lapidaria affermazione secondo cui “la materia dello stato giuridico ed economico del personale della Regione e degli enti regionali” rappresenterebbe, per le Regioni, materia interamente “riconducibile al quarto comma dell'art. 117” della Costituzione, vale a dire all'area della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di ‘ordinamento e organizzazione amministrativa’. La riforma del

¹⁷³ Nel senso che la pronuncia della Corte equivalga “ad una dichiarazione di morte del principio di distinzione fra politica ed amministrazione”, si v. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2006, 8, 914.

¹⁷⁴ BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, op. cit., 75.

¹⁷⁵ In *Foro It.* 2005, I, 38.

¹⁷⁶ V. art. 3 L. R. Sardegna 8 luglio 2002, n. 11.

Titolo V della Costituzione, stando alla ricostruzione operata dalla Consulta in questa pronuncia, avrebbe sostanzialmente rimesso alle regioni la potestà esclusiva su tutto il pubblico impiego regionale, ivi compreso la disciplina del rapporto di lavoro¹⁷⁷. Da più parti sono sorte critiche a tale decisione¹⁷⁸, di carattere evidentemente “inerziale” rispetto al precedente assetto di competenze legislative, sottolineando, in particolare, come nella sentenza richiamata non vi sia traccia “della distinzione tra i due fondamentali profili che attengono alla materia dell’impiego con le pubbliche amministrazioni: quello organizzativo (macro) attratto nella regolazione pubblicistica e quello attinente alla gestione dei rapporti di lavoro cui si impongono, invece, le regole del diritto privato”¹⁷⁹ e che la sentenza, prendendo in considerazione un istituto quale quello del concorso (non privatizzato e di evidente competenza regionale, da sempre rientrante nella potestà legislativa esclusiva della Regione a statuto speciale) sarebbe incorsa in un vizio di ultrapetizione adducendo argomenti non necessari per risolvere la questione sollevata¹⁸⁰, essendo sufficiente, al riguardo, riconoscere l’istituto come rientrante nella materia ‘organizzazione ed ordinamento amministrativo’ senza scomodare competenze legislative (asseritamente e piuttosto apoditticamente ritenute) esclusive sullo stato giuridico ed economico del personale regionale.

Rilevanti ripercussioni in merito alla competenza normativa nella materia *de qua* presenta anche la nota sentenza con la quale la Corte Costituzionale ha statuito l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 16 del 11.07.2002 (“disposizioni per prevenire e contrastare il

¹⁷⁷ Interpretazione, peraltro, costante della Consulta vigente il precedente assetto di competenze di cui all’art. 117 Cost e che lega, in un’ottica squisitamente pubblicistica, l’ordinamento degli uffici e il trattamento economico e giuridico del personale in quanto connessi dalla riserva di legge dell’art. 97 Cost. Si veda, ad esempio, Corte Cost. n. 10 del 1998, in cui la Consulta testualmente afferma che la disciplina dei rapporti di lavoro dev’essere considerata “direttamente strumentale all’organizzazione degli uffici regionali, ambito in cui questa Corte ha sempre riconosciuto la più ampia autonomia del legislatore regionale.”

¹⁷⁸ “A quasi un decennio dal varo del d.lgs. n. 29 del 1993, dovrebbe essere ormai acquisito che nell’organizzazione amministrativa delle pubbliche amministrazioni assoggettate alla riforma non rientra lo stato giuridico-economico del personale; tanto più che la stessa organizzazione amministrativa è stata “dimidiata” dal successivo d. lgs. 80 del 1998, distinguendola fra *macro*-organizzazione, conservata pubblica e *micro*-organizzazione privatizzata, con la previa benedizione della Consulta”; inoltre “questa giurisprudenza inerziale [...] non è di per sé sufficiente a giustificare una interpretazione del nuovo art. 117 Cost. che divida verticalmente la disciplina del pubblico impiego privatizzato, consegnando alla competenza regionale quella relativa al suo personale”: CARINCI F., *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, op. cit., 64-65.

¹⁷⁹ SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale ed il nuovo art. 117 Cost. all’esame della Corte Costituzionale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2003, II, 604, il quale prosegue: “né vi è traccia del fatto che la riscrittura del Titolo V della Costituzione non abbia ascrivito espressamente la materia del lavoro pubblico regionale né alla competenza statale né a quella regionale, pur avendo invece collocato in modo chiaro la materia dell’“organizzazione amministrativa” nella potestà esclusiva dello Stato solo relativamente alle amministrazioni dello Stato stesso e degli enti pubblici nazionali.”

¹⁸⁰ GARILLI, *Le incerte prospettive del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in LA MACCHIA (a cura di), op. cit., 37.

fenomeno del *mobbing* nei luoghi di lavoro”).¹⁸¹ In essa, infatti, la Consulta censura l’illegittimità, tra le altre, di una disposizione della legge regionale che prevedeva una specifica forma di diffida ad adempiere, sostenendo che essa riguardi “un elemento dell’eventuale inadempimento del datore di lavoro” e pertanto ne riconduce la disciplina alla voce ‘ordinamento civile’. Tuttavia, la Consulta aggiunge che tale normativa risulta ledere anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato stesso e degli enti pubblici nazionali allorché il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale. Appare evidente, invero, come l’ultima affermazione consenta una lettura *a contrario*, così che l’interprete possa argomentare che ove il datore di lavoro sia, invece, una pubblica amministrazione o un ente pubblico regionale la materia *de qua* (che incide, come rilevato, su un aspetto prettamente civilistico del rapporto quale l’inadempimento contrattuale del datore di lavoro) appartenga all’omologa competenza normativa (residuale ex art. 117, comma 4, Cost.) regionale.

