

**UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE
MILANO**

Dottorato di ricerca in Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali

Ciclo XX

S.S.D.: Ius/07 Diritto del Lavoro

FEDERALISMO E DIRITTO DEL LAVORO

**Tesi di dottorato di: Gabriele Moro
Matricola: 3380019**

Anno Accademico 2006/2007

**UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE
MILANO**

Dottorato di ricerca in Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali

Ciclo XX

S.S.D.: Ius/07 Diritto del Lavoro

FEDERALISMO E DIRITTO DEL LAVORO

Coordinatore: Ch.mo Prof. Mario Napoli

**Tesi di dottorato di: Gabriele Moro
Matricola: 3380019**

Anno Accademico 2006/2007

INDICE

CAPITOLO PRIMO

INTRODUZIONE

- | | |
|---|---|
| 1. Premessa | 1 |
| 2. L'altalenante gradimento per un diritto del lavoro federalista | 5 |

CAPITOLO SECONDO

DIRITTO DEL LAVORO ED AUTONOMIA REGIONALE NEL PRECEDENTE ASSETTO COSTITUZIONALE

- | | |
|--|----|
| 1. La potestà legislativa regionale nella Costituzione del 1948 e negli statuti regionali | 15 |
| 2. Le politiche del lavoro tra legislazione statale e regionale | 21 |
| 3. Le riforme degli anni ottanta sul mercato del lavoro e la giurisprudenza costituzionale | 29 |
| 4. La regionalizzazione dei sistemi per l'impiego del decreto legislativo n. 469 del
23 dicembre 1997 | 36 |
| 5. Verso il nuovo Titolo V | 44 |

CAPITOLO TERZO

LA RIFORMA DEL TITOLO V COST.: QUALE COLLOCAZIONE PER IL DIRITTO DEL LAVORO?

- | | |
|---|----|
| 1. Premessa. (Breve) inquadramento sistematico della riforma costituzionale | 46 |
| 2. Il tema del diritto del lavoro e la sua problematica riconduzione ad aree di | |

competenza differenti in un sistema dualistico di riparto	51
3. La dottrina di fronte alla riforma del Titolo V: le posizioni dei giuslavoristi	58
4. La giurisprudenza (pre-riforma) della Corte Costituzionale in materia di diritto privato	64
5. La competenza esclusiva statale, tra ordinamento civile e livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Le possibili ripercussioni in ambito lavoristico	
5.1. Ordinamento civile	73
5.2 I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali)	82
6. Il principio di uguaglianza tra proposte di ricontestualizzazione ed ineludibili esigenze di uniformità normativa	84
7. La competenza concorrente: il nodo della tutela e sicurezza del lavoro	94
8. Il lavoro pubblico alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nel nuovo Titolo V	104

CAPITOLO QUARTO

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

1. Premessa	112
2. La legge della regione Lazio sul <i>mobbing</i> : il primo banco di prova del legislatore regionale non supera il giudizio della Consulta	113
3. Ancora sul <i>mobbing</i> : le leggi delle Regioni Umbria, Abruzzo e Friuli superano indenni il vaglio di costituzionalità	123
4. La sentenza della Consulta n. 50 del 2005	
4.1 Premessa.	129
4.2 Le problematiche introduttive, i ricorsi regionali e le questioni preliminari	130
4.3 Ordinamento civile e tutela e sicurezza del lavoro	135
4.4. I contratti a contenuto formativo	147
4.5 Considerazioni conclusive	156
5. La pronuncia della Corte Costituzionale n. 384 del 2005	
5.1 Premessa	159
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	161

5.3 La decisione della Corte	164
5.4 Osservazioni finali	170
6. La Corte Costituzionale ed il lavoro pubblico privatizzato. La competenza normativa tra Stato e Regioni	
6.1 Premessa	173
6.2 <i>Spoils System</i> : cenni alla disciplina statale e questioni sollevate in merito alla disciplina regionale	173
6.3. La posizione della Corte in merito alla legittimità dello <i>spoils system</i> regionale	177
6.4. Le precedenti pronunce della Corte Costituzionale	181
6.5 Spunti di riflessione ed osservazioni conclusive	186
7. Mercato del lavoro e tutela della disoccupazione	194

CAPITOLO QUINTO

IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE TRA BUND E LÄNDER IN MATERIA DI DIRITTO DEL LAVORO NELLA COSTITUZIONE E NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA

1. Premessa introduttiva	200
2. Diritto del lavoro e competenze normative nelle Costituzioni tedesche, dalla Costituzione del Regno del 1871 alla <i>Grundgesetz</i> del 1949	202
3. Le competenze normative previste nella Costituzione federale tedesca	206
4. Il diritto del lavoro come materia di legislazione concorrente nel rapporto tra <i>Bund e Länder</i>	214
5. Una fondamentale sentenza del <i>Bundesverfassungsgericht</i>	216
6. Cosa si trova dentro il contenitore <i>Arbeitsrecht</i> ed ambiti di intervento dei <i>Länder</i>	225

A mio padre, dentro me.

“Dietro ogni articolo di questa Costituzione, o giovani, voi dovete vedere giovani come voi, caduti combattendo, fucilati, impiccati, torturati, morti di fame nei campi di concentramento, morti in Russia, morti in Africa, morti per le strade di Milano, per le strade di Firenze, che hanno dato la vita perché la libertà e la giustizia potessero essere scritte su questa carta.

Quindi, quando vi ho detto che questa è una carta morta, no! non è una carta morta: questo è un testamento, un testamento di 100.000 morti.

Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati, dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità. Andate lì, o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione.”

Piero Calamandrei, *Discorso sulla Costituzione*, pronunciato il 26 gennaio del 1955, a Milano, nel Salone degli Affreschi della Società Umanitaria.

CAPITOLO PRIMO

INTRODUZIONE

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

1. Premessa

Proporre una nozione univoca del concetto di federalismo non è possibile¹: come è stato autorevolmente sostenuto, l’idea stessa di federalismo non tollera una mera inquadratura istituzionale: “Stato Federale” o “Federazione” non appaiono lemmi sufficienti a richiamare compiutamente una categoria dogmatica, giacché Stati che recano quella dizione sono spesso molto meno “federali” di paesi in cui quella formula, almeno a livello istituzionale, non è conosciuta.²

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

Esso, in altre parole, si manifesta esteriormente in una sorta di comportamento istituzionale, resistente ad ogni tentativo di riconduzione a canoni politico-dogmatici e che evoca, piuttosto, una

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

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

³ BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001, 5.

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

complessiva visione della società.⁵ Il federalismo, infatti, nella sua accezione politica, si radica nel suo tessuto connettivo e ne costituisce, prima di tutto, una dottrina, al pari del socialismo e del liberismo⁶. Ciò costituisce il motivo della sua possibile ripartizione in modelli tra loro contrastanti e che si differenziano per la diversa calibratura e dosaggio dei principi di solidarietà sociale, di uguaglianza, di concorrenza e di sussidiarietà. Scontando l'inevitabile prezzo della semplificazione, occorre fornirne, seppur superficialmente, sintetica indicazione.

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

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

⁵ V. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma della Stato*, Torino, 1996, 12.

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

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

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

In Europa, infatti, ancor prima dell'avvio del processo di costruzione di un'entità politica dotata di una Costituzione e di strutture di governo sovranazionali, si sono manifestati fenomeni di regionalizzazione (oltre che, più in generale, di rafforzamento del decentramento) che hanno coinvolto quasi tutti gli stati europei, sia quelli di impronta federale sia quelli tradizionalmente

⁷ BOGNETTI, *Federalismo*, op. cit., 35.

unitari.⁸ Ciò, peraltro, senza potersi negare che lo sviluppo di forme di organizzazione regionale sia strettamente legato ad esigenze di ristrutturazione dell'amministrazione centrale e periferica imposte dall'integrazione europea. In alcuni contesti, infatti, l'ingresso nella Comunità ha contribuito ad avviare un processo di regionalizzazione che si propone di razionalizzare lo sviluppo economico, tanto a livello centrale che locale.⁹

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

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

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

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

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

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

addirittura caotiche, non possono non avere conseguenze sull'ordinamento giuridico lavorista. A cominciare, com'è ovvio, dalla distribuzione delle competenze tra autorità centrali e decentrate, delle nuove – ammettendo ve ne siano – prerogative delle istituzioni locali, nonché delle peculiarità del ruolo sindacale e della contrattazione collettiva, ognuna in funzione della valorizzazione delle differenze locali.

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

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

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

Inizialmente, con riferimento al sistema normativo nel suo complesso, domina un modello centralizzato in cui l'asse uniformante del rapporto tra stato ed autonomia collettiva si esprime tramite il contratto collettivo nazionale di categoria in funzione di individuazione di trattamenti normativi e retributivi applicabili all'intero territorio nazionale e che, pertanto, manifesta la sua indifferenza al diverso contesto territoriale¹³.

Prevale un modello accentrato anche in tema di gestione dell'emergenza occupazionale ed in generale di politiche attive del lavoro, ove la predominanza dell'impronta centralista manterrà

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

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

comunque la propria supremazia anche una volta consolidatisi nel sistema di relazioni industriali la contrattazione collettiva c.d. articolata¹⁴ da un lato ed il trasferimento delle funzioni amministrative in materia alle regioni sul finire degli anni settanta, dall'altro.¹⁵ Per vero, anche in questo contesto iniziale – per nulla incoraggiante nella prospettiva regionalista – alcuni interpreti manifestano i primi segni di un interesse alla dimensione infra-nazionale di certi settori del diritto del lavoro (in particolare per quanto concerne strutture e strumenti di gestione del mercato del lavoro)¹⁶. Ciò, tuttavia, senza scalfire la concezione del diritto del lavoro come diritto a dimensione prettamente nazionale e solo parzialmente colmando quel ritardo con il quale ci si appresterà, in seguito, ad approfondimenti ben più numerosi su tali temi, troppo a lungo “trascurati nello studio e nelle ricerche del diritto del lavoro”.¹⁷

Eppure si registra da più parti, in quel contesto, l'aumento di indagini su tecniche di decentramento ed in particolare sulla possibile individuazione del livello regionale quale articolazione privilegiata del conflitto industriale¹⁸, posto che “per una regione che rivendica un ruolo politico, di programmazione ed indirizzo, che si impegna in modo sempre più evidente sul terreno della politica industriale [...] che di fatto gioca la propria credibilità nell'essere o meno in grado di fornire un contributo originale per uscire dalla crisi, non può non scoprirsi anche una vocazione interventista nel conflitto industriale”.¹⁹

Per vero, per quanto concerne i poteri normativi delle Regioni, stante il previgente contenuto dell'art. 117 Cost., le regioni a statuto ordinario non erano titolari di alcuna specifica competenza in materie attinenti al diritto del lavoro ad eccezione della formazione professionale (oggetto della legge-quadro statale n. 845 del 1978). La stessa articolazione della norma costituzionale citata, tuttavia, prevedeva la possibilità che leggi della Repubblica demandassero alle Regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione (senza dimenticare le funzioni amministrative ex art. 118,

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

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

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

¹⁷ NAPOLI, *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, Torino, 2002, 136.

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

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

comma 2, Cost.), anche, in ipotesi, in materia di diritto del lavoro strettamente inteso. Pur valutando positivamente, senza preconcepite preclusioni, tale possibilità, non ne vengono però sostanzialmente recepite le opportunità: le materie direttamente riferibili al rapporto di lavoro restano saldamente appannaggio della competenza legislativa statale, senza porre mano ad alcuna apertura verso il legislatore regionale.

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

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

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

Nella fase “discendente” di attuazione dei suoi contenuti, per altro verso, il diritto comunitario, con la codificazione del principio di sussidiarietà avvenuta a Maastricht e l’entrata in vigore del trattato di Amsterdam, sembrava accreditare un diretto intervento delle Regioni in quanto l’art. 1 del Trattato prevede che le decisioni siano prese “nel modo più trasparente possibile e il più possibile

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

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

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

vicino ai cittadini". La proposta contenuta nella norma da ultima citata, tuttavia, non è stata accolta, in quanto implicante una ingerenza troppo marcata negli ordinamenti interni. L'ordinamento comunitario, infatti, è indifferente alle caratteristiche costituzionali (accentrate, decentrate, regionali o federali) dello Stato membro, senza pretendere di determinare alcuna alterazione dell'ordine delle competenze.²³ Resta ferma, in altre parole, la responsabilità esclusiva degli Stati membri²⁴, anche se per ipotesi questi ultimi presentino nel loro assetto istituzionale modalità di condivisione o decentramento delle politiche di attuazione.²⁵

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

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

Sia sufficiente qui riflettere che ormai, e siamo negli anni novanta, la compattezza storica del diritto del lavoro è messa pesantemente in discussione e così la sua dimensione nazionale, mentre gli stessi interpreti si vedono a questo punto costretti a cimentarsi con previsioni sull'evoluzione in

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

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

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

senso federale dello Stato italiano, nonché sui suoi possibili riflessi nell'area giuslavoristica. V'è stato chi ha ritenuto ineludibile il processo di denazionalizzazione del diritto del lavoro partendo dalla naturale constatazione che mercati del lavoro tra loro assai diversi non abbisognano di regole comuni, bensì di provvedimenti differenziati che di tali differenze strutturali tengano debitamente conto. Alla stregua di tale argomentare, sono state proposte differenziazioni territoriali agendo sulla cosiddetta frontiera mobile del diritto del lavoro: “lavoro interinale, *part-time*, contratto di formazione e lavoro, interventi Cig, sono strumenti che assumono significati e determinano effetti completamente diversi se applicati in mercati del lavoro saturi o in mercati del lavoro poveri. Che senso c'è dunque a ricondurre tali strumenti a una regolazione uniforme sul piano nazionale?”, mentre, nella stessa misura, si afferma che “potranno essere significativamente modificati i sistemi contrattuali, attraverso una loro territorializzazione, in particolare mediante l'introduzione di un vero e proprio livello di contrattazione territoriale”.²⁶

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

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

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

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

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

Certamente, il punto più alto della parabola ascendente di tale opzione viene raggiunto con il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia del Ministero del *Welfare* del 2001, ove viene esplicitamente proposto un modello regolativo del rapporto di lavoro e delle relazioni contrattuali fortemente decentrato su base regionale, in assoluta discontinuità con il passato²⁹. Alla luce del nuovo assetto di competenze introdotto dalla riforma del Titolo V, vi si legge, infatti, che “l’intera disciplina del lavoro dipendente ed autonomo, unitamente ai profili previdenziali che non ricadono nell’ambito del sistema pubblicistico [...] verrebbe dunque attribuita alle Regioni. [...] Non sembrano del resto esservi dubbi di sorta circa la portata di queste disposizioni. La potestà legislativa concorrente delle Regioni riguarda non soltanto il mercato del lavoro, in una logica di ulteriore rafforzamento del decentramento amministrativo in atto, bensì anche la regolazione dei rapporti di lavoro, quindi l’intero ordinamento del lavoro”.

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

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

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

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

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

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

Seppur anticipando in questa introduzione quanto sarà ampiamente approfondito oltre, una differenziazione delle regole su base territoriale, della cui ammissibilità ora non si è più convinti, viene sostenuta limitatamente alla gestione di funzioni amministrative,³³ perché, si afferma, il federalismo italiano andrebbe concepito come federalismo essenzialmente amministrativo, mirato ad una più efficace attuazione degli assetti normativi e gestionali, e non come strumento di differenziazione delle discipline.³⁴

Pare emergere in maniera imponente una preoccupazione di fondo, consistente nella pericolosa frantumazione territoriale delle regole in termini di competizione al ribasso delle discipline, con inevitabili ricadute sul principio di eguaglianza³⁵, ragione ideologica che bene si coniuga con la resistenza di ordine culturale, che i cultori del diritto del lavoro condividono con gli studiosi del diritto privato, a concepire la disciplina oggetto dei loro studi se non esclusivamente come diritto nazionale³⁶; dunque, “per evitare questa trappola, occorre avere chiaro che le regole comuni servono ad evitare che la concorrenza tra imprese possa basarsi sulla rincorsa al ribasso del saggio di scambio della forza lavoro, sul *dumping* sociale. [...] Il bivio al quale ci troviamo è se fissare queste regole ad un livello sufficientemente elevato – come è nella nostra tradizione (non solo italiana, ma europea) – tale da fondare le capacità concorrenziali delle nostre imprese [...] ovvero intraprendere la strada perdente” propria del *dumping* sociale.³⁷

Così, mentre la maggior parte dei commentatori esclude senza esitazioni qualsiasi potestà regionale in materia di diritto del lavoro inteso in senso stretto, si tende a valorizzare l’impianto

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

³⁴ MARIUCCI, *Federalismo e diritti del lavoro*, op. cit., 293.

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

³⁶ Osservazione di LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, 300.

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

delle riforme nel frattempo intervenute verso un'auspicabile differenziazione delle politiche del lavoro, ovvero verso il cosiddetto diritto amministrativo del lavoro.

Vero è che il testo costituzionale dal quale prende spunto il dibattito dottrinale si presenta alquanto oscuro e criptico e la sua stessa interpretazione risulta difficoltosa, stante l'apparente riconducibilità dell'intero diritto del lavoro o di suoi specifici aspetti o partizioni a differenti formule ivi contenute, e per di più in regimi di competenza differenziati. Valga qui rammentare come il diritto del lavoro sia una "materia unificata dall'oggetto", ovvero "un ramo polivalente del diritto" che concerne "non soltanto il diritto privato, ma larghe porzioni di diritto pubblico, diritto processuale, diritto amministrativo"³⁸ e che, almeno tendenzialmente, rifiuta la distinzione tra diritto privato e diritto pubblico³⁹ in quanto, dopo la caduta del regime fascista, venne inquadrato nell'ambito privatistico solo a seguito di "una vera e propria scelta ideologica o politica, cioè l'idea che il diritto del lavoro, portato nel diritto civile e quindi inserito nel quadro delle autonomie private, acquistasse una funzione di garanzia delle libertà."⁴⁰

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

Da ultimo, le tendenze centrifughe sopra evidenziate hanno trovato un costante avversario nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (stabilmente protesa verso un sostanziale ridimensionamento delle competenze regionali, seppur, come si avrà modo di osservare più approfonditamente, tramite l'ausilio di argomentazioni e principi non sempre del tutto condivisibili), nonché in altri soggetti istituzionali, restii ad accogliere una posizione tanto in discontinuità con il

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

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

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

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

recente passato: significativi, in proposito, il Documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni del 17 gennaio 2002 ed il Testo delle osservazioni e proposte sulla riforma del Titolo V della Costituzione elaborato dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nell'Assemblea del 24 gennaio 2002.

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

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

CAPITOLO SECONDO

DIRITTO DEL LAVORO ED AUTONOMIA REGIONALE NEL PRECEDENTE ASSETTO COSTITUZIONALE

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

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

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

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

Per altro verso, la scelta primigenia dei Costituenti fu quella di dar vita ad uno stato unitario all'interno del quale fosse possibile individuare enti decentrati: con l'art. 5

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

si afferma, infatti, con nettezza il principio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica (tanto da potersi presumere un limite allo stesso potere di revisione costituzionale)², ma l'art. 114 individua come valori costituzionali anche l'autonomia locale ed il decentramento amministrativo.³ In questo senso, nel sistema policentrico di compiti e funzioni delineato dal Costituente, la Regione rappresenta un elemento essenziale "per l'attuazione del decentramento istituzionale e, quindi, dello sviluppo della partecipazione democratica alla vita politica del paese"⁴ ed "uno strumento di trasformazione dello stato-apparato" per assicurare un maggior livello di efficienza amministrativa.⁵

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

In materia di competenza normativa, il primo progetto elaborato dalle commissioni incaricate e sottoposto all'attenzione dell'Assemblea prevedeva tre tipi di potestà legislativa regionale (esclusiva, concorrente ed attuativa).⁷ Inizialmente favorevole alla concessione della competenza esclusiva (seppur per un ristretto numero di materie), l'Assemblea mutò il proprio orientamento e riconobbe alle Regioni una

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

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

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

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

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

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

potestà legislativa meramente concorrente (con i limiti caratteristici del rispetto “dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato” e del “contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni”), ridotta ad un tassativo elenco di materie espressamente indicate.⁸ Il principio di tassatività delle materie indicate comportò che lo Stato ebbe competenza generale e residuale, secondo la formula per la quale tutto quanto non espressamente attribuito alle Regioni resta nella competenza statale.⁹

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

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

In merito ai rapporti di lavoro, viceversa, proprio la mancanza di dibattito ha consentito di definire “misteriosa” la vicenda che portò all’integrale taglio dalla

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

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

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

competenza concorrente della materia menzionata¹¹: dopo averne disposto il trasferimento tra le materie affidate alla competenza integrativa delle regioni, la seconda Commissione, infatti, non ne fa più parola in sede di discussione sulla norma del progetto che disciplina tale competenza.

Rimangono, invece, elencate nell'art. 117 le voci "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione", e "istruzione artigiana e professionale", materie la cui potenziale incidenza sull'ordinamento del lavoro – stante, seppur latamente, la loro afferenza alla disciplina del lavoro – non ha trovato adeguato sostegno nelle interpretazioni regionali: infatti "così come la possibilità offerta alle Regioni di disciplinare l'organizzazione dei propri uffici è stata fortemente condizionata dalla legislazione di trasferimento degli anni settanta, tanto da imprimerle un carattere fortemente amministrativo, esauendo sul nascere ogni possibilità per la Regione di legiferare nell'ambito del rapporto pubblico di lavoro, così anche la formazione professionale, lungi dall'interessare il contenuto del sinallagma contrattuale, ha riguardato il lato dell'organizzazione del sistema e degli istituti preposti alla formazione e riqualificazione dei lavoratori"¹².

Ciò significa che per lungo tempo le questioni attinenti il rapporto di lavoro ed i temi connessi ad una sua differenziazione territoriale non si sono mai avvicinati né posti in relazione tra loro. Dalla formulazione originaria dell'art. 117 Cost, e quindi dal sistema di riparto di competenze tra Stato e Regioni, in altri termini, non è possibile argomentare alcun coinvolgimento ed intervento della legislazione territoriale decentrata in materia di lavoro, che rimane esclusivo appannaggio del legislatore statale¹³, almeno con riferimento al diritto del lavoro strettamente inteso¹⁴. Fino alla primissima legislazione regionale degli anni 70, realizzata tramite le sospirate leggi di

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

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

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

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

delegazione emanate con ventennale colpevole ritardo, quindi, rimase oscura la reale consistenza della potestà legislativa regionale e ciò nella sua estensione ed applicazione ancor prima che nella sua efficacia, nel senso che la valutazione che si dava delle materie menzionate era del tutto restrittiva, comunque inidonea a fondare (per lo meno) le basi di una disciplina organica.

Nell'ambito del diritto del lavoro, tuttavia, è andata progressivamente emergendo, sotto l'incalzare della crisi economica, un'area di intervento del legislatore regionale costituita dalla disciplina del mercato del lavoro, con interventi ed istituti finalizzati alla salvaguardia od alla promozione della occupazione.¹⁵ Ciò poiché "occorre ricordare che il Costituente decentra alcune competenze che hanno rilievo, seppur limitato, per quanto attiene alla direzione dello sviluppo economico (artigianato, agricoltura, turismo) e che possono permettere alle regioni di realizzare interventi di politica occupazionale agendo, indirettamente, sulla domanda di lavoro". Si riscontra, infatti, come nel disegno del Costituente assumano già una propria fisionomia autonoma gli interventi normativi delle regioni in materia di politica del lavoro con particolare riferimento al sostegno dell'occupazione: "nel suo insieme l'art. 117 Cost. non delinea una vera e propria politica regionale del lavoro, ma ne pone le premesse. Il ruolo delle Regioni in materia si incentra sulla istruzione artigiana e professionale e da qui può espandersi, a discrezione del legislatore ordinario, per occupare aree contigue".¹⁶

Il legislatore statutario regionale, infatti, finalmente legittimato a dare attuazione a quanto disposto dall'art. 123 Cost., pare spingersi ben al di là di quanto previsto dal Costituente¹⁷, disciplinando anche materie dalle quali sembrava radicalmente esclusa ogni sua possibilità di intervento, come quella lavoristica. Sullo sfondo di tale

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

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

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

orientamento del legislatore regionale teso a scavalcare il rigido riparto di competenze scolpito nella Costituzione, si colloca la proposta di una interpretazione adeguatrice che tenga conto dell'evoluzione sociale, economica e legislativa che ha investito la Penisola negli ultimi decenni.¹⁸

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

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

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

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

¹⁹ Statuto Regione Lombardia, art. 3.

²⁰ Statuto Regione Marche, art. 6.