Successivamente, la Corte, con la sentenza n. 2 del 13 gennaio 2004¹⁸², respinge la censura di illegittimità costituzionale sollevata dallo Stato nei confronti della disposizione statutaria (art. 50, comma 5) della Regione Calabria che rimetteva alla stessa il compito di disciplinare il regime contrattuale dei propri dirigenti, e riconosce che se “la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni le quali pur sono dotate, ai sensi del quarto comma dell’art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, deve rilevarsi che la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia”¹⁸³ (nella specie, riguardante la contrattazione collettiva territoriale su cui la Regione interviene disciplinando con propri provvedimenti normativi il regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti)¹⁸⁴. La Consulta fonda il proprio

¹⁸¹ Corte Cost., 10 dicembre 2003, n. 359, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2003, II, 1197. V. un commento nel par. 2 di questo stesso capitolo.

¹⁸² In *Giur. Cost.*, 2004, 9.

¹⁸³ Assai curiosamente, la Consulta non si pronuncia, invece, su un’inequivoca ammissione contenuta nella difesa della Regione Calabria ad avviso della quale “la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, quella contenuta nelle leggi civili, può essere attratta alla competenza legislativa dello Stato nell’ambito della materia ordinamento civile”.

¹⁸⁴ Competenza, tuttavia, che può destare qualche perplessità, stante il quadro di competenze delineato dalla Consulta: al contratto collettivo di comparto ex art. 40, comma 3, d. lgs. 165/2001, il legislatore statale affida la regolamentazione della contrattazione integrativa, che “si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono” (con pena di nullità ed impossibilità di applicazione per le clausole eventualmente difformi); infatti, la disciplina della contrattazione collettiva, stante l’intervenuta privatizzazione e l’indubbia sua riconducibilità alla materia “ordinamento civile”, non può non appartenere alla

convincimento alla stregua del parametro normativo offerto dall'art. 27, comma 1, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 in base al quale “le Regioni a Statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare (...) adeguano ai principi dell'art. 4¹⁸⁵ e del presente capo¹⁸⁶ i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità”. Il richiamo risulta, all'evidenza, alla precedente formulazione dell'art. 117, comma 1 Cost., che considerava, come già rilevato, di competenza concorrente la materia “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione”.¹⁸⁷ La Corte, pertanto, conviene che le norme della regione Calabria impugnate ineriscono non a profili contrattuali riconducibili alla materia ‘ordinamento civile’, bensì ad aspetti della disciplina del rapporto dirigenziale regionale che esulano da tale materia e la cui competenza normativa va riconosciuta in capo alle regioni (nei limiti, ovviamente, del riparto di competenze tra contrattazione collettiva nazionale e decentrata di cui all'art. 40, d. lgs. 165/2001).¹⁸⁸

In seguito, sembra cristallizzarsi un'opzione consistente nell'identificare nei settori sottratti alla privatizzazione – e quindi rimasti in regime pubblicistico – gli ambiti riconducibili alla materia ‘ordinamento e organizzazione amministrativa’, in tal modo individuando aree di intervento di competenza del legislatore statale o regionale, a seconda, rispettivamente, dell'amministrazione interessata. Le questioni concrete che hanno offerto alla Consulta lo spunto per affinare il proprio convincimento sono quasi tutte riferibili alla materia dei concorsi pubblici. Ad avviso della Corte, infatti, la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego – oggetto di interessamento di

competenza esclusiva dello Stato, che mal tollererebbe un'indebita ingerenza del legislatore regionale che insistesse sulla medesima disciplina. Cfr. VISCOMI, *Prime riflessioni sulla struttura della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, op. cit., 165.

¹⁸⁵ Articolo di attuazione del principio di separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa.

¹⁸⁶ Il capo II del titolo II del d. lgs. 165/2001 concerne la disciplina del rapporto del lavoro dirigenziale.

¹⁸⁷ TROJSI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, II, 501, nota 13, ritiene giustificabile tale riferimento “soltanto se lo si interpreta come espressione dell'intento della Corte non di affermare la persistente validità ed attualità della norma, bensì più semplicemente, di avvalorare il riconoscimento, in capo alla Regione, di potestà normativa in materia di personale, sulla base della considerazione che, se essa era già attribuita nel previgente sistema, ciò a maggior ragione deve sostenersi oggi, verificandosi altrimenti un non concepibile arretramento della posizione regionale, non coerente con la tendenza all'ampliamento della potestà regionale.” Sul regime previgente ante riforma costituzionale 2001 in merito alle competenze legislative in materia di lavoro pubblico, v. BALDINI, *Sub art. 1*, in CORPACI – RUSCIANO – ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche. Commentario al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni*, in *Nuove Leg. Civ. Comm.*, 1999, 1054; ZOPPOLI, *Neoregionalismo e contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in CARINCI-D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, Milano, 2000, 75 ss.

¹⁸⁸ Cfr. FERRANTE, *op. cit.*, 8, il quale avverte che “sarebbe affrettato trarre da tali pronunzie un univoco indirizzo interpretativo, posto che gli argomenti addotti non sembrano ispirati ad una consapevole ed organica lettura del testo della riforma, ed anzi mostrano una evidente inclinazione a ricercare in modo empirico la soluzione al contrasto sollevato”, ritenendo, inoltre, “evidente il rischio di una balcanizzazione della disciplina del lavoro pubblico non statale, secondo linee del tutto casuali.”

almeno due determinanti principi costituzionali quali quello della parità di trattamento tra i cittadini per l'accesso agli uffici pubblici (art. 51, comma 1, Cost.) e quello dell'accesso mediante concorso (art. 97, comma 3, Cost.) – deve considerarsi “sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato”¹⁸⁹ e, pertanto, ricondotta alla competenza esclusiva statale o residuale regionale in materia di organizzazione ed amministrazione a seconda che si tratti, rispettivamente, di concorsi per l'accesso ad impieghi statali o regionali.