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

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

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

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

2. Le politiche del lavoro tra legislazione statale e regionale

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

Perdura, infatti, la vigenza della legge 29 aprile 1949, n. 264, in cui le autorità territoriali non svolgono alcuna funzione – con l’eccezione delle Regioni a statuto speciale – e in cui l’unico decentramento avvertibile è quello meramente amministrativo tramite l’articolazione in uffici regionali, provinciali e comunali, ma in cui è del tutto assente un coinvolgimento delle autonomie locali. La legge, sostanzialmente, imprime un carattere rigidamente statale alle funzioni di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, carattere direttamente importato dalla previgente organizzazione fascista che, a

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

sua volta, aveva posto fine alla precedente esperienza di valorizzazione di Comuni e Province in materia.²⁴ Una visione statalista, peraltro, che ha accentuato “la configurazione del collocamento come mero procedimento amministrativo limitativo dell’autonomia contrattuale delle parti nella stipulazione del contratto individuale di lavoro, mediante la generalizzazione del principio rigido, ma inosservato nella prassi, della richiesta numerica per l’avviamento al lavoro”.²⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

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

intervento legislativo dello Statuto dei lavoratori non modifica, se non parzialmente ma del tutto marginalmente, l'assetto appena delineato.³¹

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

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

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

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

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

fenomeno istruzione artigiana e professionale con conseguente precisa ripartizione delle competenze.³⁴

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

Per quanto riguarda la politica del lavoro tali valutazioni non sono, tuttavia, pienamente condivisibili: i decreti certamente dispongono un effettivo ampliamento in capo alle Regioni delle competenze amministrative in materia di formazione professionale (prevedendo che allo Stato restino conservate per intero solo le competenze finalizzate al conseguimento di un titolo di studio e di diplomi di istruzione secondaria, affermando quindi l'ampia competenza regionale sulla formazione professionale a cui viene unito l'orientamento professionale), ma considerarli come un'effettiva inversione di tendenza rispetto ad un *trend* consolidato appare piuttosto

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

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

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

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

azzardato. In proposito, non può passare inosservato il mancato accoglimento della proposta avanzata dalla Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale (c.d. "Commissione Giannini"), nei lavori preparatori dei decreti attuativi, di trasferimento alle Regioni anche delle funzioni in materia di collocamento pubblico della manodopera: solo un decentramento di poteri in tale delicato settore avrebbe consentito, data l'estrema rilevanza del collocamento nel quadro dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro, un effettivo ribaltamento delle posizioni³⁸; l'ampia competenza riconosciuta alle Regioni in materia di formazione ed orientamento professionale avrebbe potuto e dovuto intrecciarsi con la materia dell'accesso al lavoro, almeno per stabilire forme minime di coordinamento tra la disciplina dello Stato e le competenze delle Regioni.

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

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

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

⁴⁰ V. art. 1 della legge in commento.

programmazione degli interventi formativi e di tutti gli interventi di politica attiva del lavoro⁴¹ – ai fini di programmazione dell’attività di formazione professionale (art. 3, lettera b).⁴²

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

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

Senza contare che le leggi statali con le quali si intese por mano ad una specifica innovazione nella disciplina del mercato del lavoro⁴³ perseguirono “un modello a dominanza centrale con consultazioni ed articolazioni di tipo regionale”⁴⁴. Infatti, le difficoltà incontrate dalle Regioni nel dare carattere sistematico agli interventi in

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

⁴² La rilevanza di tale innovazione è sottolineata in particolare da NAPOLI, *Mercato del lavoro ed autonomia regionale in Italia*, in *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, op. cit., 154: “la conoscenza del mercato, se vuole essere di supporto alle politiche locali del lavoro, non può affidarsi alla episodicità delle ricerche. Essa esige l’organizzazione di un’attività tendente soprattutto all’analisi qualitativa oltre che quantitativa del fenomeno. [...] Per tale ragione gli Osservatori del mercato del lavoro [...] assumono i connotati di strumenti di politica del lavoro, poiché la conoscenza è finalizzata all’azione: conoscere prima di decidere”.

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

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

materia di formazione derivano certamente anche dal comportamento statale, che “non ha mai cessato di incalzare l’attività regionale mediante la legislazione di promozione dell’occupazione che allargava man mano la tipologia degli interventi formativi, ferma restando la competenza regionale ad effettuarli”⁴⁵.

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

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

L’obiettivo dichiarato del legislatore regionale, forse per sua naturale propensione⁴⁶, rimane l’assunzione di maggiori responsabilità ed interventi diretti alla promozione ed al sostegno dell’occupazione, sperimentando nuove forme di intervento

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

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

e monitoraggio del mercato. A tal fine, il campo privilegiato di intervento viene individuato proprio nell'ampio margine di manovra concesso con riguardo alla competenza regionale in materia di istruzione artigiana e professionale ex art. 117, comma 1, Cost.⁴⁷

L'art. 117, comma 1, Cost., invero, riconosce alle Regioni competenza concorrente solo relativamente alla formazione professionale: si sostiene, tuttavia, che ciò non costituisca valido motivo per ritenere implicitamente escluso ogni coinvolgimento regionale sul mercato del lavoro. Anzi, si ragiona, proprio tale mancata indicazione consentirebbe di attrarlo nell'orbita della formazione professionale, come se già nella originaria struttura dell'art. 117 potessero scorgersi appigli che consentano di qualificare il sostegno all'occupazione una materia attribuita alla competenza delle Regioni. Nel dettato costituzionale, in definitiva, "possono dirsi già insite in sostanza le premesse per una vera e propria politica regionale del lavoro, da consolidarsi per il tramite di un intervento del legislatore statale che decida di estendere alle regioni ordinarie ciò che è già stabilito *ab ovo* per le regioni speciali".⁴⁸

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

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

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

irrobustimento del processo di regionalizzazione nella regolazione del mercato del lavoro.⁴⁹

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

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

L'ampliamento della produzione legislativa regionale del periodo, che spesso si spinge ben al di là degli angusti confini ai quali è costretta dal rigido riparto di competenze, non trova riscontro presso il legislatore statale che, anzi, con la l. n. 863 del 19 dicembre 1984 ("misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali") sembra mortificarne incisivamente il ruolo. La legge citata, come noto, dà organica disciplina ad un nuovo speciale rapporto di lavoro a causa mista⁵¹, il contratto di formazione e lavoro⁵² ma, al contempo, esautorata la Regione da ogni

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

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

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

⁵² In merito alla disciplina dei contratti di formazione e lavoro introdotta dal provvedimento normativo in discorso, si v. NAPOLI, *Commento alla l. 863/84*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1985, IV, 830 e

competenza in materia, in quanto affida l'approvazione del progetto presentato dal datore di lavoro alla Commissione regionale per l'impiego. Organismo, quest'ultimo, che assume un ruolo di notevole rilievo, tendendo progressivamente a riunificare la direzione dell'azione statale sul mercato del lavoro ed a rappresentare la sede istituzionale di raccordo tra gli interventi di competenza statale e quelli di competenza regionale.⁵³ La Cri viene riproposta nella forma prevista dalla legislazione speciale per le zone terremotate della Campania e della Basilicata (d.l. n. 24 del 14 febbraio 1981 convertito con l. n. 140 del 16 aprile 1981⁵⁴): alle Regioni spetta la vicepresidenza dell'organismo, ma vengono sostanzialmente interdette da compiti e funzioni su cui la competenza regionale era in via di consolidamento in forza della l. n. 845/1978 (come l'osservazione del mercato del lavoro) o su cui la competenza regionale era certa (come nel caso della formazione e dell'orientamento professionale), assorbiti ora nell'ambito della Commissione regionale per l'impiego.⁵⁵

Ma, ciò che risulta maggiormente rilevante nel provvedimento normativo in discorso, si sancisce l'espropriazione dei poteri normativi e programmatori relativi alla parte formativa dei contratti di formazione e lavoro, di cui all'art. 3 della l. n. 863/84, ora transitati nell'area di competenza della Commissione stessa.⁵⁶ Laddove si incrociano materie di competenza regionale con materie di competenza statale, i poteri regionali vengono assorbiti e la disciplina statale travalica i confini dettati dal d.p.r.

LAGALA, *I contratti di formazione lavoro: un'occasione perduta*, in M. G. GAROFALO (a cura di), *Crisi, occupazione, legge*, Bari, 1985, 93.

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

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

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

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

616/77, mentre “del tutto aleatoria è, invece, la partecipazione della regione ai poteri statali; la legge infatti non prevede alcuna forma di flessibilità della normativa sul collocamento”.⁵⁷

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

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

In primo luogo le Regioni ricorrenti considerano lesivo delle proprie competenze la circostanza che non si riconosca alla Regione nessun autonomo potere di approvazione o di autorizzazione dei progetti, che vengono invece sottoposti al vaglio della Commissione Regionale per l’Impiego, organo dell’amministrazione centrale. La

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

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

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

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

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

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

E' stato rilevato, tuttavia, come la pronuncia della Consulta si basi su una prevalutazione che non sarebbe del tutto condivisibile: l'operazione di salvataggio della competenza legislativa statale sul contratto di formazione e lavoro condotta dalla Corte

⁶¹ In *Dir. lav.*, 1987, II, 419.

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

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

poggerebbe su di una esaltazione della finalità socio-politica di promuovere la costituzione di rapporti di lavoro subordinato destinati specificatamente al settore giovanile. La compatibilità costituzionale del contratto di formazione, in altre parole, viene spiegata "non in base a peculiarità soggettive o oggettive inerenti al rapporto di lavoro, ma in base agli obiettivi economico-sociali che il legislatore prevede di conseguire attraverso il ricorso alla speciale tipologia contrattuale"⁶⁴. La finalità occupazionale della normativa in esame è ritenuta prevalente rispetto alle esigenze formative: con ciò non viene negata l'incidenza di una competenza regionale in materia di rapporti di lavoro con causa formativa, ma essa è ritenuta accidente del contratto, la cui precipua specificità viene invece individuata nella sua strumentalità rispetto all'obbiettivo occupazionale, relativo in quanto tale al soddisfacimento di un valore di preminente interesse nazionale.

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

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

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

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

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

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

Ma l'area delle politiche attive del lavoro rappresenta solo l'aspetto più evidente di un mancato coordinamento che comporta gravi conseguenze in merito alla complessiva efficacia dell'intervento pubblico sul piano delle politiche del lavoro. D'altra parte, nonostante le pressanti esigenze di una gestione coordinata degli strumenti di politica attiva del lavoro, perdura una conflittualità tra Stato e Regioni che manifesta l'inadeguatezza di un assetto di competenze le cui difficoltà di tenuta si fanno sempre più evidenti.

In tal senso, costituisce motivo di rilevante interesse la pronuncia con la quale la Consulta affronta il tema del contratto di apprendistato, approfondendo il tema della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni nonché dei rapporti tra legge e autonomia collettiva.⁶⁹ In tale pronuncia, la Consulta conferma un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, in base al quale "è esclusa ogni competenza legislativa delle regioni e delle province autonome in materia di disciplina dei rapporti giuridici privati".⁷⁰ Sulla base di questa premessa, la Corte, sollecitata in tal senso dal ricorso principale del Governo, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5, della l. p. bolzanese "nella parte in cui autorizza la giunta provinciale, in mancanza di accordo tra le organizzazioni sindacali più rappresentative dei datori e dei prestatori di lavoro, a disciplinare con regolamento la durata

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

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

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

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

dell'apprendistato entro il limite massimo previsto dalla legislazione statale”⁷¹. Ciò, come rilevato dalla Corte, poiché “il termine massimo dell'apprendistato è un elemento integrante del regolamento contrattuale di questo rapporto speciale di lavoro.” Pertanto, alla provincia autonoma di Bolzano compete disciplinare il contratto di apprendistato solo ove ciò riguardi “esclusivamente i profili pubblicistici del rapporto”.

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

La dottrina ha sostenuto che se “la sentenza è ineccepibile nella sua logica interna ed è in linea con l'assetto giurisprudenziale complessivo”, “essa, tuttavia, suscita qualche elemento di perplessità per la scelta delle premesse di decisione utilizzate al fine di risolvere il caso di specie.”⁷³ La Corte, infatti, sembrerebbe operare una indebita equiparazione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale. Alla provincia autonoma di Bolzano, invero, compete non solo la formazione professionale dell'apprendista, bensì, stante la competenza statutaria della provincia autonoma⁷⁴, l'apprendistato *tout court*, dunque proprio un rapporto giuridico interprivato, in quanto destinataria di prerogative in termini di autonomia non comparabili con le attribuzioni delle Regioni a statuto ordinario. Da ciò potrebbe evincersi “che non è l'assetto delle competenze a dover essere delimitato dal principio dell'esclusione della disciplina dei

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

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

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

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

rapporti interprivati ma è questo a doversi modellare sull'assetto delle competenze”⁷⁵ e che, in termini logici, “il principio di non interferenza nei rapporti interprivati è un criterio che deve operare in un momento logicamente successivo rispetto all'assetto delle competenze legislative fissate dalla costituzione”⁷⁶. La Corte, invece, alla stregua dell'ordine di idee prospettato da autorevole dottrina⁷⁷, applica all'apprendistato la distinzione tra profili interprivati esclusi e i profili pubblicistici ammessi, legando al principio della non interferenza territoriale nei rapporti tra privati l'altro principio, quello della prevalenza della autonomia collettiva sulla autonomia territoriale.⁷⁸

Valga conclusivamente segnalare come, alle soglie degli anni '90, la politica del lavoro in Italia si sia sviluppata all'interno di un quadro istituzionale piuttosto articolato: da un lato, osservazione del mercato del lavoro, formazione professionale ed orientamento professionale, rientranti nella competenza regionale; dall'altro lato il collocamento, le misure di integrazione del reddito e gli incentivi per favorire le assunzioni di categorie deboli, affidati alla competenza dello Stato.

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

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

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

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

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

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

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

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

In linea generale la l. n. 59/97 prevede il conferimento alle Regioni e agli altri enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, di un'ampia serie di funzioni e compiti amministrativi relativi alla cura di interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità (articolo 1, comma 2, l. n. 59/97). La medesima legge, al tempo stesso, provvede alla tassativa individuazione di funzioni e compiti riservati all'esclusivo intervento statale⁸⁰, in quanto inscindibilmente legati alla cura dell'interesse di tutta la collettività nazionale (articolo 1, comma 3, l. n. 59/97)⁸¹ e che, nell'area del lavoro, sono riconducibili alle seguenti materie: previdenza sociale,

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

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

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

eccedenze di personale temporanee e strutturali, vigilanza in materia di lavoro e cooperazione.⁸²

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

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

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

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

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

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

Sul piano sistematico dev'essere apprezzata la filosofia di fondo alla quale si ispira la riforma dell'organizzazione del collocamento: ricompattare intorno alla competenza originaria della Regione sulla formazione professionale tutte le altre competenze, a cominciare dalla stessa mediazione tra domanda e offerta di lavoro.⁸⁷ Infatti, nell'ambito dei vincoli strutturali fissati dal decreto legislativo, alle Regioni viene affidato il compito di disciplinare con proprie leggi il funzionamento dei servizi.

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

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

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

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

Il decentramento non implica soltanto il conferimento di funzioni e compiti relativi al collocamento, ma anche delle funzioni inerenti alla promozione dell'occupazione, impostando così la creazione di un sistema regionale per l'impiego.⁸⁸

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

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

Il D. lgs. in discorso conferisce, come s'è detto, tutte le funzioni e tutti i compiti alle Regioni, demandando alle stesse la disciplina dell'organizzazione amministrativa e delle modalità di esercizio dei poteri conferiti. A tal fine, la riforma individua nei centri per l'impiego (art. 4, comma 1, lett. e) la nuova struttura provinciale su cui incentrare la disciplina del collocamento, a cui affidare la gestione e l'erogazione dei compiti e delle

⁸⁸ V. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, op. cit., 372, il quale sottolinea come il trasferimento di funzioni riunificati “nelle mani della regione la responsabilità di due leve cruciali per il governo del mercato del lavoro: collocamento e formazione professionale. Finalmente si compone l'irrazionale frattura che era venuta a prodursi nel nostro sistema nel momento in cui [...] veniva conferita alla regione la competenza in materia di formazione professionale, mantenendosi invece nelle mani dello Stato la funzione collocativa.”

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

funzioni relative al collocamento, integrando la finalità dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro con l'esercizio di politiche attive del lavoro. Il legislatore affida alle strutture provinciali, da un lato, la realizzazione delle procedure d'avviamento al lavoro in termini di accoglienza, informazione, orientamento, preselezione, incontro tra domanda e offerta di lavoro, e di servizi all'impresa e, dall'altro, concede spazio alla realizzazione di progetti di *job creation*, ad esempio attraverso incentivi all'attività formative.⁹⁰

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

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

Inoltre, sulla base dell'impossibilità per le Regioni di disciplinare aspetti di diritto privato, quindi senza avere la possibilità di modellare o plasmare strumenti

⁹⁰ Creandosi, pertanto, “quella dialettica tra servizi sul mercato (e politiche attive) del lavoro e diritti garantiti dall'ordinamento lavoristico. Vi sarà un'apparente contraddizione: il mercato del lavoro come oggetto dell'intervento politico amministrativo spetterà alle Regioni ed agli Enti locali. Si avrà, pertanto, un diritto regionale (del mercato) del lavoro a fronte di una legislazione nazionale unificata sui rapporti di lavoro”: NAPOLI, *Nuovo regionalismo e diritto del lavoro*, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, op. cit., 135-136.

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

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

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

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

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

La pronuncia della Consulta offre motivi di riflessione sotto molteplici profili. In primo luogo la Corte affronta la pretesa violazione del principio di autonomia organizzativa delle Regioni di cui agli articoli 115 e 123 della Costituzione, con

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

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

⁹⁵ In *Dir. Merc. Lav.*, 2001, 667.

specifico riferimento alla creazione di strutture operanti nel campo delle politiche del lavoro; essa, inoltre, si colloca nel contesto temporale caratterizzato dalla recente modifica del titolo V della costituzione (e dall'attesa per il referendum confermativo) ed in particolare dal nuovo testo dell'articolo 117 Cost.,⁹⁶ e, infine, costituisce, come lungimirante dottrina ha saputo prevedere, “una anticipazione di un ben più vasto contenzioso tra Stato e regioni in materia di mercato del lavoro”⁹⁷.

Come già precedentemente rilevato, l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo, attribuisce alle Regioni la disciplina legislativa dell'organizzazione amministrativa e delle modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti ad esse conferiti in materia di mercato del lavoro “anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative”, definendo, tuttavia, principi e criteri direttivi ai quali il legislatore regionale dovrebbe attenersi. Con riferimento a questo specifico profilo, la regione Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale: tale disposizione, in riferimento all'organizzazione e alle modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, imporrebbe alle Regioni la costituzione di strutture operanti nel campo delle politiche del lavoro con prescrizioni così analitiche da comprimere l'autonomia regionale in aperta violazione dei principi e delle norme della Costituzione.

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

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

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

che dev'essere loro riconosciuta nelle materie e per le funzioni di cui all'articolo 117, comma 1, Cost. (testo previgente).

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

5. Verso il nuovo Titolo V

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

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

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

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

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

CAPITOLO TERZO

LA RIFORMA DEL TITOLO V COST.: QUALE COLLOCAZIONE PER IL DIRITTO DEL LAVORO?

SOMMARIO: 1. Premessa. (Breve) inquadramento sistematico della riforma costituzionale – 2. Il tema del diritto del lavoro e la sua problematica riconduzione ad aree di competenza differenti in un sistema dualistico di riparto – 3. La dottrina di fronte alla riforma del Titolo V: le posizioni dei giuslavoristi – 4. La giurisprudenza (pre-riforma) della Corte Costituzionale in materia di diritto privato – 5. La competenza esclusiva statale, tra ordinamento civile e livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Le possibili ripercussioni in ambito lavoristico (5.1. Ordinamento civile, 5.2 I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) – 6. Il principio di uguaglianza tra proposte di ricontestualizzazione ed ineludibili esigenze di uniformità normativa – 7. La competenza concorrente: il nodo della tutela e sicurezza del lavoro - 8. Il lavoro pubblico alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nel nuovo Titolo V

1. Premessa. (Breve) inquadramento sistematico della riforma costituzionale

La riforma costituzionale – realizzata con Legge Cost. n. 3 del 18 ottobre 2001 all’esito di un impegnativo *iter* (quattro canoniche letture parlamentari con lo scarto di una manciata di voti, confermata da un referendum a cui ha preso parte solo un terzo dell’elettorato)¹ – ha, indubbiamente, realizzato una svolta epocale. Numerosi, peraltro, sono stati gli ambiziosi precedenti progetti, tutti accomunati dall’esito negativo, di realizzare una compiuta ed organica rivisitazione della Carta Costituzionale del 1948², l’ultimo dei quali (condotto dalla cd. Commissione Bicamerale D’Alema, istituita con legge costituzionale n. 1 del 1997) recava, nel programma di revisione della seconda parte della Costituzione, l’epigrafe “Ordinamento federale della Repubblica”.

¹ “Fuor di ogni dubbio, un *vulnus* rispetto all’ispirazione fondamentale dei nostri Padri costituenti, di una Carta di principi e di regole fondata sul consenso, come tale qualificata nel senso alto e nobile di un compromesso costituzionale” : CARINCI F., *Una riforma rimasta orfana*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, Suppl. n. 1, 1.

² Se ne veda la ricostruzione storica in FUSARO, *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D’Alema (1983-1998)*, in GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, 493 e ss.

Com'è noto, la Commissione D'Alema non portò a compimento l'operazione intrapresa, ma la maggioranza parlamentare insediata nel corso della XIII legislatura valutò meritevole di definizione (almeno) parte del lavoro svolto, vale a dire le modifiche alle competenze legislative e amministrative delle Regioni e delle autonomie locali e delle forme di controllo statuali, materie tutte disciplinate dal titolo V della Costituzione.³

In estrema sintesi, la nuova versione dell'art. 114, comma 1, Cost., determina un mutamento nella stessa fisionomia dello Stato: con terminologia eloquente, il nuovo dettato costituzionale stabilisce che “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”,⁴ e pone, come si evince facilmente dal suo tenore letterale, sullo stesso piano lo Stato e le autonomie in cui è articolata la Repubblica, preludio ad un capovolgimento della distribuzione di poteri e competenze.⁵ Ai fini della presente indagine, va rilevato che tramite la Legge Cost. n. 3 del 2001 si è provveduto a ribaltare, in omaggio ai principi del federalismo, il criterio del riparto delle competenze (non solo) legislative tra Stato e Regioni.⁶ L'art. 3 della Legge Cost. citata, infatti, riscrivendo l'art. 117 della Costituzione, provvede a disporre sullo stesso piano di dignità la potestà legislativa statale e quella regionale, poiché “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.⁷

Tale dichiarazione di principio rappresenta il prologo ad una vera e propria rivoluzione metodologica, condotta nei commi successivi. La riforma, come sommariamente anticipato, inverte il precedente criterio di ripartizione delle materie di

³ L'intestazione originaria della riforma “Ordinamento federale della Repubblica” venne, di necessità, convertita in “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”.

⁴ La scelta di partire, nell'elencazione degli enti dotati di autonomia, dal livello più basso di governo locale è giudicata da MALZANI, *Federalismo e diritto del lavoro in Italia e Spagna: modelli a confronto*, op. cit., 15, “sintomatico dell'ispirazione di fondo del disegno riformatore al principio di sussidiarietà, già richiamato nella legge Bassanini e che forse meritava una collocazione più adeguata nel testo costituzionale”.

⁵ TOSI R., *Il sistema delle fonti regionali*, in *Il diritto della Regione*, n. 5/2002, 766, sostiene trattarsi di una parità solo relativa, ovverosia limitata al comma 1 della norma che individua gli enti che costituiscono la Repubblica.

⁶ Cfr. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 343.

⁷ Formulazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.

competenza legislativa statale o regionale, rovesciandolo “come un guanto”⁸. Vengono, essenzialmente, poste le basi per una nuova definizione dei rapporti tra Stato e Regioni: il primo esercita la potestà legislativa nelle materie espressamente indicate nel comma 2, sulle quali vige un divieto assoluto di intervento da parte del legislatore regionale. A quest’ultimo compete l’area di potestà legislativa concorrente “salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.⁹ Il ribaltamento di prospettive, tuttavia, si coglie ancor più significativamente nel comma 4, ove si afferma che “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.¹⁰ Viene, sostanzialmente, in evidenza una modalità del riparto dei poteri normativi (ma anche delle funzioni amministrative)¹¹ tra autorità centrale e periferiche radicalmente nuova, ove la dimensione territoriale regionale sembra acquisire maggiore consistenza.¹²

Il rovesciamento del criterio di riparto dei poteri legislativi tra Stato e Regioni, nondimeno, non comporta “un vero limite di materia per lo Stato (che espressamente conserva titoli di legittimazione sostanzialmente trasversali alle materie, quale la

⁸ ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Pol. Dir.*, 2002, 555.

⁹ “Il nuovo testo dell’art. 117, al contrario del vecchio, dà luogo non ad una mera legittimazione delle Regioni all’esercizio di una potestà legislativa, che solo in quanto esercitata pone una sia pure ridotta limitazione al potere legislativo dello Stato (che rimaneva in definitiva potenzialmente generale), ma ad un vero e proprio riparto di competenze tra Stato e Regioni nell’esercizio della funzione legislativa di rango ordinario”: FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1249.

¹⁰ In tale ambito, la maggioranza dei commentatori non parla, invero, di competenza *esclusiva* regionale. Ciò può essere ragionevolmente spiegato considerando che alcune delle materie di esclusiva competenza statale (ed *in primis* il riferimento si rivolge alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, *ex art. 117, comma 2, lett. m*) mal si conciliano con una loro limitazione d’oggetto essendo potenzialmente in grado di interferire anche con materie non espressamente indicate nei commi 2 e 3, quindi gravitanti nell’orbita della competenza *residuale* regionale. Per tali aspetti, in particolare TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1233.

¹¹ Al riguardo, si supera il cosiddetto principio di parallelismo tra legislazione ed amministrazione: il potere regolamentare spetta allo Stato, ma solo nelle materie in cui gode della potestà legislativa esclusiva, salva la possibilità di delega alle Regioni, le quali, peraltro, lo esercitano in ogni altra materia (art. 117, comma 6, Cost.). Le funzioni amministrative sono attribuite in via generale ai Comuni, salvo che la necessità di assicurarne l’esercizio unitario non ne renda necessario il conferimento a Province, Città Metropolitane, Regioni, Stato.

¹² La competenza residuale alle regioni delle materie non è esplicitamente attribuite alla competenza dello Stato, esclusiva o concorrente, rappresenta un tipico tratto del modello di stato federalista. Quest’ultimo, infatti, proprio su tale punto si discosta dal modello di Stato regionale, ove si prevede l’enumerazione delle materie riservate alle Regioni e, per differenza, s’individua la competenza residuale dello Stato. Al riguardo, si ricorda che il previgente testo dell’art. 117, Cost., dettava tassativamente, *a contrario*, le materie riguardo alle quali le Regioni potevano legiferare nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato ed in sintonia con l’interesse nazionale e delle altre Regioni.

‘determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni’ [...]’), mentre “per le Regioni vi sono ormai solo delle materie escluse, e non delle materie assegnate alla potestà legislativa: la quale potrà dunque esercitarsi ovunque non sia esclusa”.¹³ La competenza legislativa dello Stato, infatti, sembra andare al di là della mera elencazione di materie contenute nella nuova formulazione dell’art. 117.¹⁴ Al suo interno, invero, si riscontrano voci che non possono costituire ‘materie’ in senso stretto, bensì individuano, in ragione di principi e valori diversi, ambiti trasversali che legittimano l’intervento statale,¹⁵ seppur in materie esulanti dall’elenco attribuito alla competenza, esclusiva o concorrente che sia, dell’autorità centrale.¹⁶ In altre parole, la potestà legislativa dello Stato mantiene (in virtù delle cosiddette materie trasversali) una potenzialità tale da influire incisivamente in ogni ambito su cui la potestà legislativa regionale ha dominio.¹⁷ Esse rappresentano titoli di legittimazione “su cui poggia l’esercizio della potestà normativa del legislatore statale, in alternativa all’altro titolo di legittimazione – non ‘trasversale’, bensì, per così dire, ‘verticale’ – costituito dagli oggetti propriamente ‘materiali’ di legislazione, cui alludono altre voci dell’elenco”,¹⁸ e trovano giustificazione nell’opportunità che funzioni e compiti propri dello Stato possano prescindere da una mera elencazione di competenze, dovendosi necessariamente tradurre, piuttosto, in interventi legislativi su discipline appartenenti

¹³ FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5.

¹⁴ V. l’osservazione di TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, op. cit., 363, la quale ha sottolineato come il dibattito dottrinale in merito al rovesciamento del criterio di attribuzione delle competenze normative fra Stato e regioni si sia prevalentemente preoccupato “più di disegnare confini, limiti e garanzie ultime che di interrogarsi sul merito della differenziazione possibile”, mentre “il nuovo assetto costituzionale richiede che il fuoco della riflessione si sposti sul grado di differenziazione che il sistema può accogliere, sulle relazioni tra differenziazione e unità, sulle condizioni e strumenti dell’unità a fronte di una forte autonomia politica e amministrativa”.

¹⁵ MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 127.

¹⁶ Ad esempio, senza citare la ben nota voce “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” e su cui occorrerà ritornare, in ambiti esulanti dal diritto del lavoro, la tutela dell’ambiente (art. 117, comma 2, lett. g), Cost.) e della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.): tali voci sono poi riprese in alcune loro specifiche articolazioni nell’ambito della competenza concorrente regionale (governo del territorio, commercio con l’estero, credito regionale).

¹⁷ TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 343 ss.

¹⁸ ROPPO, *Diritto privato regionale?* op. cit., 570.

alle materie più diverse, anche, eventualmente, affidate alla potestà normativa, concorrente o residuale, regionale.¹⁹

Le questioni specifiche della problematica individuazione delle materie su cui esercitare la competenza normativa e del difficile rapporto di coabitazione delle attribuzioni statali e regionali viene acuita dalla mancanza di procedure di codeterminazione tra i poteri e dall'assunzione esclusiva di responsabilità in capo allo Stato dello sviluppo equilibrato dell'assetto ordinamentale tramite la determinazione dei "principi fondamentali". Si aggiunga che l'eventuale contrasto con questi ultimi può essere fatto valere dal Governo di fronte alla Consulta solo *ex post*, con un meccanismo che, peraltro, ne depotenzia assai il carattere dell'effettività, non essendo prevista alcuna forma di sospensione dell'efficacia del provvedimento regionale automaticamente conseguente alla proposizione della questione di legittimità.²⁰ La maggiore mancanza a cui non si è ovviato in occasione della riforma costituzionale e che, peraltro, costituiva la parte più qualificante del progetto elaborato dalla Commissione D'Alema è costituita, comunque, dal fallito superamento del bicameralismo perfetto, che sarebbe stato ottenuto con la costituzione di una Camera delle Regioni, cui si sarebbe accompagnata una nuova composizione della Corte Costituzionale i cui giudici sarebbero stati nominati con il coinvolgimento delle Regioni. Probabilmente, chiamando le Regioni a fornire il proprio contributo al processo di formazione della legge statale e alla funzione "normativa" del Giudice costituzionale, si sarebbe evitato di dover affrontare problematicamente (o, per lo meno, con minori difficoltà) la separazione di competenze tra autorità statale e regionale, poiché il confronto, dal piano strettamente giuridico, sarebbe transitato

¹⁹ Per tali aspetti si v. in particolare FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, op. cit., 1247 ss. e LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione*, in *Pol. Dir.*, 2002, 354.

²⁰ Senza contare che il sistema di riparto "trasversale" di alcune materie di competenza statale esclusiva sconta il vizio di origine di essere stato pensato per un sistema di riparto dinamico delle competenze tra Stato e Regioni, mentre si trova oggi inserito in un sistema "statico" strutturalmente analogo all'originario assetto costituzionale, v., in proposito, ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/documenti.

prevalentemente sul piano politico, costituito dai contingenti rapporti di forza tra il potere centrale e quello locale.

Quanto da ultimo rilevato, tuttavia, non inficia la portata della nuova formulazione dell'art. 117 Cost., che "ha inteso equiparare pienamente le Regioni e lo Stato quanto alla titolarità della funzione legislativa": le leggi regionali e statali, infatti, "sono poste in un rapporto di equiordinazione, seppur entro ambiti di competenza (almeno sulla carta) nettamente distinti".²¹

2. Il tema del diritto del lavoro e la sua problematica riconduzione ad aree di competenza differenti in un sistema dualistico di riparto di competenze

Il diritto del lavoro può essere accostato al tema del federalismo sotto una duplice prospettiva: da un lato, per quanto concerne l'organizzazione delle strutture pubbliche che, sul territorio, svolgono compiti di coordinamento e di controllo, *in primis* per quanto riguarda la gestione del mercato del lavoro, e, d'altro lato, per ciò che attiene alla competenza a produrre regole relative al concreto dispiegarsi dell'assetto di interessi contrapposti tra capitale e lavoro, ovverosia nella sua dimensione "contrattualistica". Il diritto del lavoro, a fronte dell'indiscutibile valorizzazione della dimensione regionale condotta con la riforma costituzionale, ha dovuto (e deve) misurare "il rapporto tra una potenziale divaricazione delle regole quale conseguenza del nuovo assetto delle competenze e i principi di solidarietà e coesione sociale posti alla base del nostro sistema costituzionale".²² Così, la sua collocazione nel riparto di

²¹ PALLINI, *Titolo V, Le regioni, le province, i comuni*, in AMOROSO-DI CERBO-MARESCA (a cura di), *Il diritto del lavoro*, op. cit., 377. L'incontestabile, innovativo ruolo svolto dalla legislazione regionale trova conferma nel nuovo comma 7 dell'art. 117 Cost.: qui si precisa che "le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle carriere elettive", in funzione, evidentemente, direttamente specificativa del contenuto dell'art. 3 della Costituzione. V., tuttavia, LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, 234, ad avviso del quale "l'introduzione di una norma di tal fatta solamente per una delle due fonti legislative (e in particolare per la legge regionale) suscita però alcune perplessità".

²² SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 94.

competenze legislative è stata (ed è) al centro di un dibattito ermeneutico ampio ed approfondito, dovuto all'infelice circostanza che il legislatore costituente sembra collocare, al contempo, ambiti di disciplina lavoristica in contesti differenti e, quel che più rileva, in regimi di competenza ineguale. Le difficoltà interpretative derivano, in particolare, dalla circostanza che il nuovo Titolo V contiene un solo espresso riferimento al "lavoro" come oggetto di competenza legislativa, ove, più precisamente, si attribuisce alla competenza concorrente tra Stato e Regioni la materia "tutela e sicurezza del lavoro".²³

L'elevato indice di approssimazione terminologica utilizzato dal legislatore costituzionale ha spinto parte della dottrina a rifiutare un'operazione ermeneutica volta all'individuazione del significato delle voci contenute nell'art. 117 Cost. "condotta per oggetti o materie definitesi nel tempo ad altri fini", ricorrendo, invece, ad un "approccio integrato" caratterizzato da un maggior ricorso a criteri funzionali, ritenuti maggiormente idonei ad esprimere "l'intreccio dei rapporti tra mercato e contratto, come pure la complessità della regolazione e dell'intersezione già oggi evidente fra le fonti".²⁴ Appare, sul punto, condivisibile l'invito di chi, al contrario, ha sostenuto la necessità di considerare la metodologia appena richiamata "con qualche cautela, dovendosi osservare che tale linea di ragionamento, se sviluppata fino alle sue estreme conseguenze, porterebbe a ridimensionare quasi del tutto il significato dell'enunciazione costituzionale"²⁵, che, allo stato e seppur in via tendenziale, continua a proporre un'enumerazione di voci competenziali per materia, e non per funzioni²⁶,

²³ Tale formula risultava già collocata in regime di competenza concorrente Stato-Regioni in progetti di revisione costituzionale precedenti, a partire dal progetto licenziato dalla Commissione sugli emendamenti, presentato ai sensi del comma 5 dell'art. 2 Legge Cost. n. 1 del 24.01.1997 (atto Camera n. 3931-A, Atto Senato n. 2583-A del 4 novembre 1997), nonché dalle successive proposte fino alla sua definitiva collocazione nell'art. 3 Legge cost. n. 3 del 18 ottobre 2001. Ne ricostruisce il percorso CARINCI F., *La materia del lavoro nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.labourlawjournal.it.

²⁴ TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, in AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, *Quad.Riv.Trim.Dir.Proc.Civ.*, 2003, 44.

²⁵ GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 2005, 515.

²⁶ CARINCI, *Rapporti tra Stato e Regioni nella riforma del mercato del lavoro*, in LA MACCHIA (a cura di), *Riforma del mercato del lavoro e federalismo*, Messina, 2005, 18 : "nel passaggio dal vecchio al nuovo Titolo V il criterio viene sì rovesciato, tanto da adattarlo al nuovo spirito federalista, per cui si parte dalla riserva a favore dello Stato e non più da quella a favore delle Regioni; ma mantenuto nella sua essenza, perché per materia era ieri e per materia è oggi".

nonostante appaia evidente “l’insoddisfazione per un riparto di materie (e non per funzioni) e per la mancanza di meccanismi procedurali e politici di raccordo tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale”.²⁷

Mentre, infatti, a livello comunitario pare non sussistere un criterio di riparto per materie, essendo la potestà normativa incardinata presso l’organismo sopranazionale in base ad obiettivi, scopi, risultati e politiche, “in cui quindi necessariamente deve assumere un ruolo centrale il principio di sussidiarietà al fine di bilanciare spinte contrapposte in un contesto altrimenti privo di qualunque limite e guida date l’indeterminatezza e la genericità dei conflitti tracciati”, l’art. 117 Cost. presenta un’elencazione determinata delle materie riservate alla competenza esclusiva e concorrente, “rispetto a cui svolgono una funzione solamente residuale ed integrativa i criteri funzionali della sussidiarietà, proporzionalità, leale collaborazione, quando il criterio primario non sia efficiente e non riesca a dirimere la controversia istituzionale per la convergenza di competenze distinte nella disciplina di un certo fenomeno.”²⁸

In adesione a tale impostazione, è possibile osservare che numerose, nonostante l’unico esplicito riferimento citato, sono le locuzioni ascrivibili, in maggiore o minore misura, a tematiche attinenti al diritto del lavoro. Tra esse, nel comma 2 dell’art. 117 Cost. (in regime pertanto di competenza esclusiva del legislatore statale) si riscontrano: l’ordinamento civile (lett. *l*), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. *m*), l’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lett. *g*), la previdenza sociale (lett. *o*), la tutela della concorrenza e la perequazione delle risorse finanziarie (lett. *e*) ed anche, seppure in via indiretta, l’immigrazione (lett. *b*). Il comma 3 dell’art. 117, in ambito di competenza concorrente

²⁷ MAGNANI, *Il diritto del lavoro e le sue categorie, valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Padova, 2006, 58.

²⁸ PIZZOFERRATO, *Il principio di sussidiarietà nell’ordinamento comunitario e nel sistema costituzionale italiano*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, 740, il quale prosegue: “in sostanza il principio di sussidiarietà opera in seconda battuta a seguito della dimostrata impotenza del criterio per materia; fornisce un’argomentazione ed un fondamento ulteriore alla scelta effettuata di ricondurre una certa regolamentazione ad un livello di governo piuttosto che all’altro ma solo in ipotesi dubbie, di difficile o multiforme qualificazione.”

tra Stato e Regioni in cui al primo è rimessa, come detto, la determinazione dei soli principi fondamentali, rientrano, oltre alla tutela e sicurezza del lavoro, la previdenza complementare e integrativa, le professioni e l'istruzione. Infine, nell'area di competenza residuale in capo alle Regioni ex art. 117, comma 4, si collocano l'assistenza sociale, l'ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e, soprattutto, la formazione professionale (sulla quale già precedentemente, peraltro, vigeva un regime di competenza concorrente, ed il cui attuale transito nell'area di potestà residuale non pare legittimamente revocabile in dubbio).²⁹

Questa frammentazione, unitamente all'utilizzo di un termine, quanto meno, ambiguo come "tutela e sicurezza del lavoro", rende apparentemente arduo il compito degli interpreti impegnati nella ricerca di un riscontro, formale e materiale, alla sistemazione del diritto del lavoro rispetto alle competenze legislative delineate nel nuovo Titolo V, così come l'individuazione degli spazi di intervento appannaggio, rispettivamente, del legislatore nazionale e di quello regionale. Valga, a tal proposito, segnalare che il Senato, in occasione dell'approvazione della revisione del Titolo V della Costituzione, ne fornì una sorta di interpretazione autentica, approvando contestualmente un ordine del giorno (promosso dal Senatore Smuraglia) in cui si afferma che "la tutela e la sicurezza del lavoro, sotto ogni profilo, e la garanzia dei diritti dei lavoratori rimangono affidati *alle norme e principi di cui alla prima parte della Costituzione*; che rispetto a tale tutela e garanzia non può in alcun modo risultare riduttivo il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni" (corsivo di chi scrive).³⁰

²⁹ Con esclusivo riferimento alla ripartizione delle competenze in materia lavoristica, sia consentito qui solo accennare ai numerosi progetti di riforma della riforma proposti nella precedente legislatura: si segnala che il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003, recante "Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione", proponeva la radicale eliminazione della competenza legislativa concorrente e l'individuazione di esclusive competenze in capo alle regioni ed allo Stato (a cui andava l'insieme delle competenze lavoristiche). Accantonato tale progetto, il Parlamento approvò la riforma con la quale il legislatore costituzionale intendeva, tra l'altro, scindere l'endiadi "tutela e sicurezza del lavoro", trasferendo alla competenza esclusiva dello Stato la "sicurezza del lavoro" (art. 117, secondo comma, lett. o). La riforma della riforma, in questo caso, incontrò, come già rilevato, il netto rifiuto dell'elettorato nella consultazione referendaria promossa ai sensi dell'art. 138, comma secondo, Cost., il 24-25 giugno 2006.

³⁰ Ordine del giorno che, come già parzialmente rilevato al Cap. I.2, diede origine ad un significativo scambio di vedute istituzionali. Movendo, infatti, dalla premessa che esso non potesse essere diretto, come consuetamente avviene, al Governo ("visto che non deve fare nulla" e che "non esiste alcun dubbio interpretativo"), è stato posto il seguente interrogativo: "Allora a chi è diretto l'ordine del giorno? Alle Regioni, al giudice costituzionale, al Parlamento nazionale?" (Sen. Pastore, nella seduta del 15 novembre

Resta, tuttavia, che l'unico riferimento *esplicito* al lavoro si collochi nell'area della competenza concorrente. Ciò, se ha suscitato le critiche per la scarsa considerazione che il legislatore costituzionale ha manifestato nei confronti del diritto del lavoro³¹, è stato ritenuto, al contempo, criterio sufficientemente preciso per avvalorare una ricostruzione orientata a riconoscere alla competenza regionale in materia di lavoro – a fronte di una consolidata tradizione giuridica interna nella quale, come già rilevato, “il diritto del lavoro ha rappresentato, storicamente, un'espressione forte della statualità su base nazionale”³² – ambiti precedentemente esclusi e quindi non più limitati solo agli aspetti amministrativi e pubblici del rapporto di lavoro ma anche con riguardo ai profili privatistici della regolazione negoziale tra datore e lavoratore³³ : “se qualcuno pensa (fedele, in qualche modo, a una certa tradizione consolidata) che per evitare i rischi di disgregazione si debba interpretare il 117 confermando in sostanza le competenze legislative di cui le Regioni oggi già dispongono, credo abbia sbagliato obiettivo. L'unico punto fermo è che tutte le Regioni hanno comunque rivendicato la necessità di trovare altre e diverse linee di confine tra la competenza statale e quella regionale.”³⁴

2000). Gli risponde il Presidente del Senato Mancino : “Sono rivolti innanzi tutto all'interprete, ma anche alla Corte costituzionale, perché c'è un'interpretazione da parte del Parlamento”. Sia consentito, ancora, riportare un rilevantisimo passo della successiva dichiarazione dell'On. Maccanico, membro dell'Esecutivo in qualità di ministro delle riforme istituzionali, resa nella medesima seduta del 15 novembre 2000 : “[...] quando si discute di un disegno di legge ordinario, di norma l'ordine del giorno è l'indicazione di una direttiva al Governo in ordine all'applicazione della legge. Ma quando si discute di un testo costituzionale, l'ordine del giorno ha un significato completamente diverso : quasi mai l'ordine del giorno porta una direttiva al governo, perché l'unica direttiva che si può dare al Governo, quando si tratta di una norma costituzionale, è quella di applicare la norma e non altro. Allora, l'ordine del giorno ha un significato interpretativo, correda la norma di un significato particolare, per cui la *ratio legis* diventa più chiara. Di fronte all'emendamento Smuraglia, motivato da preoccupazioni molto serie e importanti, ho ricordato che, quando si tratta di legislazione concorrente, esiste un momento ulteriore nel quale il Parlamento interviene nella fissazione dei principi fondamentali. Quindi, in ordine a questo punto, una manifestazione interpretativa di questa norma da parte del Parlamento ha una certa validità in riferimento al momento in cui il Parlamento stesso sarà investito del problema di fissare i principi fondamentali in questo campo. Questo è il senso dell'ordine del giorno. E ne abbiamo presentati e approvati tanti. Ricordo che anche all'Assemblea costituente ci furono ordini del giorno: il famoso ordine del giorno Perassi contro il parlamentarismo non era un ordine del giorno? La verità è questa: quando si parla di leggi costituzionali, gli ordini del giorno, che sono manifestazioni di volontà, sono un sussidio interpretativo delle norme che si applicano. E' quello che è avvenuto anche in questo campo.”

³¹ TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 37.

³² DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2001, 431.

³³ “Nulla sarà più come prima”, scrisse BIAGI, *Una svolta federale per le leggi sul lavoro*, in *Il sole* 24 ore del 05.08.2001.

³⁴ BIAGI, *Intervento*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, 186, il quale, tuttavia, prosegue: “se poi qualcuno in pubblico avanza l'ipotesi sciocca dei venti statuti dei lavoratori o la tesi della possibilità di

Valutazione, quest'ultima, suffragata dalla comparsa, ad opera del governo di centro destra insediatosi nel 2001, del Libro Bianco sul mercato del lavoro, organico documento programmatico ufficiale, che, come già parzialmente anticipato (v. supra, cap. 1, par. 2), sembrava prospettare il passaggio dell'intero ordinamento del diritto del lavoro alla competenza ripartita regionale (nella specie costituita dall'attribuzione della "tutela e sicurezza del lavoro" alla competenza regionale concorrente). In tale documento, infatti, si afferma che la "potestà legislativa concorrente alle Regioni in materia di mercato e *rapporti di lavoro* costituisce un elemento che occorre pienamente valorizzare, respingendo interpretazioni riduttive che la limiterebbero ad una funzione meramente implementativa delle politiche nazionali"³⁵ (corsivo di chi scrive). Palese, dalla lettura del Libro Bianco, l'intenzione governativa di promuovere una frammentazione localistica regionale del diritto del lavoro, tale da consentire al legislatore regionale, nei limiti della competenza concorrente, di scorporare frammenti di disciplina lavoristica dall'ambito di competenza esclusiva statale, anche se ipoteticamente temperata, si è osservato, dalla finalità di dettare *standard* più elevati di quelli oggetto di legislazione statale.³⁶

La generale preoccupazione suscitata a causa delle proposte contenute nel Libro Bianco ha sostenuto "un'attività interpretativa frenetica (alimentata dal nostro attivismo e dalla consistenza dei cultori della materia); interesse per l'aprirsi di un nuovo orizzonte di regolazione e quindi di un possibile rinnovamento della disciplina

un'abrogazione dell'art. 18 in alcune Regioni, credo abbia a mente solo la polemica politica e non un sereno e rigoroso ragionamento scientifico."

³⁵ Par. I.1.3, il quale prosegue: "sarà il principio di sussidiarietà (nel superamento del criterio di competenza, transitando dalla logica di garanzia a quella di funzionalità) a guidare un processo di riassetto istituzionale dell'impianto regolatore, così come è avvenuto e sta tuttora avvenendo nel dialogo tra diritto comunitario e diritto nazionale. Sarà così possibile realizzare differenziazioni regionali che colgano le diversità dei mercati del lavoro locali, superando una stratificazione dell'ordinamento giuridico inadeguata rispetto ai mutamenti intervenuti nell'organizzazione del lavoro. Un'occasione di modernizzazione che non può essere persa, pure perseguendo, nel contempo, la realizzazione di un più compiuto disegno federalista di carattere generale."

³⁶ Si v., al riguardo, ZOPPOLI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i pezzi di un difficile puzzle?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2001, Suppl. fasc. 1, 153; ma v. anche DI STASI, *Notazioni su il lavoro tra diritto europeo, diritto statale e diritto regionale*, in *Lav. Giur.*, 2003, 1108 ss., anch'egli orientato a riconoscere fondamento ad una visione integrata delle competenze normative fra Stato e Regioni, in cui a quest'ultime potrebbe essere concesso di derogare, ma esclusivamente *in melius*, alla disciplina statale, anche per quanto concerne particolari aspetti di natura privatistica.

(auspicato invero da pochi negli anni passati); preoccupazioni per il rischio di fratture all'interno dell'ordinamento e quindi di perdita di influenza (anche accademica) della materia³⁷, sino a giungere al caustico commento di un autorevole Autore il quale senza mezzi termini ha biasimato “la stupefacente leggerezza interpretativa” della proposta governativa, riducendola ad una mera “interpretazione del tutto improvvisata e persino assurda della controversa riforma costituzionale”.³⁸ Valga, però, sottolineare come alcuni Autori abbiano sminuito la rilevanza dell'intenzione governativa di promuovere una differenziazione territoriale della regolamentazione del contratto di lavoro, essendo “chiaro che essa ha un valore soltanto politico, poiché non spetta ad un Libro Bianco e nemmeno allo stesso Governo decidere quali siano le conseguenze derivanti dalla modifica costituzionale”³⁹, mentre altri abbiano rilevato che, al di là di mere enunciazioni di carattere propagandistico, “il ruolo centrale della legislazione statale nell'impianto del Libro Bianco appare con chiarezza ancora maggiore se dal terreno dei principi fondamentali si scende nel dettaglio della loro programmata attuazione”.⁴⁰

Spingendo fino alle estreme conseguenze la mancanza di una collocazione esplicita né nell'art. 117, comma 2, né nel comma 3 della medesima disposizione costituzionale, invero, potrebbe argomentarsi, *a contrario*, che la disciplina del rapporto di lavoro potrebbe trovare la propria *sedes materiae*, addirittura, nella competenza residuale delle Regioni ex art. 117, comma 4, Cost., che, come rilevato, attribuisce alla potestà legislativa regionale le materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato. Risulta evidente, peraltro, come tale lettura, persino in un'ottica di federalismo spinto, consentirebbe un'inverosimile trasmissione *tout court* di una materia delicata come quella del rapporto di lavoro alla potestà primaria delle Regioni, tanto che essa “non ha trovato riscontro alcuno in dottrina ed è rimasta un mero esercizio esegetico”.⁴¹ Simile conclusione si deduce direttamente dagli stessi principi

³⁷ TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 36.