6.5 Spunti di riflessione ed osservazioni conclusive

Come già rilevato, la sentenza in commento propone rilevanti spunti non esclusivamente riconducibili alle declaratorie di incostituzionalità delle norme impugnate bensì anche in riferimento ad alcuni aspetti toccati dalla Consulta nella parte motiva della pronuncia.

Il primo di essi concerne la natura del provvedimento di conferimento degli incarichi dirigenziali – vale a dire l'individuazione del suo carattere privatistico ovvero, all'opposto, pubblicistico – argomento che ormai da tempo, complice altresì un andamento altalenante dei maggiori gradi giurisdizionali, costituisce aspro terreno di scontro dottrinale.¹⁹⁰

La sentenza della Corte Costituzionale sembra propendere per una valutazione diametralmente opposta rispetto a quella della Cassazione, prendendo posizione (almeno indirettamente) per la natura pubblicistica dell'atto di conferimento. Ciò, peraltro, troverebbe riconoscimento indiretto in un passo della sentenza ove testualmente si afferma che le normative regionali impugnate che disciplinano la durata degli incarichi dirigenziali non hanno in realtà travalicato i confini loro assegnati dal riparto di competenze effettuato dalla Costituzione: la Regione, infatti, trattando anche delle cause di decadenza automatica, “non ha, quindi, legiferato in materia di “ordinamento civile”,

¹⁸⁹ Corte Cost. 14 dicembre 2004, n. 380, in *Giur. Cost.*, 2004, 6; V. anche Corte Cost. 27 gennaio 2005 n. 37, in *Giur. Cost.*, 2005, 3, in cui viene affermato che la fissazione delle dotazioni organiche del personale, anche in questo caso in ossequio alla differenziazione tra profili privatizzati e non, va ricondotta alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa.

¹⁹⁰ La Cassazione, a Sezioni Unite, ha sostenuto la natura privatistica e non pubblicistica del conferimento (Cass., Sez. Un., ord., 9 dicembre 2004, n. 22990 in *Giust. Civ.*, 2005, 5, I, 1392; ma v. anche Cass. 20 marzo 2004, n. 5659, in *Foro It.* 2005, I, 1530).

essendosi limitata [...] a rinviare al principio per cui gli effetti di un contratto cessano quando ne venga meno la causa”, senza quindi invadere la competenza esclusiva statale in materia.

Se, dunque, durata e decadenza dell’incarico dirigenziale non toccano temi inerenti la materia ordinamento civile, il provvedimento che regola l’incarico e la sua durata apparterebbe all’ordinamento giuspubblicistico, nel caso di specie regionale, e non sarebbe di diritto civile, perché, se lo fosse, una legge regionale in tema di decadenza dall’incarico dirigenziale (e quindi relativo agli effetti di un atto di natura civilistica) non potrebbe non essere riconducibile alla materia “ordinamento civile” e quindi passibile di declaratoria di incostituzionalità ai sensi dell’art. 117, comma 2, Cost.

Tant’è che la Consulta precisa che “discende poi dai principi generali che la caducazione di tale provvedimento produca effetti diversi secondo che destinatario dell’incarico sia un soggetto esterno o interno all’amministrazione regionale: nel primo caso, cessa fra le parti ogni rapporto, e quindi anche la regolamentazione contrattuale dell’incarico dirigenziale e della relativa retribuzione; nel secondo, invece, il rapporto contrattuale concernente incarico e retribuzione viene meno, ma il soggetto resta nell’amministrazione regionale, nel cui ambito era inquadrato.” Come a dire che, ad avviso dei giudici costituzionali, venuta meno la causa del contratto, *id est* il provvedimento di conferimento, ne vengono necessariamente meno gli effetti tipici, travolgendo quindi ogni possibile relazione contrattuale tra dirigente e pubblica amministrazione ove al conferimento di incarico non preesista tra le parti una relazione di natura contrattuale.

Tale argomentare funge da supporto alla pronuncia della Corte in relazione ad un ulteriore aspetto. La Consulta, infatti, dopo avere riunito i ricorsi a causa della loro connessione oggettiva, propone immediatamente l’argomento guida che in effetti rappresenterà il costante punto di riferimento nella prosecuzione della pronuncia: il punto 2 del *Considerato in diritto*, infatti, si chiude con la (già citata) lapidaria e solenne affermazione che “è opportuno rilevare subito come le norme impugnate concernano, in linea di massima, una materia (l’organizzazione amministrativa della Regione, comprensiva dell’incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale) attribuita alla competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.) da esercitare nel rispetto dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” fissati negli statuti (art. 123 Cost.)”.

Tramite tale incisiva proposizione la Consulta sembra fugare ogni dubbio. La materia in discorso, vale a dire lo *spoils system* ed il conseguente avvicendamento della dirigenza con l'avvio della nuova legislatura, appartiene alla competenza residuale delle Regioni, ex art. 117, comma 4, senza alcuna interferenza con altre materie collocate in regimi di competenza differenti.