³⁸ MARIUCCI, *La forza di un pensiero debole*, in *Lav. Dir.*, 2002, 3.

³⁹ NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2002, 366.

⁴⁰ TOSI, *I nuovi rapporti tra Stato e regioni: la disciplina del contratto di lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 602.

⁴¹ MALZANI, *Federalismo e diritto del lavoro in Italia e Spagna: modelli a confronto*, op. cit., 38-39.

della prima parte della Costituzione nonché dalle norme dedicate ai rapporti economici (artt. 35-41 Cost.), nelle quali lo spessore della tutela del lavoro, nonché l'incisività della protezione degli interessi gravitanti attorno ad esso, vengono manifestati in una dimensione assolutamente unitaria, "anche in relazione alle dinamiche conflittuali dei rapporti tra capitale e lavoro che la Carta Costituzionale esprime".⁴²

3. La dottrina di fronte alla riforma del Titolo V: le posizioni dei giuslavoristi

La dottrina giuslavorista italiana, ad ogni modo, si è affaticata a lungo sulla spinosa questione dell'ammissibilità di un diritto del lavoro differenziato su base regionale.⁴³

Alcune voci minoritarie, talune delle quali verosimilmente più per scongiurare un avvertito pericolo che per autentica e genuina adesione, valorizzando il dato testuale della norma costituzionale, ravvisano nella competenza concorrente regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro una deroga alla competenza esclusiva in materia di ordinamento civile attribuita al legislatore nazionale. In tal senso, la competenza regionale si troverebbe in un rapporto di specialità (di *species* a *genus*), con la legge statale con conseguente possibilità per le Regioni di legiferare in merito ad aspetti privatistici del rapporto di lavoro, seppur nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla prima parte della Costituzione e dal legislatore ordinario.⁴⁴

⁴² SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 112.

⁴³ E' evidente, comunque, che la rilevanza della questione assuma tratti drammatici in relazione alla situazione economica e sociale nella quale sono immerse alcune zone del Paese, come testimonia RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *Lav. Dir.*, 492 : "il problema si pone perché permane in Italia una 'questione' meridionale, causa ed effetto del grande dislivello economico e sociale esistente tra Nord e Sud."

⁴⁴ BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2002, I, 157 ss. Si v., tuttavia, la convincente argomentazione di GAROFALO M.G., *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, op. cit., 411 : "sarebbe ben strano un rapporto di regola generale a regola speciale tra la competenza esclusiva dello Stato e la competenza concorrente tra Stato e Regioni, quando la regola posta dal nuovo art. 117 è la competenza legislativa regionale (comma 4) e sia la competenza concorrente che la competenza statale si pongono formalmente come regole speciali".

L'immediata reazione della maggioranza dei commentatori, tuttavia, al fine di scongiurare il pericolo di una deriva localistica del diritto del lavoro, si rende complice di un'imponente opera di restrizione del significato di una riforma dagli effetti potenzialmente esplosivi (almeno fino a quando alle indicazioni del Libro Bianco non è stata data attuazione legislativa, che ha manifestato la scelta del legislatore statale di mantenere un modello di produzione normativa accentrato)⁴⁵. La dottrina maggioritaria, infatti, ha escluso la lettura di cui si è appena detto, nel tentativo di allontanare "il più che probabile effetto [...] di promuovere una corsa al ribasso degli standard protettivi, alimentando una sorta di competizione distruttiva, micidiale per gli equilibri sociali del paese"⁴⁶ e, sostanzialmente, manifestando il proprio assenso ad una definizione del dibattito senza soluzione di continuità rispetto al passato. L'attribuzione alle regioni di una competenza legislativa in materia di diritto del lavoro rischierebbe di comportare, ad avviso di alcuni, un inarrestabile processo di *dumping* sociale mirato a favorire l'incremento degli investimenti nei territori regionali ritenuti economicamente più vantaggiosi a fronte di una disciplina meno protettiva ed onerosa di quella nazionale, a spese, evidentemente, dei livelli di tutela dei lavoratori.⁴⁷ I diritti che si realizzano nel rapporto di lavoro, infatti, "esigono l'assoluta uniformità dei trattamenti su tutto il territorio nazionale e tale uniformità può essere garantita soltanto dalla legge statale".⁴⁸ Senza contare che, nel regionalismo concorrenziale che in tal modo si verrebbe a creare, l'attrazione degli investimenti nel territorio regionale indotta dagli abbattimenti degli *standard* di trattamento economico e normativo dei lavoratori potrebbe costituire un (poco edificante) esempio per le altre regioni, invogliate ad imitare tale modello dalla prospettiva di ottenere, nel breve e medio periodo, un aumento degli investimenti

⁴⁵ V. CARINCI M.T., *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti*, in Id. (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Milano, 2003, 3; TREU, *Il libro bianco sul lavoro e la delega al Governo*, op. cit., 118; TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2003, I, 422.

⁴⁶ ROCCELLA, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista*, in *Lav. Dir.*, 2001, 504, il quale sottolinea che il problema vero "non è rappresentato dall'alternativa centralismo vs. decentramento della fonte di produzione delle regole, quanto piuttosto dal fondamento razionale o, se si preferisce, dall'equità sociale del processo di differenziazione normativa."

⁴⁷ Opinione ampiamente condivisa: si v., per tutti, ROCCELLA, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista*, op. cit., 504.

⁴⁸ PALLINI, *Il sistema delle fonti del diritto del lavoro dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, op. cit., 41.

imprenditoriali sul proprio territorio.⁴⁹ Il risultato complessivo che si creerebbe sarebbe una drastica riduzione dei diritti sociali, poiché il modello che inevitabilmente si verrebbe a suggerire propugna un intenso sfruttamento della forza lavoro, inteso quale fattore strategico cui affidare le capacità competitive del sistema, “innescando il circolo vizioso del sottosviluppo”⁵⁰. Con conseguente, peraltro, inevitabile alterazione della concorrenza tra imprenditori, fortemente condizionati nelle loro scelte gestionali e di competitività dalla disciplina regionale applicabile ai rapporti di lavoro dei loro dipendenti, nonostante, ai sensi dell’art. 120 Cost., essi siano liberi di operare in qualsiasi territorio della Repubblica. Anche in questo senso, l’attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della voce “tutela della concorrenza” risponde alla medesima *ratio* di impedire, o per lo meno fortemente limitare, il pericolo di una disciplina regionale dei rapporti tra privati derogatoria del modello statale, a scapito del “principio fondamentale di eguaglianza di tutti i cittadini nell’unità del territorio nazionale.”⁵¹

A questa stregua, dal sintagma ‘tutela e sicurezza del lavoro’ vengono escluse aree del diritto del lavoro strettamente inteso e più propriamente il diritto del contratto e del rapporto di lavoro, il diritto sindacale, la previdenza sociale, anche perché, si osserva, la voce “tutela e sicurezza del lavoro” è stata ricompresa dal comma 3 dell’art. 116 Cost. tra le materie oggetto di possibili ulteriori e peculiari forme di autonomia normativa regionale.⁵² Quindi, “qualora si adottasse l’interpretazione secondo cui la materia

⁴⁹ Anche se preoccupazioni di carattere elettorale potrebbero dissuadere il legislatore regionale da suoi propositi emulativi. Infatti, “si potrebbe sospettare che l’opinione pubblica regionale, tra un incremento di investimenti e il mantenimento delle tutele e delle garanzie dei lavoratori stabilite a livello nazionale, preferirebbe, quasi sicuramente, evitare un affievolimento di queste tutele”: PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 23.

⁵⁰ GAROFALO M.G., *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, 406.

⁵¹ Corte Cost. 6 novembre 1998, n. 362, in *Foro it.* 1999, I, 411.

⁵² L’articolo 116, comma 3, Cost., infatti, consente l’attribuzione alle regioni ordinarie di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” con riguardo alle materie di cui all’art. 117, comma 3, vale a dire quelle collocate nella competenza concorrente Stato-Regioni, e ad alcune materie elencate nell’art. 117, comma 2, di competenza esclusiva dello Stato. Ciò, ad avviso di alcuni, consentirebbe la sperimentazione di un modello di federalismo asimmetrico in cui le regioni possono variare il numero e la portata delle proprie potestà tramite la “predisposizione di un impianto di ripartizione di funzioni competenze tra Stato centrale e regioni, che consente alle stesse di determinare la qualità e quantità della propria azione”: PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997, 291. Lo stesso A., *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI-OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2002, 56, rileva che nel testo costituzionale riformato sono assenti meccanismi che consentano di accedere ad un modello di federalismo

“tutela e sicurezza del lavoro” si estende anche ai relativi aspetti privatistici, si produrrebbe l’irrazionale conseguenza, difficilmente conciliabile con i principi di eguaglianza e ragionevolezza delle differenziazioni normative affermati dalla prima parte della Costituzione, per cui – ad esempio – mentre la disciplina privatistica dei contratti agrari [...] non potrebbe essere regolata in modo totalmente o parzialmente differenziato da ciascuna Regione, la tutela contrattuale del prestatore di lavoro e l’obbligo di sicurezza dell’imprenditore potrebbero essere legittimamente disciplinate dalle varie Regioni con previsioni radicalmente diverse nel caso in cui tale competenza venisse loro attribuita con legge ordinaria così come previsto dall’art. 116 Cost.”⁵³

Per quanto concerne la previdenza sociale, l’operazione è agevole: si è già rilevato, infatti, che la nuova formulazione dell’art. 117 Cost. prevede, alla lett. o del comma 2, la competenza esclusiva dello Stato in materia. Assai più difficoltosa appare, invece, la conduzione della medesima operazione per le restanti aree, complice l’assoluta mancanza di ogni esplicita indicazione in merito nella sua *sedes materiae*.⁵⁴ Rifiutando aprioristicamente di considerare la mancanza citata quale valido motivo per trattare il diritto del lavoro alla stregua di una materia residuale – cosa che, come si è detto, avrebbe addirittura comportato il suo transito nell’area della competenza regionale, appunto, residuale – si tenta di individuare nelle materie esplicitamente affidate alla competenza esclusiva statale un adeguato referente normativo, idoneo ad ospitare, al suo interno, l’area del diritto del lavoro strettamente inteso.

L’operazione viene condotta alla stregua di parametri di carattere storico-sistematico,⁵⁵ i quali intendono attingere il significato delle voci di cui si compone il

asimmetrico, nella specie eventualmente costituiti soprattutto da un possibile regime di finanziamento differenziato che agevoli l’accesso alla maggiore autonomia.

⁵³ PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, 31.

⁵⁴ Circostanza, infatti, richiamata da BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, op. cit., 158, per lo meno per negare la competenza esclusiva statale in materia: “*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*: si può dunque argomentare nel senso che il legislatore costituente non è stato per nulla chiaro utilizzando la formula ‘ordinamento civile’ se essa deve riferirsi anche alla tematica giuslavoristica”.

⁵⁵ D’ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, 20. Metodo, peraltro, è stato utilizzato limpidamente dalla sent. n. 1 del 2004 della Corte Costituzionale (in *Giur. Cost.*, 2004, 6), rigettando il criterio finalistico prospettato dall’Avvocatura dello Stato.

vigente art. 117 Cost. riferendosi al contesto normativo al momento dell'intervenuta riforma costituzionale, ed all'uopo si sottolinea come la riconduzione del diritto del lavoro strettamente inteso alla formula 'tutela e sicurezza del lavoro' si collocherebbe in una posizione di sostanziale rottura con un passato in cui il diritto del lavoro era (ed è) incardinato nel testo costituzionale ed in parte disciplinato dal codice civile, con una vocazione evidentemente nazionale. La prospettiva governativa contenuta nel Libro Bianco costituirebbe una "svolta radicale rispetto alla storia secolare, alla collocazione costituzionale, all'evoluzione legislativa, collettiva, giurisprudenziale dell'ultimo cinquantennio, all'esperienza comunitaria, alla lezione comparata degli altri paesi federali o neo-regionalisti."⁵⁶ Così, anche alla stregua della valutazione del panorama ordinamentale su cui insiste la riforma costituzionale⁵⁷, si manifesta una forte vocazione unitaria del diritto del lavoro, che valorizza il criterio ermeneutico della "continuità fino 'a prova contraria', cioè fino alla chiara ed esplicita costituzionalizzazione della discontinuità",⁵⁸ anche perché, si ragiona, se l'obiettivo fosse stato effettivamente quello di attribuire competenza legislativa alle Regioni in materia lavoristica, l'assenza di una formulazione più chiara ed inequivoca in tal senso non può che, legittimamente, suscitare insormontabili perplessità.

⁵⁶ V. CARINCI F., *La materia del lavoro nel nuovo Titolo V della Costituzione*, op. cit., in cui l'A. sottolinea come la formula "tutela e sicurezza del lavoro" paia emergere dal nulla, "cosa che già di per sé mette in guardia da una lettura intesa ad equipararla al diritto del lavoro *tout court*, così scorporando tale diritto dall'ordinamento civile".

⁵⁷ In merito al criterio storico di interpretazione, si v. quanto affermato in Corte Cost. 10 novembre 1992, n. 429, in *Foro it.*, 1993, I, 1774: "l'ermeneutica costituzionale non può in alcun modo prescindere dall'ispirazione che precedette al processo formativo della norma costituzionale, assumendo in essa particolare rilievo l'essenza storico-politica".

⁵⁸ CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione*, in CARINCI-MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al disegno di legge delega 2002*, op. cit., 8; Va qui ribadito (v. *supra*, Cap. 2) che, sulla base del vecchio testo dell'art. 117 Cost., l'istruzione artigiana e professionale era l'unica materia di tipo lavoristico che rientrava nella competenza concorrente delle Regioni alla stregua della legge-quadro 21.12.1978, n. 845, con la quale lo Stato aveva fissato i principi fondamentali a cui le Regioni avrebbero dovuto attenersi nell'esercizio di tale potere. In seguito, il d. lgs. 469/1997 – emanato sulla base della delega contenuta nella l. 15.03.1997, n. 57 – ha conferito alle Regioni funzioni e compiti (di natura amministrativa) in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro (con esclusione, tuttavia, delle funzioni inerenti la vigilanza ed i servizi ispettivi in materia di lavoro, la cui perdurante spettanza in capo allo Stato non era revocabile in dubbio). Potestà legislative in materia di lavoro, dunque, concorrenti e delegate, ma non esclusive. Argomento ritenuto da BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2003, pag. 507, "di pregio: se il legislatore della riforma avesse voluto spostare in capo alle Regioni ulteriori ambiti di competenza legislativa avrebbe dovuto usare formule molto più chiare rispetto a quelle, alquanto criptiche, contenute nelle nuove norme del titolo V della parte seconda della Costituzione".

Piuttosto confusa, infine, la rappresentazione che una normativa statale avente ad oggetto una materia attribuita alla sua esclusiva competenza possa essere derogata da parte del legislatore regionale ma solo nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo stesso soggetto (vale a dire lo Stato) che detiene la competenza esclusiva in relazione alla medesima materia.⁵⁹

Inoltre, si ragiona, “l’individuazione delle competenze delle Regioni in materia di lavoro [...] può avvenire soltanto dopo che sia stata effettuata una ricognizione rigorosa delle competenze esclusive dello Stato”⁶⁰, così che il rispetto dei commi di cui si compone il novellato art. 117 Cost. assurga a vincolante precetto interpretativo. Vale a dire, l’ordine di lettura discendente delle competenze (dallo Stato alle Regioni) proposto ed imposto dalla Costituzione prevede come punto di partenza obbligato l’elenco inserito nel secondo comma, contenente materie e/o voci di competenza esclusiva statale, ed ivi pertanto andrebbe ricercato, tramite un’esaustiva indagine ricognitiva, il referente idoneo ad ospitare la materia “diritto del lavoro”.⁶¹

La ricerca di un riferimento per condurre la materia del diritto del lavoro al placido approdo della competenza esclusiva statale si risolve nella sua individuazione nella voce “ordinamento civile” (art. 117, comma 2, lett. *l*, Cost.), facendo leva sulla matrice civilistica tanto del rapporto di lavoro individuale quanto del sistema di relazioni industriali e collettive. La formula, per vero, si rinviene in una disposizione che riserva allo Stato anche le norme del processo civile, penale ed amministrativo. In base all’assunto che l’ordinamento civile debba consistere in qualcosa di differente

⁵⁹ Lo Stato, infatti, verrebbe comunque a mantenere tramite i principi fondamentali il controllo anche dei profili lavoristici eventualmente passibili di una differenziazione regionale.

⁶⁰ NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, op. cit., 633 : “è vero che la riforma mette sullo stesso piano la legislazione statale e quella regionale, ma ciò avviene dopo avere sancito quali materie siano riservate allo Stato e quali alla legislazione concorrente.” V., per l’applicazione del medesimo concetto, anche l’opinione di MANGIAMELI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 338, il quale valuta la riserva di una materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato un ostacolo ad ogni tentativo di comprimerne il contenuto, in quanto “il principio di attribuzione fatto proprio dalla Costituzione [...] non potrebbe portare ad un impoverimento della competenza esclusiva dello Stato, ma semmai di quella concorrente delle Regioni.”

⁶¹ Si v. Corte Cost. 26 giugno 2002, n. 282, in *Foro It.*, 2003, I, 394, ove si puntualizza che l’individuazione della competenza legislativa regionale discende ora non da uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento ma, al contrario, dall’indagine sull’esistenza, o meno, di riserve esclusive o parziali, alla competenza statale.

dall'ordinamento processuale, esso viene accostato al diritto sostanziale, riservato alla competenza esclusiva statale. Dall'altro lato, seppur nella mancanza di qualsivoglia riscontro semantico in tale senso – ciò, per quanto di utilità, va comunque rilevato – si identifica nel sintagma “tutela e sicurezza del lavoro”, in una logica di assoluta continuità con il più recente passato, la disciplina del mercato del lavoro, come nota area storicamente oggetto di interventi regionali e delle autonomie locali.⁶²

Ora, ancor prima che valutare la portata della riconduzione del diritto del lavoro alla voce ordinamento civile e del mercato del lavoro alla voce tutela e sicurezza del lavoro, preme sottolineare che tale operazione ermeneutica poggia le proprie fondamenta giuridiche sulla giurisprudenza costituzionale pre-riforma, orientata, seppur con uno sviluppo non sempre ordinato, a negare competenza legislativa regionale in materia di diritto privato. Ad essa, pertanto, occorre volgere uno sguardo preliminare.

4. La giurisprudenza (pre-riforma) della Corte Costituzionale in materia di diritto privato

La Consulta ha dovuto misurarsi in numerose occasioni con la questione dell'ammissibilità di una competenza legislativa regionale in materia di diritto privato.⁶³ Nella vigenza del precedente assetto di competenze delineato dall'originario art. 117 Cost., la Corte Costituzionale si è mostrata costantemente orientata a negare ogni possibilità in capo alle autorità decentrate di derogare a quanto previsto in materia dal potere centrale.⁶⁴ Le argomentazioni addotte dalla Corte, tuttavia, sono state differenti,⁶⁵

⁶² Assai critico TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 40, il quale pur ritenendo condivisibile la necessità di sventare una minaccia alla compattezza “non solo della materia, ma dello stesso ordinamento nazionale”, sostiene, tuttavia, che tale esigenza “si alimenta anche di un'inerzia istituzionale e culturale che porta a leggere la nuova realtà normativa con le vecchie categorie e quindi a tradire le innovazioni introdotte, sia pure con formule incerte e discutibili, dalla riforma.”

⁶³ “Sono le sentenze della Corte - molto più che la legislazione, o la dottrina, o la giurisprudenza ordinaria - il fattore al quale principalmente si deve la definizione dello statuto dei rapporti fra diritto privato e norme di fonte regionale, per come storicamente si è venuto configurando negli sviluppi dell'ordinamento repubblicano”: ROPPO, *Diritto privato regionale?*, op. cit., 559.

⁶⁴ In verità, ancor prima dell'entrata in funzione della Corte, il tema era già stato affrontato dalla Corte di Cassazione e da una parte della giurisprudenza. V. un accurato esame in DETTORI, *La giurisprudenza*

tanto che, a partire dall'inizio della sua pluridecennale attività, possono rilevarsi almeno tre grandi periodi, seppur accomunati tutti dal diniego già evidenziato, caratterizzati proprio dalla proposizione di fondamenti e principi diversi in funzione di limiti alla creazione di un diritto privato di origine regionale.

Un primo periodo, che va dall'insediamento della Corte fino agli anni di poco successivi alla creazione dell'ente Regione, si caratterizza per l'esclusione "di principio" della competenza regionale a disciplinare aspetti dei rapporti interprivati: in particolare, la sentenza n. 7 del 1956, la prima in assoluto ad occuparsi della questione benché strettamente inerente ad un aspetto specifico (quale la materia dell'agricoltura), afferma che i limiti alla competenza regionale vadano ricercati "più che nella natura delle norme da emanare, nelle finalità per cui l'Ente Regione è stato creato", finalità che attengono al perseguimento di meri interessi pubblici su base regionale, derivando da ciò che "le leggi regionali non possono disciplinare rapporti nascenti dall'attività privata".⁶⁶

La Consulta preciserà poco dopo quale significato attribuire alle "finalità per cui l'Ente Regione è stato creato",⁶⁷ chiarendo che esse implicano "la conseguenza che il limite da osservare non è dato tanto dal fatto che la materia sia tradizionalmente compresa nell'ambito del diritto privato [...] quanto dalla rilevanza che i rapporti intersubiettivi da regolare presentano rispetto alle specifiche finalità che l'Ente dotato di autonomia deve perseguire e, si intende, perseguire in modi propri, diversi da quelli adottati da enti consimili e dallo Stato."⁶⁸ Sostanzialmente, non è l'astratta

della Corte costituzionale sulla potestà legislativa regionale relativa ai rapporti fra privati, in *Giur. Cost.*, 1976, I, 2333.

⁶⁵ Soprattutto in relazione all'assenza di un saldo fondamento teorico dell'ammissibilità delle deroghe, v. BARTOLE, *Recessività o separazione della legge regionale nei confronti di quella statale?*, in *Giur. Cost.*, 1968, 944.

⁶⁶ Stabilisce infatti la Corte che "poiché non è da dubitare che il decentramento regionale è in funzione del soddisfacimento di interessi pubblici, le finalità che la Regione deve perseguire qualificano la competenza legislativa attribuitale: la quale deve quindi limitarsi alla disciplina della materia dell'agricoltura per quanto attiene a detti interessi".

⁶⁷ Sollecitata in tal senso anche dalla maggioranza della dottrina, che in particolare aveva rilevato l'equivocità del riferimento ai fini pubblici che avrebbero consentito l'intervento della legislazione regionale. Sul punto si v. MORTATI, *Sulla potestà delle Regioni di emanare norme di diritto privato*, in *Giur. Cost.*, 1956, 983.

⁶⁸ La parte di testo riprodotta è tratta da due sentenze della Consulta in cui si ritrovano letteralmente le medesime argomentazioni in diritto: Corte Cost. 35 e 36 del 1957. Neppure tali argomentazioni saranno considerate esaustive da MORTATI, *Nota*, in *Giur. Cost.*, 1958, 43 : "non è possibile distinguere le

qualificazione di una determinata materia come parte del diritto privato che ne determina l'attribuzione al potere legislativo statale, quanto il fatto che alcuni aspetti di quella stessa materia non presentino carattere di peculiarità regionali, connesse a fini pubblici, imprescindibili per la possibile regolamentazione da parte dell'ente autonomo.⁶⁹ Tale esclusione veniva, infatti, edulcorata da limitatissime deroghe concesse solo "ove si dimostri che il perseguimento delle finalità assegnate alle regioni lo rende giustificato".

La Consulta, con la sentenza n. 109 del 1957, introduce un nuovo parametro di legittimità costituito dall'invocazione del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost. Nella citata sentenza, infatti, la Corte afferma che alcune delle materie regolate dal diritto privato e, "in particolare, dal codice civile [...] per i riflessi sui rapporti economici e sociali fra tutti i cittadini, devono essere regolate secondo un'ordinamento unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, e non sono perciò suscettive di localizzazioni differenziate nelle varie regioni. Differenziazioni, in definitiva, che sarebbero in contrasto anche con i precetti stabiliti nell'articolo 5 della Costituzione, secondo i quali si ammettono bensì le autonomie locali e il più ampio decentramento amministrativo, nel quadro però dell'unità e indivisibilità della Repubblica".⁷⁰

norme sulla base dello scopo generico da cui sono promosse, poiché tutte tendono al comune vantaggio, e pertanto di esse appaiono beneficiari tanto l'ente pubblico quanto i singoli cittadini"; ma v. anche BARTOLE, *Art. 117*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 133 : "anche la legislazione di diritto privato risponde, di per sé, ai fini pubblici, sia in quanto è di pubblico interesse che alle relazioni intersoggettive sia dato stabile ordinamento, sia perché disegnando tale ordinamento codici e leggi di diritto privato necessariamente perseguono dati valori che per la loro rilevanza hanno di necessità pubblica qualificazione."