Dalla sentenza non paiono emergere, in realtà, argomenti che consentano di revocare in dubbio che la disciplina applicabile al rapporto di lavoro intercorrente tra la dirigenza pubblica (anche regionale) e la pubblica amministrazione (di qualsiasi livello territoriale), quale datrice di lavoro, sia necessariamente quella ricavabile dalle disposizioni codicistiche e speciali vigenti in materia e la cui competenza normativa spetta all'autorità centrale in quanto riconducibile alla materia 'ordinamento civile'. In sostanza, alla Regione spetta, ex art. 123 Cost., la competenza a regolare i meri aspetti inerenti, appunto, alla propria organizzazione interna, senza che ciò possa tradursi in un'indebita ingerenza nella disciplina del rapporto di lavoro, interamente rimesso alla competenza esclusiva dello Stato.¹⁹¹

Da notare, inoltre, la perentorietà della decisione della Consulta che, nel caso oggetto della presente indagine, utilizza, ai fini della decisione, una metodologia argomentativa che sembrava non trovare più riscontro nelle precedenti pronunce. Era verificabile, infatti, una certa ritrosia della Corte, specie in materie inerenti tematiche lavoristiche, a collocare precisamente le materie oggetto di controversia in uno degli ambiti di competenza normativa espressamente indicati dall'art. 117 Cost. La Corte, invero, senz'altro spinta in tal senso dall'oggettiva incertezza valutativa (condivisa, come s'è visto, peraltro, anche dalla dottrina), aveva recentemente valorizzato una dimensione finalistica delle materie contenute nella norma costituzionale, rilevando come ben difficilmente una qualsiasi disciplina potesse trovare esplicita ed esclusiva collocazione nell'ambito della *sedes materiae* a ciò deputata.¹⁹² I giudici costituzionali hanno sottolineato, semmai, che nella normalità dei casi emerge il contestuale interessamento di differenti ambiti, eventualmente collocati anche in

¹⁹¹ Si v., tuttavia, SALOMONE, *Spoils-system regionale e riparto di competenza: via libera dalla Consulta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, II, 697: "la norma regionale di cui si discute, in effetti, come la stessa Consulta chiarisce, non tocca il contenuto del contratto di lavoro dirigenziale sfiorando soltanto la autonomia privata e riferendosi ad aspetti estranei al rapporto negoziale. Insomma: l'ordinamento civile non è in grado di assorbire *in toto* la regolazione dei rapporti intersoggettivi privatistici, tantomeno quella dei rapporti di lavoro pubblico".

¹⁹² V. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 1007.

regimi di competenza diseguale¹⁹³. Tale fenomeno, integrante un'ipotesi di "concorrenza di competenze", pretende, naturalmente, l'utilizzo di ulteriori criteri selettivi che la Corte stessa ha individuato nella leale collaborazione ("che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni") e nella prevalenza ("qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre").¹⁹⁴

Tuttavia, nel caso di specie, così non è. La Corte riconosce, infatti, un'esclusiva ed esplicita competenza in materia delle Regioni, certo favorita dal tenore letterale della disposizione che pone l'omologa materia nell'ambito dell'organizzazione statale nella esclusiva competenza dell'autorità centrale (art. 117, comma 2, lett g), Cost.). Conseguentemente, consistente parte della materia di cui precedentemente si componeva la competenza concorrente sul lavoro dirigenziale ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. in tema di "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione" transita ora nella competenza residuale, inerendo ad aspetti riconducibili all'organizzazione amministrativa (reclutamento, ruolo ed incarichi di funzioni), lasciando al legislatore statale il potere di disciplinare aspetti direttamente riconducibili al rapporto di lavoro dirigenziale.¹⁹⁵

Merita attenzione un ulteriore passaggio argomentativo. La legittimità costituzionale delle normative regionali impugnate potrebbe desumersi anche dalla (in verità piuttosto incerta e ricavabile solo in via interpretativa) qualificazione operata dalla Consulta del provvedimento di conferimento di incarico dirigenziale in termini di atto di natura pubblicistica.¹⁹⁶ Verrebbe

¹⁹³ E, si aggiunga, per la verità utilizzati strumentalmente dalla Corte quali legittimazioni trasversali in capo allo Stato, funzionali nella sostanza ad impedire illegittime intromissioni del legislatore regionale nell'area del lavoro pubblico privatizzato. Eloquenti le argomentazioni contenute nella sentenza della Consulta n. 4 del 13 gennaio 2004 (in *Dir. Lav.* 2005, II, 3), nella quale la Corte riconosce che esistano ampi spazi di manovra per il legislatore regionale nella definizione delle regole del lavoro pubblico, ma tale spazio deve essere temperato con esigenze di "coordinamento della finanza pubblica *sub specie* del contenimento della spesa corrente": materia che appartiene, come naturale, alla esclusiva competenza statale. Sui possibili intrecci di competenze normative, si v. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in ZANON-CONCARO, *L'incerto federalismo*, Milano, 2005, 171.

¹⁹⁴ Corte Cost. 28 gennaio 2005, n. 50, cit.

¹⁹⁵ Cfr. GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, 134, il quale, in riferimento alla l. n. 145 del 2002 – di riforma della dirigenza pubblica – e valutando le difficoltà di coordinamento tra legislazione nazionale ed autonomia regionale, sostiene che "sul piano giuridico-formale, non sarebbe precluso alle Regioni di reintrodurre il regime pubblicistico per (tutta o parte del) la dirigenza", poiché "la Costituzione lascia ampia libertà in ordine agli strumenti da adottare per il raggiungimento degli obiettivi indicati dall'art. 97 Cost."