⁶⁹ V. le osservazioni su questa prima fase della giurisprudenza costituzionale di LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, op. cit., 30, la quale riprende le osservazioni di MIELE, *La Regione*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI-LEVI, Firenze, 1950, II, 316: l'intervento regionale nei rapporti privati "non assumerà mai il carattere di principale oggetto della sua legislazione, perché le finalità dell'ente e gli stessi intenti per cui se n'è voluta la creazione lo collocano essenzialmente nel campo del diritto pubblico, e perché il decentramento regionale è stato concepito in funzione di pubblica amministrazione". Il potere della Regione di regolare i rapporti fra privati sarebbe "subordinato nelle finalità e nella misura a quanto è necessario per il conseguimento degli scopi di pubblica amministrazione prefissi all'ente, onde, per ampia e varia che sia rispetto a quella degli altri enti locali, la legislazione regionale di diritto privato rappresenterà solo un accessorio nel complesso legislativo della regione così per volume come per organicità".

⁷⁰ v. PALADIN, *Diritto privato e leggi regionali*, in *Giur. Cost.*, 1957, 1120.

Nella successiva sentenza n. 6 del 1958, il Giudice Costituzionale consente deroghe al principio di statualità del diritto privato. Esse potrebbero legittimamente concretizzarsi in occasione della contestuale presenza di requisiti assai dettagliati, quali: a) che la materia disciplinata abbia carattere tale da permettere il rispetto del limite territoriale di applicabilità all'interno della sola Regione; b) che l'intervento normativo delle Regioni sia necessitato dall'assoluta eccezionalità delle situazioni locali, rispetto alle quali la temporaneità può valere solo come indice della situazione eccezionale, ma non sufficiente, di per sé, a provare tale carattere; c) che la disciplina regionale risponda al soddisfacimento di interessi pubblici; d) che venga garantito il rispetto della legislazione statale in materia, che andrebbe quindi meramente coordinata alle realtà territoriali.⁷¹

Quest'atteggiamento di cauta ed eccezionale apertura nei confronti del legislatore regionale non va sopravvalutato: nella sentenza 66 del 1961, infatti, la Consulta precisa che le Regioni, nelle materie di loro competenza, possono dettare norme relative ai rapporti che all'interno di tali materie si stringono, pur restando fermo che esula dalla loro competenza "modificare, in relazione alle singole attività di cui è stata affidata ad esse la disciplina, la regolamentazione di istituti e di rapporti giuridici, che hanno nell'ordinamento giuridico generale una loro propria unitaria disciplina, che trascende l'ambito delle singole materie attribuite alle Regioni e si ispira a propri principi e a individuate esigenze generali". Delimitazione dell'ambito di influenza regionale, quella appena descritta, che non può essere trascurata neppure oggi, posto che da essa si evince come siano "gli istituti del diritto privato, dunque, che restano confinati alle norme statali, così come allo Stato è riservata la disciplina di quei rapporti intersoggettivi che reclamavano una disciplina unitaria".⁷²

L'iniziale orientamento di (seppur) cauta apertura nei confronti del legislatore decentrato viene, sostanzialmente, ridimensionato contestualmente al debutto sul

⁷¹ Si v. il giudizio critico espresso sulla sentenza in commento da CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte Costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1963, 553, ad avviso del quale l'interpretazione, in un certo senso compromissoria, della Consulta è "la meno giustificabile ai fini della certezza dei confini delle rispettive competenze normative, dello Stato e delle Regioni."

⁷² LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 64.

palcoscenico istituzionale delle Regioni a statuto ordinario. L'ipotesi ricostruttiva più accreditata vede in tale nuova delimitazione una sorta di 'prova di forza' dei poteri centrali, tesa a scongiurare il deprecabile proliferare di una legislazione privatistica regionale (evidentemente) differenziata.

La Corte, infatti, nella sentenza n. 154 del 1972 dichiara di voler riesaminare la questione ed esclude radicalmente ogni potestà legislativa regionale, dando origine al periodo di maggiore chiusura verso un "diritto privato regionale".⁷³ Accanto al richiamo ai principi di unità ed indivisibilità dello Repubblica trova posto, per la prima volta, il principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, di cui all'art. 3 Cost. Il nuovo orientamento tuttavia propone la sua nota caratterizzante nell'individuazione del diritto privato non più come un aspetto coinvolto in ogni oggetto di competenza regionale, bensì come "materia" in senso stretto. Così, preso atto che l'art. 117 Cost. non prevede tra le materie oggetto di competenza regionale il diritto privato, si ragiona, *a contrario*, che esso spetta all'esclusiva competenza statale, precludendo in radice ogni incertezza anche nelle ipotesi di eccezionalità e temporaneità.⁷⁴ Le critiche a tale decisione sono forti e condivise dalla dottrina pubblicista e civilista, la quale da un lato sottolinea come la contrapposizione tra pubblico e privato trascende la ripartizione per materie, in quanto "indifferente agli elenchi di materie sulle quali si fonda la

⁷³ "La Corte ritiene ora di dover riesaminare il problema del fondamento costituzionale di siffatta competenza, eccezionale e derogatoria rispetto al principio generale innanzi ricordato, e ciò anche alla luce dell'intervenuta realizzazione dell'intero ordinamento regionale, della nuova e più vasta problematica alla quale questo ha dato vita e della avvertita esigenza di una demarcazione quanto più possibile chiara ed inequivoca fra competenze statali e competenze regionali", posto che "di fronte al generalizzarsi di questo tipo di competenza, all'indubbia difficoltà di esercitare il sindacato giurisdizionale sulla effettiva sussistenza di eccezionali situazioni locali, all'estrema elasticità del limite della temporaneità, con l'inevitabile conseguenza che ciascuna Regione potrebbe dettare un regime differenziato [...] di fronte a tutto ciò è lecito immaginare che la competenza dello Stato a legiferare in tema di diritto privato inevitabilmente finirebbe col trasformarsi in competenza a porre solo principi fondamentali, mentre per converso la competenza regionale, da eccezionale e temporaneamente derogatoria, tenderebbe ad istituzionalizzarsi in un tipo di competenza concorrente. E con ciò si rinnegherebbe il principio secondo il quale allo Stato e solo ad esso spetta la legislazione privatistica."

⁷⁴ Anzi, la Corte, nella medesima sentenza in discorso, chiarisce che "se sono necessarie misure legislative che incidano su rapporti intersoggettivi privati, sarà lo Stato ad adottarle nell'esercizio della sua competenza, giacché solo allo Stato spetta di valutare, pur nel quadro della fondamentale unità della disciplina privatistica, la sussistenza di situazioni locali che giustifichino un regime razionalmente diversificato".

separazione delle competenze tra Stato e Regione”,⁷⁵ mentre d’altro lato rifiuta fermamente che “il diritto privato possa configurarsi come un tutto inscindibile: né in sé considerato, né al fine di tracciare il confine tra competenze dello Stato e competenze della Regione”⁷⁶.

La drasticità della posizione della Consulta viene, infatti, in parte stemperata dalla pronuncia n. 391 del 1989⁷⁷, ove la Corte afferma che l’esclusione di competenze regionali in materia non coinvolge ogni ambito del “diritto privato”; ciò poiché le addotte esigenze di unità ed eguaglianza pretendono l’uniforme applicazione soltanto della disciplina dei “profili civilistici dei rapporti” da cui derivano diritti soggettivi, vale a dire “i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull’adempimento delle obbligazioni e della responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato e via esemplificando.” La Corte, sostanzialmente, smentisce il proprio precedente orientamento e, nel diritto privato, non vede più una materia a sé stante, quanto un limite che taglia trasversalmente tutte le materie di competenza regionale.

La Consulta, invece, a partire dalla giurisprudenza emessa dal 1992, aggancia il proprio convincimento a valori contenuti nella prima parte della Costituzione ed in particolare all’art. 3, il quale imporrebbe di assicurare su tutto il territorio nazionale un’uniformità di disciplina e di trattamento riguardo ai rapporti tra soggetti privati, “trattandosi di rapporti legati allo svolgimento delle libertà giuridicamente garantite a detti soggetti dalla prima parte della Costituzione e al correlativo requisito costituzionale del godimento di tali libertà in condizioni di formale eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.)”.⁷⁸ Pare rilevante sottolineare il limite soggettivo imposto dalla Corte: solo i rapporti dei soggetti privati tra loro non ammettono mai di essere disciplinati da una

⁷⁵ La stessa separazione delle competenze sarebbe, infatti, rilevabile “all’interno delle materie medesime, nella misura in cui si riconnette a peculiari differenze di tecnica legislativa”: v. BARTOLE, *Nota a Corte Cost.*, sent. n. 154 del 1972, in *Le Regioni*, 1973, 169.

⁷⁶ VITUCCI, *Il diritto privato e la competenza legislativa delle Regioni in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999.

⁷⁷ In *Foro it.*, 1990, I, 1806.

⁷⁸ Corte Cost., 5 febbraio 1992, n. 35, in *Foro it.* 1992, I, 1047.

fonte regionale, mentre, nel definire l'operatività del limite del diritto privato rispetto alle società finanziarie regionali, si ammette una legislazione regionale di diritto privato nei rapporti intercorrenti tra la società e l'amministrazione regionale "nella misura in cui prevale la connotazione relativa alla strumentazione della società stessa alle finalità pubbliche che la Regione persegue nei campi rientranti nelle competenze ad essa costituzionalmente attribuite".⁷⁹ Ciò costituisce il preludio ad un nuovo aggiustamento di rotta che, paradossalmente, si concretizza in una pronuncia resa solo due giorni prima dell'entrata in vigore della Legge cost. n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione e di cui conviene riportare alcuni stralci. Nella decisione in discorso la Corte afferma che "l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale un'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati". Quindi, esso "identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (...). Si tratta di un limite che attraversa le competenze legislative regionali, in ragione appunto del rispetto del fondamentale principio di uguaglianza." Tuttavia, i valori costituzionali a presidio dei diritti fondamentali delle persone non sarebbero posti a repentaglio da una differenziazione operata dalla legge regionale ove questa risulti "in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza."⁸⁰ Non molto lontano, in definitiva, dall'orientamento precedente, volto a sottrarre alla legislazione regionale la possibilità di derogare alle "norme dettate dal codice civile per regolare l'esercizio dell'autonomia negoziale privata, sia che si tratti di norme imperative, sia che si tratti di norme destinate a regolare direttamente i rapporti tra soggetti in assenza di diversa volontà negoziale delle parti".⁸¹ La sentenza si segnala, peraltro, per un aspetto assai "curioso":

⁷⁹ Corte Cost., 5 febbraio 1992, n. 35, cit.

⁸⁰ Corte Cost. n. 352 del 2001, cit. V. il commento di LAMARQUE, *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l'ultima pronuncia della Corte Costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2002, 584.

⁸¹ Corte Cost. 25 marzo 1998, n. 82, in *Giust. Civ.*, 1998, I, 1487.

il limite della legislazione regionale a cui la Corte ha da sempre inteso riferire l'espressione "diritto privato", viene qui nominato "dell'ordinamento del diritto privato", locuzione inevitabilmente accostabile all'"ordinamento civile", che l'art. 117, secondo comma, lett. 1, del nuovo testo costituzionale assegna alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Nel limitato interesse che tale aspetto può rappresentare nel presente lavoro, la stessa evoluzione della giurisprudenza costituzionale mostra tratti di evidenti ambiguità ed incoerenze che, probabilmente, sussistono solo in quanto si assuma un'aprioristica definizione di diritto privato. L'aspetto comune dello sviluppo della giurisprudenza costituzionale è costituito propriamente dall'assoluta intangibilità da parte della legislazione regionale della tipologia e della disciplina degli istituti dell'autonomia privata, derivandone che il potere normativo regionale non può infrangere il muro dei rapporti interprivati, che di quell'autonomia rappresentano l'espressione tipica.⁸² In realtà, una visione pragmatica delle soluzioni concrete fornite dalla Corte consente di accogliere una definizione, seppur in negativo, di diritto privato, "intendendolo come tutto quel diritto che non regola specificamente l'organizzazione o l'attività di una pubblica amministrazione"⁸³, in quanto il potere legislativo regionale è limitato, tanto nel precedente assetto costituzionale quanto in quello attuale, alla disciplina di un fenomeno intrinsecamente amministrativo, vale a dire regolare i rapporti tra i cittadini e i poteri di pubblica amministrazione.⁸⁴

Di tal che, non sembra che le precedenti statuizioni della Corte Costituzionale abbiano perso di valore o di significato nel rinnovato contesto disegnato dalla riforma del Titolo V; senza contare che se la giurisprudenza costituzionale precedente aveva legato l'estromissione del legislatore regionale dalla disciplina del diritto privato alla

⁸² LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, op. cit., 69, riporta le note categorie dogmatiche proposte da BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1950, 44, il quale definiva l'autonomia privata quale "attività e potestà di autoregolamentazione dei propri interessi e rapporti, spiegata dallo stesso titolare di questi" ed il rapporto giuridico come "una relazione che il diritto oggettivo foggia fra persona e persona, in quanto conferisce all'una il potere, e impone all'altra un vincolo relativo."

⁸³ LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, op. cit., 275.

⁸⁴ ANGIOLINI, *Ordinamento civile e competenza regionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, II, 27.

“esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati”⁸⁵ ed alla necessità “che sia assicurata su tutto il territorio nazionale l’uniformità di disciplina e di trattamento riguardo ai rapporti intercorrenti tra i soggetti privati, trattandosi di rapporti legati allo svolgimento delle libertà giuridicamente garantite a detti soggetti ed al correlativo requisito costituzionale del godimento di tale libertà in condizioni di formale eguaglianza (artt. 2 e 3 della Costituzione)”⁸⁶, la menzionata riforma del titolo V non ha di certo coinvolto valori costituzionali fondamentali quali l'uguaglianza e la libertà, come si è visto, ampiamente richiamati dalla Consulta per esautorare da ogni competenza in materia di diritto privato il legislatore regionale.

Pertanto, seppur l’ultima giurisprudenza costituzionale sul previgente Titolo V pare riproporre un diritto privato almeno parzialmente derogabile ad opera della legislazione regionale, la portata di tale svolta, tuttavia, non sembra in realtà inficiare in maniera significativa gli approdi precedentemente raggiunti: le deroghe che la Consulta ritiene meritevoli di ammissione rappresentano pur sempre ipotesi del tutto marginali (ed oltre tutto riferite ad istituti specifici)⁸⁷, senza alterare l’impianto generale.⁸⁸

In definitiva, la riserva allo Stato dell’ordinamento civile, in questo senso, rappresenta l’emersione testuale per la potestà legislativa regionale del vecchio limite del diritto privato, coerentemente volta a superare in radice tutti i problemi di esatta definizione dei contenuti. La giurisprudenza prodotta dalla Corte nel vigore del testo costituzionale originario risponde, infatti, ad un disegno unitario non sottoposto, come meglio si vedrà in seguito, ad alcuna modifica od evoluzione negli anni più recenti o immediatamente antecedenti alla riforma costituzionale. E’ possibile quindi legittimamente escludere che la diversa terminologia – ordinamento civile in luogo di

⁸⁵ Corte Cost., ord. 23 giugno 2000, n. 243, in *Riv. Giur. Edil.*, 2000, I, 1019.

⁸⁶ Corte Cost. 24 luglio 1996, n. 307, in *Foro it.* 1996, I, 3596.

⁸⁷ Nel caso di specie, alla materia condominiale.

⁸⁸ “La porta del diritto privato, dunque, viene solo socchiusa, non spalancata alle Regioni”, LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, op. cit., 68.

diritto privato – consenta l'emersione di un differente significato, nel nuovo contesto, del vecchio limite.⁸⁹

5. La competenza esclusiva statale, tra ordinamento civile e livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Le possibili ripercussioni in ambito lavoristico

5.1. Ordinamento civile

A fronte dell'evoluzione giurisprudenziale della Consulta, precedente alla riforma del 2001, in materia di limite del diritto privato, non possono nascondersi indiscutibili argomenti testuali e sistematici per ritenere esclusa, anche nel riparto di competenze dettato dalla nuova disciplina costituzionale, la potestà legislativa regionale in merito ai diritti ed alle obbligazioni aventi origine in un contratto di lavoro.

Il criterio della ragionevolezza, più sopra indicato dalla Corte Costituzionale come ultimo – cronologicamente – grimaldello utilizzabile per intravedere una deroga alla esclusiva competenza statale in materia di diritto privato, non va considerato come mera clausola di rinvio ad ideali correnti nella società, in quanto tali mutevoli ed effimeri, ma deve considerarsi espressione, prioritariamente, di un sistema di valori e di principi incorporati in altre norme costituzionali, dalle quali riceve, a sua volta, fondamento e validità.⁹⁰

In questo senso, seppur nella consapevolezza che il testo dell'art. 117 Cost. come riformato dalla novella del 2001 sia un testo oscuro, insuscettibile di essere esaminato “con il sottile bisturi dell'elegante esegesi giuridica”,⁹¹ non può prescindersi dal rilevare

⁸⁹ Si v. ancora LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, op. cit., 276, ad avviso della quale una lettura rigorosamente continuista della formula dell'ordinamento civile si impone quando si consideri la ragione “che in passato aveva originato e sostenuto una simile definizione giurisprudenziale del diritto privato sottratto alla potestà legislativa delle Regioni: e cioè l'esigenza politico-istituzionale di far sì che tutte le manifestazioni dell'autonomia regionale, compresa quella legislativa, fossero contenute nell'ambito dell'organizzazione e dell'attività della pubblica amministrazione”

⁹⁰ Lo sottolinea incisivamente GAROFALO M.G., *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, op. cit., 407.

⁹¹ BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 620-21.

che, ai sensi della norma citata, lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia dell'“ordinamento civile e penale”. Tale riserva statale, come già evidenziato, rappresenterebbe, nel nuovo ordinamento costituzionale, l'emersione testuale per la potestà legislativa regionale del vecchio limite del diritto privato (superando così in radice il problema dell'esatta individuazione del parametro cui riferire il contenuto di tale limite). Tuttavia, la locuzione “ordinamento civile” consente, in merito al suo significato, il dispiegarsi di un ampio ventaglio di opzioni interpretative che ne hanno messo in luce l' almeno apparente indeterminatezza.⁹²

La prima, che si potrebbe definire massimalista, individua nell'ordinamento civile l'elevazione a rango di autonoma e distinta materia del diritto privato, così come prospettato dalla Corte Costituzionale nella sua precedente elaborazione. La sua natura “ordinamentale”, quindi il suo essere al tempo stesso sistema di produzione di regole e sistema di regole prodotte ed effettive, non consentirebbe, ponendosi come obiettivo la salvaguardia dell'eguaglianza formale, deroghe o eccezioni che non siano generate dal sistema stesso.⁹³ Presupposto obbligato di tale interpretazione è la valorizzazione (non funzionale ma) “oggettivistica” del riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost., che, nella sua distribuzione “dualistica” (vale a dire afferente alle rispettive competenze esclusive), non consentirebbe di individuare nell'area della materia “ordinamento civile” zone di permeabilità accessibili dal legislatore regionale.

Un'ipotesi minimalista, che si aggancia più o meno esplicitamente all'ultima fase della giurisprudenza costituzionale sul previgente titolo V e sulle sue aperture, invece, ravvisa in tale formula una competenza esclusiva statale non sulla disciplina privatistica

⁹² Si v. in particolare SCHLESINGER, *Ordinamento civile*, in AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, *Quad.Riv.Trim.Dir.Proc.Civ.*, 2003, 28, ad avviso del quale “se dovesse convenirsi che per la lettera l) di quel comma tutto il diritto privato va considerato riservato alla legislazione statale, perché mai si sarebbe sentito il bisogno di una disposizione specifica e ulteriore per le opere dell'ingegno? E la medesima osservazione potrebbe ripetersi con riguardo allo Stato civile, alla tutela della concorrenza, ai mercati finanziari, a mio sommo avviso tutte materie che fanno parte del diritto privato”, giungendo quindi alla conclusione che “il nuovo lemma sia stato utilizzato in modo del tutto improprio”. Si v., inoltre, ALPA, *L'ordinamento civile nella recente giurisprudenza*, in *I Contratti*, 2004, 2, 186, il quale, partendo dalla complessità del sistema, afferma che “la definizione e la nozione stessa di ordinamento civile nei suoi rapporti con il diritto privato e nella dinamica delle rispettive competenze statuali e regionali, non può essere tracciata una volta per tutte, ma si espone ad aggiustamenti, ad affinamenti, a chiarimenti che nascono dal diritto vivente”. L'A. espone in quella sede almeno 13 possibili significati della formula in discorso, a seconda dei suoi possibili contenuti.

⁹³ PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, op. cit., 79.

nella sua interezza, bensì limitatamente al sistema delle fonti delle obbligazioni di diritto civile ed ai suoi principi fondamentali. In questo senso, quindi, non potrebbe individuarsi un rapporto di omogeneità tra diritto privato ed ordinamento civile, quanto, piuttosto, un piano geometrico a cerchi concentrici: il diritto privato ingloberebbe l'ordinamento civile, così che la competenza esclusiva statale sul secondo non inficierebbe una competenza regionale – seppur contenutisticamente residuale – sul primo.

Può ora volgersi l'attenzione al rapporto intercorrente tra tale formula ed il diritto del lavoro o, meglio, al rapporto di lavoro. Rapporto che, almeno apparentemente, appare sufficientemente limpido, stante, soprattutto, l'avvenuta valorizzazione di quanto di seguito esposto ad opera della Consulta (come si vedrà nel capitolo successivo in merito alla giurisprudenza costituzionale).

La teoria minimalista non contrasta l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva sulla regolazione dei rapporti di lavoro, ma intende ammettere, al contempo, la possibilità di differenziazioni regionali su taluni aspetti aventi carattere residuale. In altre parole, lo Stato godrebbe di competenza esclusiva per quanto attiene alle “linee ordinamentali” della disciplina del rapporto di lavoro⁹⁴, rendendosi opportuno “ritagliare nella disciplina del rapporto di lavoro un'area di competenza esclusiva dello Stato non coestesa con tutti gli aspetti della disciplina del rapporto”, bensì riferibile ad un'area in cui si collocherebbero “le categorie qualificative, gli schemi contrattuali tipici, gli istituti che incidono sulla struttura del contratto, determinandone le vicende e l'estinzione”, mentre, parallelamente, “altri contenuti di carattere strumentale e accessorio della disciplina privatistica possono differenziarsi secondo le esigenze del territorio senza pregiudicare il valore dell'unità dell'ordinamento”⁹⁵. Svolge una funzione rilevante in simile prospettazione, inoltre, la

⁹⁴ ZOPPOLI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i pezzi di un difficile puzzle?*, op. cit., 156.

⁹⁵ TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 45. Il medesimo Autore aveva, in precedenza, espresso un'opinione assai differente, espresso nella sua attività di coordinamento al documento ASTRID, *La legislazione del lavoro tra Stato e Regioni*, Roma, 2001, 21 : “in altri termini, dell'ordinamento civile fa parte tutto ciò che è definibile in termini di diritti ed obblighi delle parti e di disciplina degli strumenti negoziali (contratto individuale e contratto collettivo di lavoro)”.

considerazione che dal nuovo riparto di competenze dovrebbe necessariamente derivare un ampliamento delle funzioni normative regionali in materie lavoristiche rispetto al precedente assetto costituzionale: l'impossibilità di tracciare una netta linea di confine tra "il rapporto" ed "il mercato" del lavoro⁹⁶ determinerebbe dunque che, ferma restando la necessità del rispetto dei principi fondamentali, precludere alle Regioni la disciplina di taluni profili di diritto del rapporto di lavoro equivarrebbe a negare, nella sostanza, la competenza in tema di mercato e politiche attive del lavoro. Una soluzione del genere, ad avviso di tale orientamento, non sarebbe poi coerente con il principio di sussidiarietà verticale che, già presente ed attivo a livello comunitario, ora lo è anche sul piano interno in quanto esplicitato nel nuovo Titolo V della Costituzione⁹⁷, e che svolgerebbe pertanto principio ordinatore anche a livello endostatuale, in quanto "l'approccio più corretto ed in sintonia con i dati di evoluzione ordinamentale, sia nella dimensione sopranazionale sia in quella infranazionale, non sembra [...] quello della determinazione *ex ante* del ritaglio delle competenze attraverso improbabili ripartizioni per materie, istituti o discipline, ma di valutazione *ex post* del corretto esercizio della sussidiarietà come regolatore mobile delle competenze e di riscontro di ragionevolezza intrinseca ed estrinseca, una volta che l'ente territoriale l'abbia esercitata."⁹⁸

Gli assunti su cui si fonda l'ipotesi interpretativa in esame meritano di essere esaminati separatamente.

Per quanto concerne la prima argomentazione, pare opportuno sottolineare la difficoltà di individuare aspetti della disciplina del rapporto di lavoro che possano

⁹⁶ TREU, *La riforma dei servizi per l'impiego e le competenze regionali*, in MAGNANI-VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, 54.

⁹⁷ In merito al principio di sussidiarietà, richiamato più volte dai fautori di un regionalismo in grado di legiferare anche in ambito lavoristico, sia già qui consentito argomentare che il principio stesso, in ambito comunitario, afferma che le decisioni vadano assunte il più possibile vicino ai cittadini e che eventuali scollamenti accentratori debbano trovare giustificazione in relazione alla peculiare natura dell'intervento proposto e alla dimensione transnazionale del problema da risolvere. Ma v. l'opinione di PIZZOFERRATO, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario e nel sistema costituzionale italiano*, op. cit., 736: "in verità se la *ratio* della genesi del principio di sussidiarietà è stata di salvaguardia dell'autonomia statale, la sua concreta applicazione è risultata molto diversa, addirittura "antitetica". Si è fatto ricorso al principio per legittimare interventi anche in aree scoperte o rientranti solo *lato sensu* nelle competenze comunitarie; insomma ci si è serviti del principio come grimaldello di accesso per ulteriori scorribande in zone tradizionalmente riservate alla sovranità normativa statale."

⁹⁸ CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, 852.

assumere “carattere strumentale ed accessorio” e siano quindi suscettibili di una differenziazione regionale. Al contrario, pare invece lecito sostenere che tutta la disciplina del contratto di lavoro sia strettamente inscindibile e comunque che incorpori valori fondanti e inderogabili tali da impedirne una graduazione o un’articolazione territoriale.⁹⁹

Il secondo argomento utilizzato valorizza, come detto, l’*intentio* del legislatore costituzionale, che ha operato, certamente, una svolta significativa nel cammino verso un assetto istituzionale federalista. La riforma del 2001 sancisce, infatti, il riconoscimento in capo agli enti territoriali decentrati di competenze, anche in materia di diritto del lavoro ed in particolare nell’offerta e nell’organizzazione dei servizi di politiche attive, assai più ampie e significative rispetto al passato. Si trascura di considerare, tuttavia, che tale mutamento pretende di essere apprezzato valutando *complessivamente* il nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni. Il preteso ampliamento delle competenze regionali (anche) in materia di rapporto di lavoro si risolverebbe, pertanto, in una mera petizione di principio, essendo priva di sostegno l’argomentazione giuridica posta a suo fondamento.

L’opzione minimalista, inoltre, sconta in partenza un *gap* che pare rivelarsi incolmabile: attribuire alla competenza esclusiva dello Stato i meri principi fondamentali del diritto civile e delle sue fonti comporterebbe ammettere la medesima attribuzione per la voce, immediatamente successiva, dell’ordinamento penale. Vale a dire, accogliendo tale impostazione si finirebbe per attribuire alla competenza legislativa regionale la materia penalistica, per lo meno la parte di tale ramo dell’ordinamento giuridico che esula dalla mera indicazione dei principi generali o del sistema delle fonti. Opzione, di tutta evidenza, in aperto contrasto con i principi della prima parte della Costituzione e pertanto rigettata dalla stessa Corte Costituzionale.¹⁰⁰

⁹⁹ BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, op. cit., pag. 513.

¹⁰⁰ V. Corte Cost. 25 ottobre 1989, n. 487, in *Foro it.*, 1990, I, 26 (con osservazioni di FIANDACA) e, più recentemente, Corte Cost. 24 giugno 2004, n. 185, in *Foro it.* 2004, I, 2972, nella quale si adotta un’interpretazione della materia “ordinamento penale” notevolmente restrittiva, in tal modo escludendo qualsivoglia margine di intervento regionale. In dottrina, si v. le sempre attuali osservazioni di PALADIN, *Diritto penale e leggi regionali*, in *Giust. Civ.*, 1969, 219; DOLCINI-PADOVANI-PALAZZO (a cura di), *Sulla potestà punitiva dello Stato e delle Regioni*, Milano, 1994, nonché

Il tenore letterale della norma costituzionale, che utilizza il termine “ordinamento”, fungerebbe, inoltre, da ostacolo insormontabile, posto che il termine stesso viene comunemente utilizzato per indicare l’insieme delle norme che disciplinano non solo la produzione della regola dei rapporti giuridici ma anche la regola stessa.¹⁰¹ Il sostantivo *de quo* sembra, infatti, riferirsi ad un complesso di valori ed istituti elevati a sistema, mentre l’aggettivo civile pare richiamare la fonte di quel sistema, costituita non solo dal Codice civile ma anche dalla cosiddetta legislazione speciale, “come confermerebbe lo stesso gruppo di materie incluso nella lettera l), cioè i classici diritti positivi: civile, penale, processuale civile, processuale penale.”¹⁰²

Ancor prima dell’intervento della Consulta, tuttavia, la matrice propriamente civilistica del rapporto di lavoro aveva comunque indotto la maggior parte dei commentatori a ricondurlo nell’area della materia “ordinamento civile”, almeno per la parte del diritto del lavoro costituita dal suo corpo classico, vale a dire dal diritto sindacale e dal diritto del contratto individuale di lavoro.¹⁰³ Peraltro, anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, possono dirsi ormai superate quelle valutazioni della dottrina privatistica in merito all’espressione “ordinamento civile” che la riconducevano allo “stato civile” ed ai rapporti giuridici tra *cives* non economici ed imprenditoriali,¹⁰⁴ oppure all’ordinamento giudiziario in materia civile.¹⁰⁵

Il suo contenuto corrisponderebbe alla disciplina dei rapporti giuridici intercorrenti *jure privatorum* tra *cives* o persone giuridiche, anche tenendo conto della

D’AMICO, *Competenza esclusiva statale in materia penale e riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2001.

¹⁰¹ Lo sottolinea PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, op. cit. 31, traendo spunto dalle indicazioni in tal senso di MODUGNO, *Ordinamento giuridico. C) Dottrine generali*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1984, 678 ss.

¹⁰² CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, op. cit., 58. L’indicazione di tali limiti rappresenterebbe, ad avviso di FERRARESI, *Lavoro e federalismo: il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza 50/2005*, in *Dir.Rel.Ind.*, 2005, 1066, un “incoraggiamento” al richiamo alla genesi storica della locuzione in discorso, costituita dal “limite al diritto privato” alle competenze regionali, di elaborazione giurisprudenziale della Consulta, in quanto l’accostamento dell’ordinamento civile a quello penale e processuale, nella stessa lettera dell’art. 117, comma 2, Cost., evocherebbe gli analoghi limiti del diritto penale e processuale elaborati dalla Consulta.

¹⁰³ Si v. ad esempio, GAROFALO M.G., *Federalismo, devolution e politiche dell’occupazione*, op. cit., 463, per il quale esistono “pochi dubbi che il significato di questa espressione includa la regolamentazione giuridica dei rapporti tra soggetti privati e, quindi, dei rapporti individuali e collettivi di lavoro”.

¹⁰⁴ ALPA, *Il diritto costituzionale sotto la lente del giusprivatista*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1999, 34).

¹⁰⁵ IRTI, *Sul problema delle fonti in diritto privato*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2001, 703).

concreta dizione utilizzata che pare richiamare la nozione di origine romanistica dello *jus civile* quale fonte di regolazione di ogni rapporto intercorrente tra *cives* e senza alcuna distinzione in ordine all'oggetto degli interessi perseguiti.¹⁰⁶ Conseguentemente, se tale espressione pretende di ricondurre alla competenza statale (per lo meno) la disciplina dei rapporti intercorrenti tra soggetti privati, non può che comprendere al suo interno anche la materia dei rapporti di lavoro, in quanto “il diritto del lavoro è stato sempre considerato un sottosistema del diritto civile. Ciò è particolarmente accentuato nella tradizione italiana. Solo nella fase della maturità il diritto del lavoro ha superato la distinzione classica tra diritto privato e diritto pubblico, per abbracciare diversi profili di regolazione. Ma sin dalla nascita il diritto del lavoro è stato sempre vissuto come capitolo del diritto civile. Il peso della tradizione può impedire di dare all'espressione ordinamento civile il significato ristretto, con l'esclusione dei diritti secondi. In mancanza d'indicazione all'interno del testo costituzionale, l'interprete deve dare all'espressione ordinamento civile la più ampia latitudine, comprensiva di quella parte del diritto del lavoro attinente alla regolazione giuridica dei rapporti di lavoro, in quanto rapporti interprivati.”¹⁰⁷

Di tutta evidenza, comunque, che il diritto del lavoro sia dotato di una specificità che lo differenzia, per tratti anche assai rilevanti dal diritto privato e dai modelli classici dell'autonomia privata¹⁰⁸: sia qui sufficiente richiamare, ad esempio, l'uso delle

¹⁰⁶ Critico nei confronti di tale impostazione ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà legislativa regionale*, in AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Quad. Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 2003, 114, il quale osserva come anche i rapporti tra soggetti privati ed enti pubblici ben possano essere retti e governati secondo una disciplina di natura privatistica.

¹⁰⁷ NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifica al Titolo V della Costituzione*, op. cit., 364, che poco prima afferma: “l'ordinamento civile è il complesso delle norme sostanziali applicate nella giurisdizione civile e cioè il complesso delle norme concernenti i rapporti tra i privati. L'espressione ordinamento civile è equivalente dell'espressione “diritto civile”, purché non venga intesa in senso stretto, ma sia comprensiva anche dei cosiddetti diritti secondi (il diritto commerciale, diritto agrario, diritto del lavoro ecc.) Se l'espressione ordinamento civile significa che allo Stato è demandata la legislazione concernente i rapporti tra cittadini, dobbiamo necessariamente inserire in essa la materia dei rapporti di lavoro.” Critico nei confronti di tale ricostruzione CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, op. cit., 848, il quale le addebita di utilizzare la formula in discorso “come barriera, piuttosto che come filtro adeguatamente selettivo nei confronti di ogni intervento che possa riguardare la disciplina del contratto e del rapporto individuale di lavoro, nonché il diritto sindacale.”

¹⁰⁸ Sul concetto di specialità nel diritto del lavoro, si v. F. SANTORO PASSARELLI, *Specialità del diritto del lavoro*, in Riv. Dir. Lav., 1967, I, 3, SCOGNAMIGLIO, *Il codice civile ed il diritto del lavoro*, in Riv. Dir. Civ., 1994, I, 245, nonché i contributi di vari autori contenuti in G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto del lavoro e categorie civilistiche*, Torino, 1992.

tecniche di inderogabilità¹⁰⁹, dell'efficacia sostitutiva o dell'inserzione automatica. Il diritto del lavoro ha dovuto conquistarsi la propria autonomia ed indipendenza, anche scientifica, dal diritto privato¹¹⁰, sì che, ad avviso di alcuni, “venuta meno l'unità sistematica del diritto privato, ricondurre discipline dotate ormai di una loro autonoma disciplina, come il diritto del lavoro e il diritto commerciale, al concetto di ordinamento civile potrebbe essere considerata un'inammissibile forzatura”.¹¹¹ Ad avviso della maggioranza dei commentatori, ad ogni modo, tali specificità “non hanno alterato lo schema privatistico del contratto e del rapporto che, del resto, ed è constatazione non secondaria, è ancora parte integrante dei nostri manuali di diritto privato”.¹¹² Infatti, il “diritto del lavoro, pur nella rivendicata specialità, ha sempre voluto preservare il collegamento ombelicale con la matrice civilistica per continuare a possedere coordinate di metodo e di sistema e restare, quindi, diritto”¹¹³, e quindi la “contaminazione degli istituti privatistici ad opera di normative inderogabili di stampo pubblicistico non esclude di certo la riconducibilità a quella nozione”.¹¹⁴

Anche il CNEL ha sottolineato che l'impianto dell'ordinamento giuslavoristico italiano lascia propendere a favore di “una dimensione nazionale del diritto del lavoro”, ed in particolare per quanto attiene alla disciplina del contratto e del rapporto di lavoro,

¹⁰⁹ “E forse l'abuso”: PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, op. cit., 80.

¹¹⁰ Si v., ad esempio, BALLESTRERO, *Differenze e principio di uguaglianza*, in *Lav. Dir.*, 2001, 424, ad avviso della quale l'espressione ordinamento civile non comprenderebbe l'intero diritto del lavoro, in quanto “una soluzione in questo senso sarebbe certo tranquillizzante, ma difficile da accettare per lo studioso del diritto del lavoro, che non può dimenticare la storia di una disciplina cresciuta intorno a principi propri, sviluppata grazie alla progressiva separazione dal diritto privato e attraverso una compressione dell'autonomia contrattuale individuale che trova la sua ragion d'essere nella funzione protettiva delle norme lavoristiche. Una disciplina dei rapporti tra diseguali, anziché, come il diritto privato, una disciplina dei rapporti tra eguali.”

¹¹¹ PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, op. cit., 24.

¹¹² PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, op. cit., 80.

¹¹³ TOSI, *I nuovi rapporti tra Stato e regioni: la disciplina del contratto di lavoro*, op. cit., 600; si v. anche CARINCI F., *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, op. cit., 53, il quale ricorda come “lo stacco fra la prima legislazione sociale e il diritto del lavoro è netto, perché il secondo nasce non solo come diritto nazionale ma anche come diritto privato fondato sull'autonomia collettiva e individuale, quindi su una strumentazione civilistica classica, di ricomposizione di interessi contrapposti. Certo la peculiarità della tutela del lavoratore come contraente più debole rimane, ma la compensazione avviene all'“interno” e non all' “esterno”, con la tolleranza rispetto all'organizzazione sindacale e alla contrattazione collettiva e con la previsione di una disciplina interattiva dell'apporto individuale.”

¹¹⁴ MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 653.

in quanto tali rientranti nella nozione di ordinamento civile e quindi rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.¹¹⁵

Alla medesima conclusione si giungerebbe anche per la dimensione collettiva della disciplina, vale a dire il diritto sindacale, poiché lo stesso rilievo attribuito a tali ambiti del diritto del lavoro dalla Carta Costituzionale (art. 39, comma 1 e 40, letti in connessione con l'art. 3, comma 2), ne radica l'esclusiva competenza statale, anche con riguardo alla loro natura di strumenti essenziali predisposti dall'ordinamento per il riequilibrio delle condizioni di potere tra i contraenti del rapporto di lavoro, mentre la ricostruzione del diritto sindacale in chiave di autonomia privato-collettiva, utilizzando categorie civilistiche, non farebbe che confermare tale lettura.¹¹⁶

La “delicatezza degli equilibri socio-politici cui i rapporti sindacali corrispondono”, nonché la “rilevanza immediatamente costituzionale degli svolgimenti cui essi si riferiscono”¹¹⁷, sembrano dunque motivi di inevitabile preclusione alle regioni circa la possibilità di legiferare in materia sindacale. Tale preclusione comprenderebbe tanto il fronte regolativo quanto il versante promozionale dell'attività

¹¹⁵ V. CNEL, *Osservazioni e proposte, la riforma del titolo V della Costituzione*, Assemblea del 24 gennaio 2002 : “il diritto del lavoro trova nei principi fondamentali e nella prima parte della Costituzione le sue norme peculiari di giustificazione (artt. 1, 3 e 4), di autotutela e di autonormazione (artt. 39 e 40) e di disciplina dei diritti individuali (artt. 35, 36, 37 e 38)”, norme che “lasciano propendere a favore di una dimensione nazionale del diritto del lavoro”. Opzione peraltro ribadita dallo stesso autorevole consesso in occasione del *Parere sul DDL S-848/2001*, Assemblea 18 febbraio 2002.

¹¹⁶ V. CARINCI F., *La materia del lavoro nel nuovo Titolo V della Costituzione*, op. cit., : “comunque si intenda l'espressione “ordinamento civile”, di certo il diritto del lavoro ricade all'interno della nozione “ordinamento civile”, sia nella sua parte sindacale, tutta ricostruita in parziale difformità dalla Costituzione formale, in chiave di autonomia collettiva-privata, sia nella sua parte individuale, tutta fondata sul contratto di lavoro.” Di contrario avviso CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, op. cit., 848, nota 155, ad avviso del quale sia la contrattazione collettiva pubblica (ma anche del settore privato) sia la regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, “evidenziano, invece, la funzionalizzazione del diritto sindacale alla regolazione di interessi generali e non privatistici, mettendo in tal senso in discussione l'afferenza del diritto sindacale all'ordinamento civile.” Ed ancora, 850-851, “nessuno si sentirebbe di mettere in discussione il fatto che il diritto di sciopero, sebbene riconosciuto e garantito in tutti gli ordinamenti europei a costituzione rigida, e ora pure nella Costituzione europea, possa essere regolato, quanto a modalità del suo esercizio, in modo differenziato a livello di singoli Stati, senza che ciò possa incidere sul suo riconoscimento come diritto. Non è, dunque, la differenziazione regolativa dell'esercizio in quanto tale che ne fa presumere la violazione o il conculcamento del diritto. [...] perché ritenere ammissibili difformità regolative tra territori statali e non ammissibili, invece, difformità tra territori *infra* statuali, posto che Stati e regioni sono considerati entità istituzionalmente equipollenti come soggetti di regolazione sociale, sia nell'ordinamento comunitario sia, dopo la riforma del 2001, nell'ordinamento costituzionale interno? Perché ritenere che la *governance* multilivello debba fermarsi alla “dogana” degli Stati nazionali e lì pagar dazio?”

¹¹⁷ SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit, 130.

sindacale, quali ad esempio la selezione degli agenti negoziali, regole di efficacia della contrattazione collettiva, diritti di informazione, limiti al diritto di sciopero.^{118 119}

5.2 I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Per quanto dotato di indiscutibili argomenti testuali e sistematici – e di una persuasività che lo rende il più condiviso tra i commentatori – l’orientamento teso a ricondurre alla voce “ordinamento civile” l’intera disciplina lavoristica è affiancato da differenti letture della problematica sottesa, che tuttavia ne condividono gli afflitti accentratori e di uniformità. Ci si riferisce, in particolare, alla riconducibilità del rapporto di lavoro alla lettera m) del comma 2 dell’art. 117 Cost., vale a dire all’area della ‘determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale’, riservato all’esclusiva competenza statale.¹²⁰ Opzione ermeneutica, peraltro, ritenuta da alcuni commentatori di scarsa praticabilità: identificare in tale dato la collocazione propria del rapporto di lavoro appare, infatti, alquanto arduo, posto che la norma sembra sfuggire ad un assetto

¹¹⁸ TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 47 : “l’intero equilibrio fra gli attori collettivi e fra i relativi poteri, quindi l’essenza stessa delle relazioni industriali, è interessato dalla disciplina diretta alla attuazione dei principi costituzionali. Spetta dunque alla comunità nazionale definire, nel contesto storico dato, le modalità di intervento e il *mix* di promozione/regolazione, relativo alle relazione collettive e in particolare alle azioni sindacali.”

¹¹⁹ In merito al diritto di sciopero nell’ambito dei servizi pubblici essenziali, si v. Corte Cost. 28 gennaio 1991, n. 32, ove la Consulta ha affermato che una regolazione omogenea in tutto il territorio nazionale è volta ad assicurare all’intera comunità una garanzia uniforme dei diritti fondamentali della persona in vista dei quali la legge n. 146 del 1990 ha appunto introdotto limiti e condizioni alla possibilità di ricorso allo sciopero di alcune categorie di lavoratori, rendendo eventualmente costituzionalmente legittima l’interferenza con materie per ipotesi di competenza non statale proprio per la finalità di tutela di “interessi generali assolutamente preminenti che trovano diretta protezione in principi consacrati nella Costituzione”. La Corte segnala, infatti, che la necessità di una disciplina omogenea emerge anche dalla giurisprudenza costituzionale occupatasi del diritto di sciopero, posto che essa “si è in più occasioni soffermata a delineare le caratteristiche di quel diritto, ammettendo la possibilità di sue particolari limitazioni, relativamente agli addetti ai servizi pubblici essenziali, proprio in ragione [...] della tutela che attiene alla soddisfazione di interessi assolutamente essenziali o di valori fondamentali legati alla integrità della vita e della personalità dei singoli, principi e limitazioni, cioè, diretti ad evitare la compromissione di funzioni da considerare essenziali per il loro carattere di preminente interesse generale.” Si segnala, tuttavia, la differente opinione di PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, op. cit., 84, il quale afferma che in quest’ambito, determinati i livelli essenziali delle prestazioni indispensabili destinate a garantire i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale “nulla vieta che singole regioni utilizzino la sussidiarietà al rialzo per realizzare gradi di protezione più elevati dei diritti costituzionali.”

¹²⁰ RUSCIANO, *Il diritto del lavoro nel federalismo*, in *Lav. Dir.*, 2001, pag. 492.

verticale, concernendo, piuttosto, ogni materia inerente a diritti civili e sociali e da intendersi quindi in senso orizzontale.¹²¹ Se, inoltre, essa stabilisse un principio di uniformità di trattamenti minimi inderogabili, alla stregua di una clausola di chiusura a presidio dell'unità giuridica ed economica del Paese¹²², finirebbe per non avere alcun significato concreto, posto che spetta comunque alla legge dello Stato determinare i principi fondamentali che costituiscono il limite alla legislazione regionale concorrente. Inoltre, per quanto il diritto del lavoro sia costituito da un significativo volume di norme inderogabili, individuare nella disposizione in commento la sua *sedes materiae* costituirebbe, semmai, una valorizzazione delle competenze regionali, chiamate, nell'intera area del diritto del lavoro, ad una funzione di rafforzamento delle tutele.¹²³

Controversa, pertanto, è stata la rilevanza della previsione - *ex art. 117, comma 2, lettera m), Cost.* - dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. All'autorevole ed iniziale opzione interpretativa tendente a dotare di contenuto giuslavoristico la formula in discorso - sempre, peraltro, lo si ribadisce, nell'ambito di quel movimento teso a scongiurare i pericoli di una deriva localistica del diritto del lavoro, stante comunque la competenza esclusiva statale in materia - si sono succeduti orientamenti differenti, tesi, *a contrario*, ad escludere che tale previsione sia risolutiva del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di diritto del lavoro. A tal riguardo, esaustiva è stata la stessa Corte Costituzionale, la quale ha affermato¹²⁴ come tale formula non configuri una materia a sé stante, ma una competenza di carattere trasversale, idonea ad incidere su tutte le altre e volta a preservare l'unità giuridica ed economica della Repubblica (cfr. art. 120 Cost.). Dev'essere poi sottolineato che oggetto di essa sono “diritti civili e sociali” che, in quanto tali, non sono appannaggio esclusivo dei lavoratori, ma di ogni cittadino. Ancora, la menzione delle prestazioni sembra più idonea a richiamare le

¹²¹ DI STASI, *Notazioni su il lavoro, tra diritto europeo, diritto statale e diritto regionale*, in *Lav. Giur.*, 2003, 1112

¹²² MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, op. cit., pag. 651, la quale sottolinea che la disposizione in questione “più che individuare una “materia” indica gli obiettivi che devono essere realizzati”.

¹²³ GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, I, 346.

¹²⁴ Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, in *Foro it.*, 2002, I, 664.

erogazioni dovute dai soggetti pubblici (come peraltro dimostra, da un punto di vista storico, la legislazione sui livelli essenziali in materia sanitaria e assistenziale), a meno di non dilatare a dismisura il significato del termine fino ad assimilarlo a quello di “obbligazioni”. Similmente, parrebbe una forzatura semantica equiparare l’espressione “livelli essenziali” a “*standard* minimi e inderogabili di trattamento economico-normativo”, dovuti dal datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti.

In definitiva, proprio per il loro carattere trasversale, si può sostenere che i livelli essenziali potranno sì incidere anche in materia di lavoro (e, come si vedrà, la Corte Costituzionale ne ha fatto uso in tal senso), ma essi danno già per scontata la definizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni.¹²⁵

6. Il principio di uguaglianza tra proposte di ricontestualizzazione ed ineludibili esigenze di uniformità normativa

Per quanto risulti indiscutibile che la riforma costituzionale abbia comportato una valorizzazione della dimensione territoriale con conseguente allargamento delle competenze, anche normative, delle Regioni, altrettanto indubitabilmente, tuttavia, il contesto di principi, di regole, di norme fondamentali costituito dalla prima parte della Costituzione Repubblicana non è stato minimamente intaccato dalla revisione, cosicché non i primi si devono adattare a quest’ultima, ma quest’ultima ai primi. La revisione costituzionale, invero, ha interessato solo una frazione della Carta della Repubblica, vale a dire il Titolo V della sua Parte seconda, rendendosi necessaria un’armonizzazione con l’intero residuo testo, “che non è solo quantitativamente ma anche qualitativamente prevalente, per ricomprendere i Principi Fondamentali e tutta la Parte Prima dettata sui diritti e doveri dei cittadini, cioè la parte che la caratterizza come Costituzione lunga e sociale”¹²⁶.

¹²⁵ FERRARESI, *Lavoro e federalismo: il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza 50/2005*, op. cit., 1067.

¹²⁶ CARINCI F., *La materia del lavoro nel nuovo Titolo V della Costituzione*, op. cit.