¹⁹⁶ In argomento si v. ALES, *L'incerta qualificazione del provvedimento di conferimento o revoca degli incarichi dirigenziali*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2004, 337 e BOSCATI, *Atto di conferimento dell'incarico dirigenziale: la Cassazione ne riafferma la natura privatistica*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, II, 153.

confermato, infatti, quell'orientamento che aderisce all'operazione ermeneutica volta a distinguere profili di competenza in capo allo Stato o alternativamente alle Regioni, alla stregua della natura dell'atto posto in essere dalla pubblica amministrazione regionale. In merito, infatti, il percorso intrapreso dalla Corte riguardo al lavoro pubblico regionale sembra essere giunto ad alcuni significativi approdi. Non pare, ormai, possibile dubitare che la disciplina del rapporto di lavoro vada sicuramente ricondotta alla voce 'ordinamento civile' e che aspetti differenti vadano senza dubbio ascritti alla voce "ordinamento e organizzazione amministrativa": questi ultimi aspetti, si reputa lecito sostenere, sono quelli sottratti alla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego e quindi ancora ricompresi nel regime pubblicistico, di cui alle materie elencate nell'art. 2, comma 1, lett. c), n. 1-7, della legge delega n. 421/1992.¹⁹⁷

Ciò comporta inevitabili conseguenze sul riparto di competenze normative in tema di pubblico impiego privatizzato. Occorre, sul punto, scindere: da un lato il pubblico impiego alle dipendenze di amministrazioni statali, per le quali la competenza statale risulta esclusiva, assorbendo tanto la disciplina contrattuale del rapporto di lavoro (rientrando nella materia ordinamento civile, art. 117, comma 2, lett. l) Cost.), quanto aspetti di macro organizzazione sottratti alla cosiddetta privatizzazione ma su cui lo Stato continua ad avere competenza esclusiva (riferendosi alla materia 'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali', art. 117, comma 2, lett. g) Cost.). Dall'altro, il lavoro regionale, in merito al quale si rileva una competenza normativa di Stato e Regioni: all'autorità centrale sarà riservata, anche in questo caso, competenza esclusiva sul rapporto di lavoro, appunto perché sempre rientrante nella materia 'ordinamento civile', ma sugli aspetti pubblicistico-organizzativi del rapporto la Regione avrà competenza residuale ex art. 117, comma 4 Cost. Ciò in quanto non è individuabile alcun riferimento all' 'ordinamento e organizzazione amministrativa della Regione' nelle materie indicate nei

¹⁹⁷ TROJSI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, op. cit., 503. Esse sono: le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative; gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; i principi fondamentali di organizzazione degli uffici; i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva; la garanzia della libertà d'insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici. In proposito si v. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in CARINCI – ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, I, LXXII.

precedenti commi 2 e 3 del medesimo articolo, disciplinanti i regimi di competenza normativa, rispettivamente, esclusiva dello Stato e concorrente tra Stato e Regioni.¹⁹⁸

Tale impostazione traspare piuttosto limpidamente anche da una precedente pronuncia della Consulta¹⁹⁹, nella quale, venendo in rilievo la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, la Corte afferma che la materia in discorso è "sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato." Ove dunque il rapporto già instaurato permette di identificare l'area di riconducibilità alla materia 'ordinamento civile', è facile dedurre che tutto quanto sta al di fuori della privatizzazione rimane in regime pubblicistico, di cui all' 'ordinamento e organizzazione amministrativa', con conseguente competenza statale o regionale ovviamente in funzione dell'amministrazione interessata.²⁰⁰

In tal modo, sostanzialmente, il legislatore statale svolgerebbe un ruolo di accreditamento delle competenze normative in materia di pubblico impiego²⁰¹: ciò in quanto, tramite la sua opera di delimitazione dei confini della privatizzazione del settore in discorso, determina conseguentemente quali aspetti del lavoro pubblico vadano ricondotti alla competenza statale in materia di ordinamento civile e quali, gravanti nell'orbita del dominio pubblicistico, siano da ricondurre alla voce 'ordinamento ed organizzazione amministrativa', statale o regionale, con conseguenze assai differenti, come si è visto, in termini di competenza normativa.²⁰²

¹⁹⁸ V. DE ANGELIS, *Federalismo e rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro it.*, 2003, V, 28, ad avviso del quale non "è invocabile in senso contrario la lettura ampia del vecchio testo dell'art. 117, comma 1, Cost, fornita dalla Corte costituzionale, e per la quale la formula "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione" deve essere intesa come comprensiva dello stato giuridico ed economico del personale; tale lettura, infatti, precede, e quindi non tiene conto, dell'avvenuto, complesso processo di privatizzazione del rapporto di lavoro".

¹⁹⁹ Corte Cost. 14 dicembre 2004, n. 380 in *Lav. Pubbl. Amm.* 2004, 1146.

²⁰⁰ Per un'ulteriore conferma di tale impostazione si v. ancora Corte Cost. n. 37/2005 ove la Corte riconduce alla materia ordinamento ed organizzazione amministrativa (statale, con competenza esclusiva dell'autorità centrale) la fissazione dei criteri e dei parametri per la definizione delle dotazioni organiche del personale (v. art. 2, comma 1, lett. c), n. 5, l. n. 421/1992).

²⁰¹ Ruolo sostanzialmente non dissimile da quello svolto, vigente il vecchio art. 117 Cost., con l'introduzione del d. lgs. 29/1993 e successive modificazioni (d. lgs. 165/2001 compreso): il legislatore, nel separare la disciplina organizzativa da quella sul rapporto, avrebbe "ampliato l'ambito di incidenza del limite del diritto privato" per il legislatore regionale (v. BATTINI, *Il personale*, in *Tratt. Dir. Amm., Diritto amministrativo generale*, op. cit., 694.)