La difficoltà di collocare senza esitazioni la disciplina del rapporto di lavoro nell'alveo dell'una o dell'altra competenza legislativa (esclusiva statale o concorrente), infatti, rende edotto l'interprete che per giungere ad una soluzione sicura non ci si possa basare – per lo meno esclusivamente – sui canoni ermeneutici tipici dell'interpretazione della legge ordinaria.¹²⁷

Così, sul presupposto che oggetto della rilevazione è una norma costituzionale (l'art. 117), l'interpretazione di quest'ultima non può prescindere da quelli che sono i principi fondamentali enunciati nella Costituzione stessa, “principi che non solo forniscono il criterio di interpretazione delle altre disposizioni costituzionali, ma costituiscono anche un limite a quell'interpretazione nel senso che essa non può condurre a risultati che siano in contrasto con quei principi.”¹²⁸ La necessità di ancorare saldamente la competenza normativa statale sul tema oggetto della presente indagine acquista ulteriore vigore valutando la rilevanza che svolge il principio costituzionale di uguaglianza, principio più volte richiamato dalla Consulta, ad avviso della quale esso consiste “nell'esigenza che sia assicurata su tutto il territorio nazionale una uniformità di disciplina e di trattamento riguardo ai rapporti intercorrenti tra soggetti privati, i quali attengono allo svolgimento delle libertà giuridicamente garantite e sono dunque legati al correlativo requisito costituzionale del godimento di tali libertà in condizioni di formale eguaglianza, ai sensi degli artt. 2 e 3 della Costituzione”.¹²⁹ Pertanto, pur nella consapevolezza che un'accurata indagine sulla complessiva valenza del principio in discorso esuli dai temi della presente indagine, è d'uopo richiamare, almeno nei limiti del necessario, il particolare rilievo che esso assume nel diritto del lavoro: quest'ultimo, a differenza del diritto privato, non postula l'eguale forza contrattuale dei soggetti che

¹²⁷ L'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale stabilisce che “nell'applicare la legge non si può ad esso attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”.

¹²⁸ Metodo di indagine prospettato da PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, op. cit., 26.

¹²⁹ Corte Cost., 26 ottobre 1995, n. 642, in *Giur. Cost.*, 1995, 3585. Giudica “incongruo” tale orientamento per escludere l'ammissibilità di un diritto del lavoro regionale, SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 104, poiché “pur chiamando in causa il c.d. limite del diritto privato, essa non riesce a dimostrare l'assunto principale della tesi che intende propugnare: l'impossibilità per le regole territoriali di entrare nel campo del diritto del lavoro strettamente inteso, cioè all'interno della disciplina del contratto di lavoro e del diritto sindacale”.

danno vita ad un rapporto sinallagmatico, bensì, al contrario, partendo dal presupposto della sostanziale debolezza economica e sociale di uno dei contraenti, si pone precipuamente l'obiettivo di riequilibrare l'impari rapporto di forze tra chi offre la propria prestazione lavorativa ai titolari dei mezzi di produzione in cambio della fornitura dei mezzi necessari a garantire la propria sussistenza. Ora, non possono sussistere dubbi che la valenza del principio di uguaglianza verrebbe gravemente messa a repentaglio da un impianto federalista delle attribuzioni legislative che condizionasse il livello di garanzia di condizioni di vita e di lavoro alla mera collocazione geografica dei lavoratori e che, conseguentemente, non ne garantisse un'uniforme applicazione sull'intero territorio nazionale. In altri termini, "il tasso di disuguaglianza che l'ordinamento può tollerare per consentire la differenziazione delle entità autonome"¹³⁰, altrimenti definibile "tasso di disuguaglianza accettabile"¹³¹, andrebbe, per il diritto del lavoro, riesaminato e confinato in aree residuali estranee all'area del contratto di lavoro in senso stretto. Il diritto del lavoro, infatti, risulta "particolarmente sensibile all'applicazione del principio di uguaglianza e alle sue possibili rotture da parte di un modello federale non abbastanza attento alla garanzia di condizioni di vita e di lavoro uniformi sul territorio nazionale".¹³² Tanto più che, sotto questa angolazione, sarebbe proprio l'applicazione del principio di sussidiarietà a condurre a tale soluzione: "se in una materia non sono ammissibili differenziazioni territoriali, l'uniformità di trattamento non può che essere assicurata da una legislazione nazionale; se così non fosse, dovremmo negare al principio di uguaglianza la natura di principio fondamentale conferitagli (oltre che dalla storia del principio stesso) dalla sua collocazione topografica nel testo costituzionale, ovvero giungere al paradosso che le Regioni hanno

¹³⁰ ROSSI-BENEDETTI, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, Suppl. n. 1, 22.

¹³¹ MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2001, 1099.

¹³² TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 38. *Contra*, ROPPO, *Diritto privato regionale?*, op. cit., 577, il quale, valutando l'antinomia tra uguaglianza ed autonomia sostiene che non sia possibile erigere il principio di uguaglianza a limite generale per l'autonomia privata, poiché sarebbe evidente che fare ciò "significherebbe negare l'autonomia stessa nella sua essenza profonda." Potrebbe, tuttavia, rilevarsi che qui non è in gioco l'autonomia, anzi la differenziazione è legittima ed auspicabile ove avvenga tramite la contrattazione collettiva: in questa sede si tratta di atti normativi ed il contrasto tra autonomia ed uguaglianza non si pone.

competenza legislativa su una certa materia, ma hanno anche l'obbligo di legiferare tutte nello stesso modo.”¹³³

Ad avviso di alcuni autori, tuttavia, la pregnanza del principio in discorso non apparirebbe, comunque, preclusiva in assoluto di possibili differenziazioni su base regionale del diritto del lavoro, dovendo “guardarsi dall’attribuire una rilevanza direttamente normativa al principio di uguaglianza, che semmai può essere visto come un elemento della *ratio* esplicativa del positivo riparto delle competenze, ed in particolare dell’attribuzione dell’ordinamento civile alla competenza esclusiva dello stato”¹³⁴, posto che il federalismo, o comunque una valorizzazione scevra da pregiudizi delle competenze territoriali decentrate, imporrebbe ciò che è stata definita una “laicizzazione del diritto del lavoro”. Operazione, quest’ultima, che, sul presupposto di poter “distinguere ciò che è essenziale da ciò che lo è meno [...], dovrebbe avere come logico corollario, anche un ripensamento, inteso come ricontestualizzazione, del principio di uguaglianza”¹³⁵.

Il processo di ricontestualizzazione così prospettato, che si pretende costituire coerente applicazione dei principi di sussidiarietà e di ragionevolezza, si esprime tramite una nuova delimitazione della competenza normativa tra Stato e Regioni, non più utilmente basata sulla rilevanza o meno della materia trattata; in altre parole, il mantenimento dell’uniformità giuridica sul territorio nazionale non dovrebbe più essere garantito esclusivamente dalla statalizzazione della competenza normativa su una determinata materia in funzione della sua importanza, ma troverebbe propria autonoma *ratio* nella tutela di valori costituzionali imprescindibili, senza necessariamente precludere un intervento del legislatore regionale. Si afferma, infatti, che, all’interno di

¹³³ GAROFALO M.G., *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, op. cit., 405.

¹³⁴ MAGNANI, *Il diritto del lavoro e le sue categorie, valori e tecniche nel diritto del lavoro*, op. cit., 58: “il principio di uguaglianza non è coordinante ma deve essere coordinato da quello di autonomia”.

¹³⁵ Citazioni tratte da DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, op. cit., 433. Ma si v. anche BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, op. cit., 12 e ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Padova, 2004, 44 : “la riforma in senso federale dello Stato impone di impostare in termini diversi il giudizio di uguaglianza tra cittadini, non perché il criterio della residenza geografica diventi un elemento rilevante nel giudizio medesimo, ma perché cambia la stessa base di comparazione, cioè il trattamento da riservare ad ogni cittadino, indipendentemente dalla Regione in cui si trova. Fino alla riforma del Titolo V, in altre parole, si poteva certo ritenere contraria all’art. 3 Cost. *qualunque* differenza di trattamento su base regionale, mentre oggi il giudizio di eguaglianza riguarda solo il contenuto essenziale dei diritti fondamentali.”

ogni singola materia oggetto di disciplina, occorrerebbe individuare un'area da ritenersi legata ad una regolamentazione statale in quanto diretta manifestazione di principi di carattere fondamentale ed un'area, al contrario, suscettibile di possibili adattamenti e modifiche di carattere territoriale, senza minare quegli stessi principi. Con l'avvertenza, tuttavia, che "se in molti casi potrà accadere che ciò che viene individuato come fondamentale rimanga lasciato nelle mani dello Stato, questa sarà una scelta politica legata al *mix* di nazionalismo e regionalismo che si vuole introdurre; potrà essere fatta, in alcuni casi, una scelta diversa giacché anche le leggi regionali sono vincolate al rispetto delle norme costituzionali."¹³⁶ Un'eventuale scelta diversa, in sostanza, riceverebbe copertura costituzionale dall'accentuata valorizzazione delle prerogative territoriali scaturita dalla riforma del Titolo V, seppur nel contesto dell'assetto costituzionale vigente.¹³⁷ In questo senso, dunque, una riforma costituzionale che rafforza la capacità normo-creativa delle autonomie territoriali imporrebbe una ricontestualizzazione del principio di uguaglianza in modo da garantire l'esplicazione del principio di sussidiarietà: tutto ciò che non deve essere disciplinato a livello centrale deve trovare regolazione al livello più vicino possibile ai cittadini.

Chi ha inteso valorizzare l'acquisizione di maggiori ambiti di intervento del legislatore regionale in materie lavoristiche avrebbe dunque rilevato come "la concezione del diritto del lavoro come diritto statale uniforme nel nostro assetto costituzionale è in crisi, in qualche modo, *ab origine*, dalla presenza dell'articolo 39 Cost. (e dell'articolo 40 Cost.) e per l'esistenza della contrattazione collettiva, tutelata a livello costituzionale in tutte le sue forme ed applicazioni"¹³⁸ e che, per altro verso, non

¹³⁶ DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, op. cit., 433.

¹³⁷ BARTOLE, BIN, FALCON, TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 157 ss.

¹³⁸ SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 96-97, il quale sostiene che, per altro verso, "le concezioni ispirate all'uniformità regolativa sono da tempo messo in discussione anche per la diffusione nel diritto del lavoro di tecniche diverse da quelle della parificazione *sic et simpliciter* dei trattamenti normativi. È sufficiente misurare le osservazioni appena svolte sul percorso evolutivo del diritto del lavoro classico e dunque oltretutto sulle tecniche di inderogabilità assoluta o relativa, sulle tecniche di imposizione di soli tetti massimi, sulle tecniche di azioni positive, sulle tecniche incentivanti promozionali, sulle tecniche ablativo. Forse si potrà sostenere che ciascuna di queste tecniche concretamente si sia posta talvolta in contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale perché non è stata in grado di rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale che ne limitano di fatto l'esplicazione. Sarà però difficile assumere in tesi che tale tecniche si siano scontrate o si scontrino in linea di principio, con la garanzia o l'effettività del principio di uguaglianza medesimo."

sarebbe stata ancora dimostrata “l’esistenza di una relazione univoca tra uniformità regolativa sul territorio nazionale, principio di eguaglianza formale e livelli (alti) di tutela sostanziale”.¹³⁹

Principio di uguaglianza, quindi, che non potrebbe fungere da criterio guida per l’attribuzione di competenze tra i diversi livelli dell’ordinamento, essendo indubitabile che esso “costituisca – a prescindere da quale debba esserne l’effettiva portata – regola generale e fondamentale dell’intero sistema, senza distinzioni di materie e senza contrapposizioni tra legislatore statale e regionale”.¹⁴⁰ Allora la questione che dovrebbe investire maggiormente il giuslavorista non sarebbe l’inerenza o meno del principio di uguaglianza alle materie oggetto di differenziazione territoriale, quanto, piuttosto, la giustificabilità delle diversità in ragione della loro riconducibilità a principi (che si traducono in disciplina di materie o di porzioni di materia) che non possono sopportare differenziazioni regionali o, viceversa, in materie che invece possono tollerare in qualche misura. In altre parole, “l’attribuzione di un’area alla competenza legislativa statale o regionale trova la sua giustificazione dalla valutazione delle dimensioni di interessi coinvolti, frutto in larga misura, anche rispetto al lavoro, di una valutazione politica dei soggetti chiamati ad apprezzarla”¹⁴¹, senza che ciò, tuttavia, possa dipendere da “pregiudizi aprioristici”.¹⁴²

Seppur intesa come ricontestualizzazione in senso dinamico del principio di uguaglianza, tale ricostruzione incontra ostacoli che non possono essere trascurati. La variabilità geografica dei diritti che ne discenderebbe pare comunque costituire un *vulnus* all’espressione dell’uguaglianza, intesa tanto nella sua accezione formale che sostanziale. Sembra infatti corretto affermare che per legittimare una differenziazione

¹³⁹ CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, op. cit., 846, sostiene, anzi, che tramite interpretazioni della riforma del Titolo V in materia giuslavoristica dominate dal principio di eguaglianza l’eguaglianza sostanziale andrebbe a scapito di quella formale.

¹⁴⁰ SCHLESINGER, *Ordinamento civile*, in AA.VV., *L’ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative* op. cit., 29.

¹⁴¹ SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 101.

¹⁴² SCHLESINGER, *Ordinamento civile*, in AA.VV., *L’ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti le dopo gislative*, op. cit., 29.

territoriale del regime giuridico applicabile al rapporto di lavoro non sia validamente sostenibile richiamare la situazione di disparità economico-sociale nelle differenti aree del Paese, perché le difformità che darebbero origine al trattamento differenziato, in realtà, sarebbero indotte da “diversità che non hanno direttamente a che fare con la condizione del lavoratore ma semmai con la collocazione geo-politica dell'impresa”.¹⁴³

In questo senso, la funzione di tutela del lavoratore emerge in particolare in un contesto ben preciso del settore giuslavoristico, vale a dire quello del mercato del lavoro. Le condizioni geo-politiche nelle quali il lavoratore svolge la propria attività, infatti, variano a seconda del contesto territoriale. Pertanto, tali differenze di condizioni appaiono idonee a giustificare, in conformità al principio di uguaglianza inteso in termini sostanziali, la predisposizione da parte delle autorità locali di mezzi e strumenti differenziati, in modo da poter offrire, nel mercato del lavoro interessato, un ventaglio specifico e mirato di soluzioni volte alla collocazione o ricollocazione del lavoratore in cerca di occupazione.¹⁴⁴

Peraltro, pur nella necessità di ribadire ulteriormente la particolarità del principio di uguaglianza in ambito lavoristico¹⁴⁵ – che coglie “un principio etico, il principio della personalità del lavoro, il quale fa valere l'immanenza della persona del lavoratore nel contenuto del rapporto contro la concezione patrimoniale ed egualitaria del diritto civile, che considera il rapporto di lavoro alla stregua di un rapporto di scambio tra due proprietari”¹⁴⁶ – e nell'ottica di una complessiva valorizzazione dei principi costituzionali, non può prescindere, tuttavia, dal rilevare che anche il diritto di iniziativa economica, e quindi il diritto di impresa, sia meritevole di riconoscimento, apprestato all'uopo dall'art. 41 Cost.¹⁴⁷ Se così non fosse, “dovremmo affermare che la

¹⁴³ BALLESTRERO, *Differenze e principio di uguaglianza*, op. cit., 426.

¹⁴⁴ In questo senso, è evidente come la disomogeneità territoriale delle tecniche di produzione determini un processo di segmentazione del mercato del lavoro, tale per cui sembra corretto ritenere che il “massimo di giustizia” coincida con il “massimo di diversificazione normativa”: BARBERA, *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Milano, 1991, 27.

¹⁴⁵ Che pare tutelare “una parte contro l'altra in palese contrasto con il dogma dell'eguaglianza dei contraenti”, GAETA-ZOPPOLI (a cura di), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive. Commentario alla legge 10 aprile 1991, n. 125*, Torino, 1992, 6.

¹⁴⁶ MENGONI, *Diritto Civile*, in *L'influenza del diritto del lavoro su diritto civile, diritto processuale civile, diritto amministrativo*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1990, 6.

¹⁴⁷ V. D'ANTONA, *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1991, 464: “Autonomia negoziale e fonti eteronome [...] fanno parte di un medesimo processo

regolamentazione del contratto di lavoro sia esclusivamente diretta alla tutela del lavoro, mentre – evidentemente – è teso a realizzare l'equilibrio (politicamente desiderato) tra i contrapposti interessi delle parti in causa, e, più in radice, a legittimare il potere dell'imprenditore sull'organizzazione produttiva”¹⁴⁸.

In altre parole, si può sostenere che “la funzione del diritto del lavoro consiste nella realizzazione del reciproco ed equilibrato contemperamento del valore proprio del lavoro umano e del valore dell'impresa in quanto la realizzazione di quest'ultimo condiziona necessariamente quella del primo”¹⁴⁹. Chiamato ad assolvere tale funzione, il diritto del lavoro deve necessariamente misurarsi con una realtà economica e sociale che non può essere confinata ad una dimensione localistica e particolare ma deve semmai riferirsi ad un contesto sostanzialmente omogeneo per tutto il territorio nazionale, “in quanto caratterizzat[o] dal conflitto di interessi connaturato al sistema di produzione capitalistico”¹⁵⁰, insuscettibile di adattamento localistico poiché radicato all'interno dei rapporti di produzione, e quindi dell'impresa.¹⁵¹

L'elemento territoriale, in altre parole, non determinerebbe una variazione dei termini di quello stesso conflitto, la cui tipicità sociale si esprime proprio nel riferirsi

regolativo, internamente complesso ma unitario quanto alla funzione, che è quella di bilanciare potere e consenso nella sfera della produzione, il potere di chi organizza il lavoro per il profitto proprio, e il consenso di chi, per quanto determinato dalla necessità, presta lavoro volontariamente.”

¹⁴⁸ GAROFALO M.G., *Federalismo, devolution e politiche dell'occupazione*, op. cit., 463. Ma v., più diffusamente, del medesimo A., *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, in *Scritti in onore di Gino Giugni*, t. I, Bari, 1999, 453.

¹⁴⁹ PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, op. cit., 27 : “se la funzione del diritto del lavoro fosse quella di assegnare priorità assoluta alla tutela di chi lavora sarebbe illegittimamente mortificato il valore dell'impresa che finirebbe per essere considerata un luogo di occupazione e non già come è e deve essere un luogo di produzione della ricchezza.” Si v. SANTUCCI, *Parità di trattamento, contratto di lavoro e razionalità organizzative*, Torino, 1997, 2, ad avviso del quale il principio di uguaglianza “deve tradursi in regole e vincoli attraverso un percorso argomentativo che rispetti tanto l'autonomia negoziale, quanto la libertà di impresa, anch'esse costituzionalmente protette.”

¹⁵⁰ PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, op. cit., 28.

¹⁵¹ L'impresa, dunque, sarebbe il luogo del conflitto ove le caratteristiche del territorio, nel quale l'attività imprenditoriale è di fatto esercitata, scoloriscono a condizioni ambientali, senza pregiudicarne la natura. Ciò, pur nella consapevolezza che, nell'accezione del termine uguaglianza in senso verticale, ossia tra l'imprenditore ed i suoi dipendenti, “se l'impresa è il luogo di massima rifrazione delle disuguaglianze, al tempo stesso è il luogo in cui è impossibile abolirle. In effetti, si fa presto a dire che gli abitanti del pianeta impresa sono pur sempre cittadini di una Repubblica democratica e come tali vanno trattati. Poi, bisogna realisticamente riconoscere che lo stesso Lavoro - quello con la elle maiuscola - che conferisce la cittadinanza, riproduce immancabilmente dentro l'impresa le asimmetrie che ne pregiudicano l'essenza paritaria e il diritto che [...] dal lavoro “prende nome e ragione” non ha risolto la contraddizione: ha preferito metabolizzarla” : ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio di eguaglianza*, in NAPOLI (a cura di), *Costituzione, Lavoro, Pluralismo sociale*, Milano, 2001, 22.

ad interessi costantemente coinvolti nel conflitto industriale, senza essere condizionato né dalla posizione geografica né dalle condizioni socio-economiche dei territori nei quali si svolge. Una disciplina regionale del diritto del lavoro differenziata per territorio, pertanto, non potrebbe trovare ragionevole giustificazione sulla base delle peculiarità di carattere socio-economico inevitabilmente legate ad ogni contesto territoriale, proprio perché sulla base di tali differenze non potrebbe legittimamente sostenersi una diversità di interessi coinvolti nell'esercizio dell'impresa e nel corrispondente svolgimento di un'attività di lavoro subordinato.

A loro volta, ulteriori disposizioni costituzionali, direttamente inerenti il diritto del lavoro, inibiscono qualsiasi tentativo di ridurre la disciplina di istituti lavoratici ad una dimensione *infra*-nazionale: l'art. 36, comma 1, Cost., consente la variabilità della retribuzione in funzione della quantità e della qualità del lavoro svolto prescindendo dalla collocazione geografica dell'impresa. Ancora, il comma 2 della medesima norma costituzionale, laddove prescrive che la legge determini la durata massima della giornata lavorativa (inestricabilmente legata alla tutela della salute, *ex art. 32 Cost.*): sarebbe irragionevole (ed incostituzionale) una normativa regionale che determinasse differenziazioni territoriali in merito alla disciplina dell'orario di lavoro giornaliero.

Si sottolinei, ulteriormente, come il principio di eguaglianza si intrecci con il principio di concorrenza tra imprese e con la tutela del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.) e comunitario (art. 3 del Trattato Ce)¹⁵² e come il CNEL abbia ragionevolmente segnalato che “il criterio dell'unità giuridica ed economica, così come deducibile dal combinato disposto dell'art. 5 e dell'art. 120 Cost., comma 2, debba essere inteso come criterio ermeneutico di lettura dell'art. 117 Cost.”, deducendosene che il suddetto “principio fondamentale dell'unità dell'ordinamento” giustifica l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato sull' “intera disciplina del diritto privato, ivi compreso il diritto del lavoro.”¹⁵³

¹⁵² GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, op. cit., 349: “concorrenza e tutela che vengono assicurate attraverso la disciplina fondamentale del rapporto di lavoro”.

¹⁵³ CNEL, *Osservazioni e proposte, la riforma del titolo V della Costituzione*, op. cit.

Le stesse differenze, richiamate da chi ha preteso dedurne una necessaria ricontestualizzazione del principio di uguaglianza, dunque, non costituirebbero né violazioni del principio stesso né strumenti per sostenere la legittimità di discipline differenziate territorialmente. Esse, senza sottintendere particolarismi locali di interessi a rilevanza nazionale, sono state ritenute, semmai, ragionevoli proprio perché giustificabili dalle peculiari caratteristiche degli interessi in conflitto¹⁵⁴ e dagli specifici valori, anche pubblici, che ad essi sono connessi.¹⁵⁵

Senza trascurare, come si è già avuto modo di sottolineare più volte, che un'applicazione del diritto del lavoro uniforme sul territorio si rende necessaria considerando il pericolo che il legislatore regionale alteri l'assetto degli interessi coinvolti nel conflitto industriale dato dalla legislazione nazionale, determinando da un lato ingiustificabili restrizioni dell'esercizio del diritto al lavoro su tutto il territorio nazionale infrangendo l'unità giuridica ed economica del sistema e, d'altro lato, inevitabili disparità di trattamento per la tutela dei lavoratori o per la libertà di iniziativa economica.¹⁵⁶

Concludendo sul punto, consentire la diversificazione territoriale delle regole relative ai contratti ed alle obbligazioni dello stesso diritto del lavoro appare inaccettabile. Anche perché, come autorevole dottrina sottolinea, “sostenere il contrario significherebbe consentire una forte diversificazione di regole e tutele sul territorio nazionale che [...] appare pericolosa e foriera di pesanti conseguenze sul piano dell'unità sociale e politica del Paese. E ciò non solo perché si svilupperebbero

¹⁵⁴ PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, 28 : “la contrattazione collettiva articolata a differenza di una eventuale legislazione regionale del lavoro esprime valutazioni che hanno pur sempre riguardo esclusivo al conflitto industriale e non già ad interessi locali connessi al territorio. Oltretutto l'eventuale diversità della disciplina prevista dalla contrattazione collettiva articolata rispetto a quella nazionale è espressamente legittimata dal principio costituzionale della libertà sindacale”.

¹⁵⁵ E' questa, probabilmente, la corretta applicazione del criterio della ragionevolezza, predicato anche dalla Corte Costituzionale, che si intende positivamente adempiuto “dimostrando che la disparità di trattamento non è arbitraria e anzi è arbitrario disinsierirla da un'ottica di bilanciamento di tutti gli interessi in gioco, per cui i suoi effetti lesivi - per quanto innegabili - non sono perciò solo censurabili”, ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio di eguaglianza*, in NAPOLI (a cura di), *Costituzione, Lavoro, Pluralismo sociale*, op. cit., 26. Si v. anche PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 213.