²⁰² SALOMONE, *Titolo V della Costituzione e lavoro pubblico privatizzato: i primi orientamenti della Consulta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, II, 1156 definisce paradossale tale conseguenza, in quanto "ammettere una tale possibilità significa, infatti, aprire un *vulnus* nella rigidità delle norme costituzionali, perché vuol dire anche riconoscere che il legislatore ordinario può discrezionalmente incidere su di esse, riconducendo una disciplina dall'una all'altra "etichetta" costituzionale. In questo caso, accettare tale criterio significa anche ammettere che la scelta di privatizzazione del lavoro pubblico operata dal legislatore ordinario è in grado di spostare l'assetto delle competenze fissato nella Carta Costituzionale".

Ciò, tuttavia, non può considerarsi un inaccettabile precipitato di tendenze accentratrici, quanto un auspicabile ed opportuno modello virtuoso di intervento: prescindendo da valutazioni inerenti la legittimità costituzionale di tale schematizzazione – sulla quale non dovrebbero sorgere dubbi²⁰³ - paiono emergere anche in questo settore dell'ordinamento lavoristico esigenze di mantenimento in capo allo Stato del potere di assicurare l'unitarietà dell'ordinamento, che le Regioni non avrebbero titolo per contestare.

Tali considerazioni non possono non valere anche nel settore del pubblico impiego privatizzato reputandosi conferenti le medesime argomentazioni che portano a ritenere ancorata ad istanze unitarie (nel rispetto dei parametri posti dalla Costituzione, dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali) la disciplina del lavoro privato (nonché della vigilanza). Esigenze di uniformità che, prima ancora di essere giustificate alla stregua dell'art. 5 Cost. (unità ed indivisibilità della Repubblica), e dell'art. 120, comma 2 Cost., (tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica) trovano il loro primo ed imprescindibile referente normativo nel principio di uguaglianza scolpito a livello costituzionale nell'art. 3. In questo senso, dunque, lo spazio per discipline dei rapporti di lavoro pubblico differenti sul territorio nazionale, che consentano l'emersione delle specificità regionali, potrebbe essere ricavato tramite l'utilizzo di una contrattazione collettiva integrativa allargata oltre i limiti nei quali è attualmente confinata, e quindi tramite un aumento delle materie delegate ai livelli inferiori da parte del contratto nazionale. Ciò potrebbe avvenire condizionandone l'operatività al rispetto dei principi guida e dei criteri direttivi imposti dal livello centrale a garanzia, *in primis*, delle esigenze di perequazione delle risorse finanziarie. Valga, a tal proposito, sottolineare quanto sostenuto nel documento del 21 marzo 2002 della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, ove si evidenzia l'importanza che “le regioni entrino da protagoniste nelle discussioni di merito attinenti la composizione dei comparti contrattuali, il contenuto del contratto nazionale, il contenuto e i livelli della contrattazione integrativa, il ruolo e la composizione di organismi quali i comitati di settore e l'ARAN”. Nell'ambito della conferma di un sistema bipolare di contrattazione, nazionale e

²⁰³ Lo rileva TROJSI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, op. cit., 520, la quale dà ormai per riconosciuta l'“assenza di qualunque opzione del legislatore costituzionale in favore della natura pubblica, piuttosto che quella privata, del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (e quindi di vincoli costituzionali per il legislatore statale, relativamente al regime, pubblicistico ovvero privatistico, della disciplina del lavoro pubblico).” V. anche CARINCI F., “Costituzionalizzazione” ed “autocorrezione” di una riforma (la c.d. privatizzazione del rapporto di impiego pubblico), in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, 35.

integrativa, potrebbe alleggerirsi il contenuto dei contratti nazionali di comparto affidando al livello integrativo la regolazione delle restanti materie.²⁰⁴ Soluzione, quest'ultima, dotata dell'indiscutibile vantaggio di ridurre “le pressioni verso un esercizio incontrollato della potestà legislativa regionale, lasciando alla contrattazione collettiva il compito di trovare gli equilibri più adeguati”²⁰⁵, anche eventualmente tramite l’istituzione di organismi di coordinamento tra Stato e Regioni “che individuino requisiti minimi unitari che costituiscano la base da cui possano poi esplicitarsi i diversi livelli di autonomia delle Regioni e degli enti locali”.²⁰⁶ Peraltro, come già rilevato, la competenza residuale regionale in materia di “ordinamento ed organizzazione amministrativa” non può travalicare i confini della c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro²⁰⁷, quindi non può giungere a derogare alla competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”, cui va senza dubbio ricondotta la contrattazione collettiva, tanto a livello di comparto quanto a livello regionale.

In conclusione, un ampliamento delle competenze regionale in merito al lavoro pubblico privatizzato potrebbe ottenersi, da un lato, ove lo Stato concedesse alla legislazione regionale di disciplinare ulteriori aspetti del lavoro pubblico tramite una loro nuova ripubblicizzazione con conseguente collocazione di tali aspetti nell’area della competenza legislativa regionale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa, ma con vanificazione, tuttavia, di quel lungo percorso già citato volto al tendenziale assoggettamento del lavoro pubblico e privato all’applicazione dei medesimi principi privatistici. D’altro lato, la competenza esclusiva dello Stato sulla contrattazione imporrebbe, onde permettere alla contrattazione integrativa maggiori ambiti di operatività, che l’autorità centrale consentisse a quest’ultima di incidere direttamente su aspetti del lavoro privatizzato esulanti dalla attuale delimitazione di competenze dei differenti livelli contrattuali nel settore pubblico, effettuata dall’art. 40, comma 3, d. lgs. 165/2001.²⁰⁸

²⁰⁴ V. Conferenza dei Presidenti delle Regioni, *Impatto della legge costituzionale n. 3/2001 sul rapporto di lavoro pubblico e ruolo delle regioni nella contrattazione collettiva*, reperibile al sito www.regioni.it.

²⁰⁵ BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, op. cit., 83.

²⁰⁶ GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, op. cit., 361.

²⁰⁷ Né, ad avviso della Consulta, la legislazione regionale può occuparsi di materie la cui disciplina è demandata alla fonte contrattuale, individuando una vera e propria separazione di competenze: si v. Corte Cost. 21 ottobre 2003, n. 314 in *Foro It.* 2004, I, 360.

²⁰⁸ Si consideri, ad esempio, l’art. 4, comma 2, lettera m) del Ccnl comparto regioni ed autonomie locali, personale non dirigente, sottoscritto in data 01.04.1999 (rimasto invariato in sede di rinnovo contrattuale stipulato il 22.01.2004 per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003), il quale demanda alla contrattazione collettiva decentrata integrativa, a livello di ente, la disciplina dell’orario di lavoro, limitandola, tuttavia, alla determinazione dei “criteri generali”.

7. Mercato del lavoro e tutela della disoccupazione

La Consulta, con sentenza 4 luglio 2007, n. 268²⁰⁹, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo unico della legge regione Puglia n. 4 del 9 febbraio 2006 ("Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti"). Con tale legge, il legislatore regionale intendeva regolamentare le ipotesi nelle quali il lavoratore, pur temporaneamente occupato, poteva mantenere i benefici dello *status* di disoccupato. Recita, infatti, l'articolo unico della legge impugnata: "1. I lavoratori che accettino un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata fino a dodici mesi, conservano lo *status* di disoccupati, indipendentemente dal reddito che ne sia derivato, il quale non concorre, ai fini della presente legge, alla soglia di cui all'art. 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 (disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144), e successive modificazioni ed integrazioni. E' escluso ogni effetto delle norme di cui alla presente legge sull'accesso alle prestazioni previdenziali. Gli uffici competenti operano nei confronti dei suddetti lavoratori solo la sospensione di cui all'art. 5, lettera d) del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 (disposizioni modificative e correttive del D. Lgs. n. 181 del 2000). 2. Qualora si tratti di giovani, come individuati dall'art. 1, comma 2, lettera b), del D. Lgs. n. 181 del 2000, così sostituito dal D. Lgs. n. 297 del 2002, il periodo di lavoro che determina la sospensione non deve superare la durata di sei mesi. 3. le norme di cui alla presente legge si applicano a far data dal 1 gennaio 2003."

L'Avvocatura generale dello Stato, avverso tale legge, ha sollevato una duplice censura (mentre la Regione Puglia non si è nemmeno costituita, rinunciando così alle proprie difese). Da un lato, si sosteneva che la materia oggetto dell'intervento regionale rientrasse nel campo della previdenza sociale, asserendosi che lo stato di disoccupazione costituisse il presupposto per una serie di benefici compresi in tale settore, con conseguente violazione della competenza esclusiva dello Stato a mente del disposto dell'art. 117, comma 2, lett. o), Cost., che riserva, appunto, allo Stato la competenza normativa in materia. D'altro lato, la normativa censurata violerebbe anche la

²⁰⁹ In *Dir. Prat. Lav.*, 2007, 2206 ss.

competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., in quanto la norma costituzionale richiamata riserverebbe allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia.

La Corte rileva che la prima questione sollevata, quella in riferimento alla lettera o) del comma 2 dell'art. 117 Cost. non è fondata. Infatti, è proprio il comma 1 della norma censurata a stabilire espressamente che “è escluso ogni effetto delle norme di cui alla presente legge sull'accesso alle prestazioni previdenziali”.

Fondata, viceversa, è la questione proposta all'art. 117, comma 3, in quanto le norme impugnate attengono anche alla tutela e sicurezza del lavoro e, quindi, “ledono le prerogative dello Stato riguardo alla determinazione dei principi fondamentali in materia di competenza legislativa concorrente”.

La Corte, sostanzialmente, riprende un'affermazione già fatta propria nelle precedenti pronunce n. 50 e n. 384 del 2005, ribadendo che le disposizioni dirette a disciplinare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono senza dubbio alla tutela del lavoro. La collocazione di tale materia nell'area della competenza concorrente, poi, impone che sia lo Stato a fissarne i principi fondamentali, anche in relazione alla definizione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione, alle regole per acquisire la qualifica di disoccupato, nonché alle evenienze cui si ricollega la perdita della qualifica o la sospensione dei suoi effetti. Tale funzione è stata esercitata dal legislatore statale il quale, in attuazione della delega di cui all'art. 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144, ha adottato il D. Lgs. n. 181 del 2000, poi modificato dal D. Lgs. n. 297 del 2002, con il quale ha stabilito, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera a), “i principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano in materia di revisione e razionalizzazione delle procedure di collocamento, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in funzione del miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e con la valorizzazione degli strumenti di informatizzazione”.

L'art. 1 bis, comma 3, della D. Lgs. 181 del 2000, infatti, ha soppresso le liste di collocamento ordinarie e speciali (con alcune eccezioni), sostituite dalla scheda anagrafica e professionale, ed inserisce la disciplina della disoccupazione nel quadro del collocamento, utilizzando la definizione di *status* di disoccupazione quale fulcro per il raggiungimento della finalità perseguita dal

provvedimento normativo, vale a dire, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b), "l'individuazione dei soggetti potenziali destinatari di misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro" mediante la definizione dello "stato di disoccupazione" e l'individuazione dei relativi requisiti, nonché stabilendo le modalità di accertamento e controllo pubblico sulla condizione di disoccupazione.²¹⁰ L'intervento del legislatore statale in questa materia, come accennato, trova il proprio fondamento nella riserva contenuta nell'art. 1, comma 1, D. Lgs. 469/97 il quale riconosceva allo Stato i compiti di indirizzo e coordinamento nei riguardi dei differenti sistemi regionali per l'impiego. Alla luce del mutato contesto costituzionale introdotto dalla riforma del Titolo V, si resero urgenti le modifiche introdotte con il D. Lgs. 297/02 allo scopo di ridisegnare le procedure e le regole del collocamento pubblico in linea con i nuovi principi costituzionali. Ed infatti, la nuova formulazione dell'art. 1, comma 1, lett. a), del D. Lgs. 181/00 prevede che il legislatore nazionale, nel rispetto del riparto costituzionale delle potestà legislative, intende dettare, come già rilevato, "principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano" in materia di collocamento pubblico, osservando altresì le competenze amministrative già trasferite a livello locale in base al D. Lgs. 469/97.²¹¹

Tra tali principi fondamentali devono essere senz'altro ricondotte le definizioni, contenute nell'art. 1, comma 2, del D. Lgs. 181 del 2000 di "stato di disoccupazione"²¹², nonché le qualità, ai fini della disciplina sull'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di "adolescenti", "giovani", "disoccupati di lunga durata", "inoccupati di lunga durata", "donne in reinserimento lavorativo", con la previsione, all'art. 4, delle evenienze che conducono alla perdita dello stato di disoccupazione e, a contrario, le condizioni necessarie per conservarlo. La rilevanza di tale norma nel giudizio di costituzionalità, in funzione di norma interposta, impone di fornirne il contenuto completo: "1. Le regioni stabiliscono i criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione sulla base dei seguenti principi: a) conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività

²¹⁰ GRANDI-PERA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2005, 1800.

²¹¹ Si v. i rilievi critici espressi, sull'effettiva congruità dell'impianto di risulta con le esplicite ambizioni iniziali, da FANTINI, *Finalità e definizioni (art. 1)*, in TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, op. cit., 233; TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo ed occupazione nell'Europa federale*, Torino, 2003, 373.

²¹² Lett. c) : "la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti".

lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione. [...] b) perdita dello stato di disoccupazione in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente nell'ambito delle misure di prevenzione di cui all'art. 3; c) perdita dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, con un durata del contratto a termine, o rispettivamente, della missione, in entrambi i casi superiore almeno a otto mesi, ovvero a quattro se si tratta di giovani, nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni; d) sospensione dello stato di disoccupazione in caso di accettazione di un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata inferiore a otto mesi, ovvero di quattro mesi se si tratta di giovani.”

La Corte, molto opportunamente, sottolinea che “la qualificazione che la legge statale opera del contenuto di determinate disposizioni come principi fondamentali di una materia di competenza legislativa concorrente non può essere decisiva, perché, diversamente opinando, si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale, dovendosi invece avere riguardo al contenuto delle disposizioni ed alla loro funzione nel sistema; tuttavia, nel caso in scrutinio, la definizione dello stato di disoccupazione, con la fissazione delle evenienze che ne comportano la perdita, ha carattere polivalente e costituisce il presupposto di un numero indefinito e virtualmente indefinibile di regole attinenti alle varie ipotesi e modalità di regolamentazione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro [...]. La qualificazione in termini di principi fondamentali non è, quindi, per nulla smentita dal riscontro del loro effettivo contenuto, e non a caso l'art. 4 del D. Lgs. n. 181 del 2000 usa l'espressione “stato di disoccupazione”.

Alla luce di quanto sopra, è di tutta evidenza come la normativa introdotta dalla Regione Puglia proponga propri canoni di riferimento che palesemente si discostano dai principi fondamentali espressi dalla legislazione statale. Conseguentemente, la disciplina regionale impugnata non può che contrastare con il riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni, anche tenuto conto, come propone correttamente la Corte, la potenziale polivalenza

dello status di disoccupazione, e la molteplicità degli effetti connessa alla posizione di lavoratori iscritti negli elenchi anagrafici (già liste di collocamento) in possesso dello stato di disoccupati.²¹³

²¹³ Se ne veda l'esemplificativo elenco fornito da G.S., *Nota* alla sentenza in commento, in *Dir. Prat. Lav.*, 2007, 2210, il quale aggiunge : “ma ciò che più preme rilevare è il carattere aperto della nuova Borsa continua del lavoro, nella quale vengono immessi dati da tutte le regioni, ovviamente anche quelli relativi allo *status* di disoccupato, che non possono differenziarsi tra regione e regione. In questo senso la decisione in rassegna opportunamente valorizza la continuità tra la norma interposta che detta il principio fondamentale e la riforma del mercato del lavoro”, proprio nella parte in cui la Consulta, a sostegno dell'illegittimità costituzionale, osserva che “la definizione dello stato di disoccupazione, con la fissazione delle evenienze che ne comportano la perdita, ha carattere polivalente e costituisce il presupposto di un numero indefinito e virtualmente indefinibile di regole attinenti alle varie ipotesi e modalità di regolamentazione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro”.