¹⁵⁶ Come incisivamente sottolineato da BALLESTRERO, *Differenze e principio di uguaglianza*, op. cit., 426 : “a me pare fuori discussione che, almeno nell'area dei diritti sociali fondamentali ai quali si lega buona parte della legislazione in materia di tutela e sicurezza del lavoro, le ragioni dell'eguaglianza debbano superare le spinte verso una diversificazione”.

fenomeni di *dumping* regolativi assai deprecabili dal punto di vista di un equilibrato ed omogeneo sviluppo delle diverse aree regionali, ma soprattutto perché si rischierebbe di giungere ad una insostenibile differenziazione dei trattamenti normativi (nonché, direttamente o indirettamente, economici) dei lavoratori delle diverse regioni, in barba ad un principio di eguaglianza che, confesso, mi sembra sia sempre più frequentemente percepito, da alcune aree culturali del Paese, solo come una rigidità fastidiosa, da eliminare, piuttosto che come un ambizioso progetto di sviluppo della società italiana posto dai Padri della Repubblica a fondamento dell'ordinamento giuridico costituzionale.”¹⁵⁷

7. La competenza concorrente: il nodo della tutela e sicurezza del lavoro

Alla luce delle considerazioni esposte nei paragrafi precedenti, appare evidente la premessa metodologica da cui parte l'orientamento espresso dalla dottrina maggioritaria: tra le materie “ordinamento civile” e “tutela e sicurezza del lavoro” il rapporto è di reciproca autonomia. Si procede, pertanto, ad un sostanziale ridimensionamento della formula “tutela e sicurezza del lavoro”, collocata in regime di competenza concorrente e sulla quale, occorre ricordare, incide il limite dei principi fondamentali di matrice statale che fa da cornice agli interventi normativi regionali. Di essa, come ormai ampiamente evidenziato, si esclude categoricamente ogni interferenza con il diritto del lavoro o almeno con il suo corpo classico, vale a dire la disciplina del rapporto di lavoro e del diritto sindacale. Al tempo stesso, tuttavia, sorge il problema dell'esatta definizione del significato da attribuire alla formula utilizzata dal legislatore della revisione costituzionale. Formula, infatti, che pare emergere “dal nulla, senza alcuna storia alle spalle”¹⁵⁸ con una “novità pari solo alla sua ambiguità”¹⁵⁹ e di cui

¹⁵⁷ CARABELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: brevi riflessioni a margine di un seminario*, in DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 12.

¹⁵⁸ CARINCI F., *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, op. cit., 52.

¹⁵⁹ TROJSI, *Prime indicazioni su “tutela e sicurezza del lavoro” nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2003, 194.

viene fin da subito lamentato l'insufficiente grado di univocità, specie a fronte della tradizione giuridica che ha contraddistinto il diritto del lavoro in Italia.¹⁶⁰

I due termini utilizzati non sono mai stati, nell'ordinamento interno, posti in relazione fra loro, né, tanto meno, l'espressione è mai stata utilizzata come endiadi riassuntiva del diritto del lavoro. Nella logica di una possibile eterogeneità semantica dei due termini, la "tutela" sembrerebbe porsi in termini teleologicamente orientati, potendo evocare le norme inderogabili poste a presidio della dignità del lavoratore e a limitazione del potere del datore di lavoro. La cripticità ed ambiguità della nozione, inoltre, emerge in tutta la sua ampiezza valutando la "tutela del lavoro" alla stregua di un richiamo all'art. 35 Cost., norma ritenuta per certi versi fondativa dell'intero diritto del lavoro: se, in questo senso, la tutela indica il tutto (comprensivo quindi anche della disciplina dei rapporti di lavoro), quale il significato del termine "sicurezza" che l'accompagna?¹⁶¹ Il termine "tutela", ad ogni modo, non può certo essere connesso ai rapporti di lavoro strettamente intesi tramite un artificioso collegamento paternalistico e "storicamente non suffragabile" del diritto del lavoro quale protezione degli interessi dei lavoratori in posizione di debolezza economica e sociale.¹⁶²

A sua volta, il termine "sicurezza", che si presta con maggiore facilità ad una ricostruzione in termini oggettivistici ed a cui pare conseguentemente applicabile il criterio storico-normativo, è suscettibile di un significato comunque variegato, potendo consistere, evidentemente, nella specifica tutela della salute del lavoratore nell'ambito dell'organizzazione delle condizioni materiali nelle quali si esplica la sua attività lavorativa, e così nell'igiene e sicurezza del lavoro,¹⁶³ come complesso di prescrizioni normative di origine interna e comunitaria¹⁶⁴, ed allora il termine stesso potrebbe

¹⁶⁰ In particolare si v. CARINCI F., *La materia del lavoro nel nuovo Titolo V della Costituzione*, op. cit., 74.

¹⁶¹ CARINCI F., *Osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione*, in CARINCI-MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002, 7; rileva che se si optasse per tale interpretazione il riferimento alla sicurezza sarebbe ridondante anche MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, op. cit., 649.

¹⁶² GAROFALO M.G., *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, op. cit., 3.

¹⁶³ GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, op. cit., 350.

¹⁶⁴ In argomento, si v. quanto sostenuto da MALZANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione, tra essere e dover essere*, in *Dir. Lav.*, 2005, I, 68, ad avviso della quale le stesse indicazioni provenienti dalla normativa comunitaria escluderebbero ipotesi di differenziazione territoriale nella materia "sicurezza", in quanto "con la direttiva quadro n. 89/391, e le successive direttive particolari (cd. figlie),

evocare il tema della sicurezza nei luoghi di lavoro, di cui l'art. 2087 c.c. rappresenta senza dubbio alcuno l'architrave della disciplina. L'area della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, tuttavia, è quella che meno si presta ad essere compresa tra le materie di competenza legislativa concorrente. Militano a favore di tale conclusione alcune osservazioni: prima di tutto, la sicurezza del lavoro è diretta espressione di diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti e pertanto pretende un'applicazione uniforme dei suoi tratti sostanziali su tutto il territorio nazionale. In secondo luogo, la citata produzione normativa comunitaria impone una responsabilità primaria, in merito alla sua trasposizione nell'ordinamento interno, da parte dello Stato.¹⁶⁵ Da sottolineare ulteriormente che la legislazione antinfortunistica è assistita, in caso di violazione, da sanzioni di carattere penale: "non è dunque ipotizzabile che su di essa si possa intervenire con regolazioni dissimili su base regionale, in virtù del principio costituzionale (ex art. 25, 2° comma) di riserva di legge statale in materia penale".¹⁶⁶ Evidente, inoltre, un'ulteriore obiezione che può muoversi: se, come rilevato, l'art. 2087 c.c. rappresenta il fulcro delle obbligazioni contrattuali che il datore di lavoro assume in tema di sicurezza intesa come obbligo di predisporre le migliori garanzie a difesa dell'incolumità, fisica e psichica, dei lavoratori, la norma, destinata

il legislatore sopranazionale è intervenuto in materia per dettare uno *standard* minimo di tutela su tutto il territorio europeo, al fine di evitare fenomeni di alterazione dei meccanismi della concorrenza, ottenuti grazie ad una riduzione delle condizioni di protezione offerte ai lavoratori. Obiettivo che si pone in contrasto, a maggior ragione, con una differenziazione subnazionale della disciplina di recepimento." Di diverso avviso TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 42, ad avviso del quale la diversificazione normativa scaturisce da "specifiche condizioni ambientali che nel singolo territorio possono mettere a repentaglio la salute dei lavoratori".

¹⁶⁵ Si v., in particolare, ROCCELLA, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista*, op. cit., 506: "sarebbe alquanto stravagante, dunque, che possano crearsi le condizioni di un'applicazione differenziata da una Regione all'altra delle direttive comunitarie in materia: tenuto conto, oltre tutto, che ad essere chiamato in causa davanti alla Corte di giustizia, nel contesto di un'eventuale procedura d'infrazione, sarebbe sempre e comunque lo Stato."

¹⁶⁶ LAI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Torino, 2006, 220. Il medesimo Autore, poco oltre, 227, afferma che "la soluzione proposta non preclude del resto la possibilità di interventi da parte delle regioni nella materia qui considerata. A titolo esemplificativo, le aree di intervento delle regioni e degli altri enti autonomi territoriali in materia di salute e sicurezza del lavoro [...] potranno in primo luogo riguardare la garanzia di una efficace attività di informazione, consulenza ed assistenza nei confronti delle imprese e dei lavoratori, assicurata direttamente dall'ente pubblico territoriale o tramite un raccordo tra gli organismi a ciò deputati. Altro terreno di intervento è quello degli incentivi e delle norme premiali a sostegno delle iniziative aziendali, specie di piccola e media impresa, volte al miglioramento delle condizioni di igiene e sicurezza o finalizzati al riconoscimento ed alla diffusione di buona prassi applicative", mentre "altro aspetto di rilievo è poi quello relativo allo sviluppo della cultura della prevenzione".

comunque a regolamentare un aspetto, per quanto specifico, del rapporto di lavoro, disciplina un rapporto tra privati e sarebbe pertanto riconducibile alla materia ‘ordinamento civile’.¹⁶⁷ Ancora, si è sostenuto, in un’ottica di più ampio spettro, che il termine “sicurezza” sia riferibile alla protezione della conservazione del posto di lavoro, od anche alla disciplina dell’orario di lavoro.¹⁶⁸

Di fronte a tali obiettive difficoltà ricostruttive, si è privilegiata un’attività interpretativa che abbandona l’ottica di un’analisi separata dei due termini e che, viceversa, ne valuta il significato tramite un approccio integrato, alla stregua di un’endiadi riassuntiva di un medesimo concetto. Converte su questa metodica la convinzione pressoché unanime della dottrina: l’ipotesi maggiormente qualificata del significato della materia in esame, infatti, all’indomani della revisione costituzionale (ed oggi molto più che una mera congettura dottrinale, per vero), interpreta la nozione in commento, pur tra numerose differenziazioni al suo interno, nel senso che essa riguarderebbe innanzitutto il mercato del lavoro, soprattutto in considerazione dell’esperienza anteriore alla riforma del 2001. Tale interpretazione, dotata di una indubbia razionalità ed organicità interne,¹⁶⁹ presenta, come si accennava, profonde divergenze in merito alla nozione di mercato del lavoro accolta.

Pur nella medesima tendenza ad intendere la materia in termini maggiormente “oggettuali”, infatti, ad avviso di alcuni essa comprenderebbe “la parte più propriamente amministrativa del diritto del lavoro (servizi per l’impiego, agenzie di mediazione e intermediazione, incentivi all’occupazione, promozione di commissioni di conciliazione individuali e collettive, igiene e sicurezza del lavoro)”¹⁷⁰, vale a dire la

¹⁶⁷ Sulla natura dell’obbligo di sicurezza, MALZANI, *L’ambiente di lavoro quale terreno elettivo di applicazione della categoria del cd. danno biologico*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2000, I, 349.

¹⁶⁸ V. SALOMONE, *La materia del lavoro tra Stato e Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, Suppl al n. 1, 132 ss.; si v. anche BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 503 ss., che distingue tra due possibili accezioni del termine sicurezza: in base alla prima (quella ampia) esso si riferirebbe alla conservazione del posto di lavoro, alla riqualificazione professionale, alla mobilità guidata nel mercato del lavoro, all’assicurazione di un reddito. Nella seconda (ristretta) rientrerebbero solo i profili legati all’igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro.

¹⁶⁹ Ma parla anche di “ragionevole e per così dire “naturale” attribuzione alle Regioni, in un progetto inteso a valorizzare l’intervento di queste ultime e delle autonomie locali (senza però stravolgere l’assetto precedente”)), LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, op. cit., 238.

¹⁷⁰ CNEL, *Osservazioni e proposte, la riforma del titolo V della Costituzione*, op. cit.

disciplina di attività amministrative di regolazione e controllo del mercato del lavoro che soddisfano un interesse immediato del lavoratore (servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, sostegno alle politiche attive), o che siano tese a verificare l'esatta applicazione delle norme a carattere pubblicistico (come l'attività di vigilanza)¹⁷¹ e, conclusivamente, nelle quali il soggetto pubblico sia titolare di una posizione di potere nei confronti dei privati.

L'attribuzione alla competenza regionale della parte *amministrativa* del diritto del lavoro è stata censurata da chi l'ha ritenuta "un'espressione non solo equivoca, ma anche datata, dal momento che non rappresenta compiutamente le moderne caratteristiche dell'intervento pubblico in materia di lavoro, più rivolto alle politiche attive che a quelle passive, più incline alle tecniche regolative promozionali che a quelle vincolistiche"¹⁷² e pertanto ricomprende nella formula tutela e sicurezza del lavoro la disciplina di tutti i servizi - in qualsiasi forma erogati - di supporto all'ingresso o al ritorno di lavoratori nel mercato, quindi i servizi per l'impiego, le politiche attive all'avviamento delle componenti deboli, il miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione, il rispetto di *standard* di trattamento economico e normativo e di igiene e sicurezza, nonché la previdenza complementare ed integrativa con esclusione dei profili legati alla disciplina degli ammortizzatori sociali (che rientrerebbero nella materia "previdenza sociale" di esclusiva spettanza dello stato ex art. 117, comma 2, lett. o), Cost.).¹⁷³

Da segnalare, peraltro, la posizione favorevole ad una maggiore estensione della capacità normocreativa delle Regioni sulla base della formula in discorso, ad avviso della quale la competenza ripartita comprenderebbe oltre alla disciplina del

¹⁷¹ In questo senso, GAROFALO M.G., *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, op. cit., 410; PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, op. cit., 80.

¹⁷² MAGNANI, *Il Lavoro nel Titolo V della Costituzione*, op. cit., 655.

¹⁷³ CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, op. cit., 76; si v., in proposito, anche SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, op. cit., 140, il quale giustamente rileva che "le funzioni regionali considerate sono funzioni legislative e non funzioni amministrative. Come tali esse non sono da svolgersi necessariamente tramite strumenti pubblicistici: l'ente territoriale regione svolge qui un ruolo da protagonista nel processo di regolazione e non è necessariamente l'attore nell'attività di erogazione del servizio oggetto della regolazione stessa."

collocamento e della vigilanza e dell'igiene e sicurezza sul lavoro, anche gli ammortizzatori sociali, mentre, a favore della legislazione esclusiva regionale (art. 117, comma 4, Cost.) si collocherebbero non solo la formazione professionale, ma anche la disciplina dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro (“incentivi alle assunzioni, sostegni alla nuova imprenditoria femminile e giovanile, lavori socialmente utili, tirocini formativi di orientamento, politiche di inserimento al lavoro di soggetti disabili e svantaggiati”).¹⁷⁴

L'adozione delle diverse accezioni della formula tutela e sicurezza del lavoro, alle quali corrispondono differenti calibrature delle competenze regionali in materia di mercato del lavoro, implica, evidentemente, modulazioni differenziate del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Ciò tuttavia non pare revocare legittimamente in dubbio che, in ogni caso, la collocazione della formula in discorso nell'ambito di legislazione concorrente e la sua asserita inerenza al mercato del lavoro autorizzino la regione ad attivarsi legislativamente, per lo meno, “per fornire una normativa unitaria e coordinata dei servizi, reali e monetari, di supporto all'ingresso e al ritorno sul mercato del lavoro, all'avviamento delle componenti deboli, al miglioramento del livello qualitativo/quantitativo dell'occupazione, al rispetto degli standard di trattamento economico e normativo e di igiene e sicurezza”.¹⁷⁵

Vale la pena precisare che un'interpretazione siffatta comporta la concessione di una forte possibilità operativa per l'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi della lettera m) del comma 2 dell'articolo 117 Cost.: ancor prima dell'intervento della Corte Costituzionale (si v. il cap. successivo), infatti, lungimirante dottrina ha affermato che “laddove la regione può incidere sui servizi consistenti in prestazioni viene in gioco la facoltà dello Stato di determinarne i livelli essenziali. E la

¹⁷⁴ VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in AA.VV., *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., 122.

¹⁷⁵ CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, op. cit., 76; si v., ancora, l'autorevole posizione di NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, op. cit., 366, ad avviso del quale l'espressione “tutela e sicurezza del lavoro” “sta a significare che è demandata alle Regioni la legislazione che ha ad oggetto la protezione dei lavoratori sul mercato del lavoro mediante la predisposizione di servizi per l'impiego e l'adozione di politiche attive del lavoro [...] accanto alla formazione professionale, l'orientamento professionale e l'osservatorio del mercato del lavoro, già da tempo di spettanza regionale”.

stessa considerazione vale nei casi in cui, come oggi sta avvenendo in misura massiccia, viene aperta ai privati la gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e dei servizi per l'impiego. Benché su questa materia sia indiscussa la competenza legislativa concorrente delle Regioni, lo Stato potrà condizionare l'esercizio di tale potestà mediante la propria potestà legislativa esclusiva in ordine alla determinazione dei livelli essenziali, nonché per mezzo della fissazione dei principi fondamentali appunto in relazione alle materie di legislazione concorrente. In questa prospettiva per esempio le regioni avrebbero la facoltà di stabilire i requisiti che i soggetti privati dovrebbero possedere per svolgere attività relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, rispettando però i livelli essenziali e i principi fondamentali imposti dalla legislazione statale¹⁷⁶, ma anche i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché i limiti agli aiuti di Stato al funzionamento delle imprese e all'occupazione di cui all'art. 87 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

In altre parole, la potestà legislativa regionale in materia di mercato del lavoro incontra un ulteriore duplice limite: da un lato essa soggiace, nel caso di mancato rispetto dei livelli essenziali, al potere sostitutivo dello Stato, mentre, per altro verso, le misure introdotte dalle leggi regionali non potranno avere come effetto di ostacolare la libera circolazione dei lavoratori tra le singole Regioni, ai sensi dell'art. 120 Cost.

La formula tutela e sicurezza del lavoro, dunque, consentirebbe al legislatore regionale di disciplinare in maniera differenziata il proprio mercato del lavoro¹⁷⁷ che, in conformità al disposto dell'art. 4 Cost., necessariamente pretende una politica del lavoro differenziata al variare della concreta situazioni ambientali. Con riguardo a tali funzioni e alle politiche del lavoro sono infatti integrati i parametri che legittimano una differenziazione regionale delle regole che può giungere fino a lambire, ma senza invadere, la disciplina privatistica del contratto di lavoro. In questa prospettiva, la preoccupazione che dovrebbe trovare soddisfazione sarebbe individuare, in concreto, gli

¹⁷⁶ BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, op. cit., 517; cfr. le osservazioni proposte da BALANDI, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in *Lav. Dir.*, 2001, 482.

¹⁷⁷ Sottolinea che il diritto del lavoro non solo concerne il rapporto contrattuale, ma è sempre più "organizzazione giuridica del mercato del lavoro", NAPOLI, intervento al convegno *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, Suppl. n. 3, 60.

strumenti più efficaci per realizzare quel fine, “a sua volta come mezzo al fine ulteriore della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla vita politica, economica e sociale”.¹⁷⁸

La lettura proposta della materia in discorso presenta indubbi vantaggi anche nell’ottica della sistematica generale del diritto. Al di là del maggior grado di certezza che è in grado di offrire all’interprete alle prese con il confuso riparto di competenze normative attuato dal legislatore costituzionale¹⁷⁹, essa consente di fornire copertura costituzionale alle riforme legislative ordinarie avviate con la legge n. 59 del 1997, tramutando in competenza legislativa le potestà essenzialmente amministrative concesse alle Regioni ed agli enti locali dal D. Lgs. 469/1997. L’esistenza di un nesso tra le due riforme in senso federalista del nostro sistema “può ritenersi acquisita”¹⁸⁰, posto che le disposizioni normative da ultimo citate hanno predisposto una disciplina sul decentramento in base ad una “Costituzione materiale provvisoria”¹⁸¹, in attesa della riforma costituzionale (da lì a breve a venire) ritenuta necessaria ed idonea ad imprimere a quella amministrativa una validazione formale *ex post*.¹⁸² Sottratti diritto contrattuale e sindacale, occorre guardare alle prerogative regionali nel quadro istituzionale antecedente alla riforma del 2001, vale a dire alle funzioni ed ai compiti affidati o delegati alle regioni dallo Stato, interpretando in tal senso la locuzione “tutela e sicurezza del lavoro” come del tutto estranea alle situazioni che incidono su rapporti tra privati.

La riforma costituzionale attua una vera e propria attribuzione e non un mero “conferimento” di potestà: appare, pertanto, condivisibile l’opinione di chi ha rilevato che “costituisce una soluzione corretta, nell’ambito di una revisione costituzionale di

¹⁷⁸ V. GAROFALO M.G., *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, op. cit., 409, il quale avverte sostanzialmente che “si tratta di un problema di efficacia delle politiche, non di valorizzazione delle differenze”.

¹⁷⁹ Che ha fatto uso, ad avviso di ALBI, di un “discutibile livello di approssimazione”, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neoregionalismo*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, II, 531.

¹⁸⁰ GAROFALO D., *Mercato del lavoro e regionalismo*, in DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 231.

¹⁸¹ Per la relativa nozione, MORTATI, *La Costituzione materiale*, 1942.

¹⁸² NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, op. cit., 365.

carattere devolutivo e non regolativo come quella del 2001, aver costituzionalizzato le recenti acquisizioni regionali di competenza fondate sulla più incerta base degli atti di legislazione ordinaria”¹⁸³. Ciò costituirebbe l’ambito (giuslavoristico) in cui si riflette lo spirito di maggiore apertura nei confronti del legislatore regionale che anima il revisore costituzionale, determinando la transizione da una competenza amministrativa devoluta dal legislatore statale ad una competenza legislativa, seppur concorrente, in un rapporto di continuità, quindi, con il disegno di decentramento delle funzioni amministrative del mercato del lavoro condotto con il d. lgs. 469/97. E valga ulteriormente segnalare che gli spazi in tal modo concessi al legislatore regionale si possano tradurre in ambiti di regolazione territoriale di proporzioni anche potenzialmente più vaste di quelle loro fino ad ora affidate: tematiche di confine quali la *job creation*, la promozione dell’occupazione, il sostegno dell’impiego.¹⁸⁴ In tal modo intesa la locuzione in discorso, la funzione legislativa regionale costituirebbe la base di legalità per poter condurre politiche pubbliche ed azioni amministrative volte alla fornitura di molteplici servizi sul mercato del lavoro.¹⁸⁵

Essendo collocata in regime di competenza concorrente, la capacità normocreativa delle regioni rimane pur sempre limitata dalla delimitazione dei principi fondamentali ad opera del legislatore statale. Per vero, tuttavia, la dottrina non si è esercitata approfonditamente nella loro individuazione¹⁸⁶, stante l’obbiettiva difficoltà preliminare di comprendere l’ontologica distinzione del principio dalla norma di

¹⁸³ GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, op. cit., 535. Lo stesso A. rimanda a MANGIAMELI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, op. cit., 342, per una valutazione della riforma costituzionale nei termini di ampliamento delle preesistenti competenze regionali ed in modo da escludere riappropriazioni di funzioni da parte statale.

¹⁸⁴ Cfr. DELL’OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 175-176, il quale, a tal riguardo, osserva che l’attribuzione di tali compiti al legislatore regionale rappresenti “un’esigenza tecnica e per così dire logica, prima che politica e ideologica, giacché un servizio di tal sorta non può essere concretamente gestito se non nelle (e in prospettiva dalle) realtà territoriali, di per sé rispondente al principio di adeguatezza.”

¹⁸⁵ TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l’impiego*, op. cit., 375, rileva come ciò sia “coerente al codice genetico d’un modello federalista: dall’efficacia e adeguatezza dell’azione pubblica su base locale, alla valorizzazione del pluralismo socio-economico, alla tutela delle differenze sul territorio.”

¹⁸⁶ V., però, LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, op. cit., 267 ss.

dettaglio¹⁸⁷. In termini di contenuto minimo dei principi fondamentali in tema di tutela nel mercato del lavoro si è ipotizzato che esso assorba le quote d'obbligo e di riserva per i disabili e i lavoratori delle c.d. fasce deboli, il principio di non discriminazione, l'assunzione nominativa, l'ammissibilità della gestione dei servizi da parte dei privati.

Infine, un'osservazione conclusiva: come già osservato, la competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, traducendosi nella gestione del mercato del lavoro, imporrebbe un'azione dei pubblici poteri regionali destinata a favorire le condizioni di massima occupazione ma, allo stesso tempo, limita a ciò la competenza degli enti locali, confermando in tal modo, in altre parole, un tratto generale tipico della competenza legislativa regionale, circoscritta "nell'ambito della disciplina dell'azione amministrativa"¹⁸⁸, nell'area, quindi, del diritto pubblico.¹⁸⁹

Un solo accenno, per il momento, alla circostanza che la disciplina italiana che riserva allo Stato la sola fissazione dei principi sembra essere, tra i paesi federali o proto-federali, tra le meno svantaggiose per le autorità locali decentrate. Rinviando ad altra e più approfondita sede l'analisi della questione¹⁹⁰, sia qui solo consentito sottolineare che l'attuale quadro, nell'ordinamento italiano, del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di diritto del lavoro non presenta sostanziali differenze dalle soluzioni accolte in Paesi, come la Germania e la Spagna, dotati di ben altra esperienza federale o regionale, tanto nell'aspetto positivo dell'allocazione delle competenze nella Costituzione, quanto, materialmente, nel concreto dispiegarsi degli interessi e delle relazioni tra autorità centrale ed enti federati.¹⁹¹

¹⁸⁷ V. al riguardo TOSI, *I nuovi rapporti tra Stato e Regioni: la disciplina del contratto di lavoro*, op. cit., 601 ss.; la stessa Consulta ha mostrato di voler procedere ad una ricognizione empirica dei principi fondamentali, calibrandone la precisione in funzione della materia e della evoluzione della normativa: si v. il § 3 delle considerazioni in diritto della sentenza n. 50 del 28.01.2005, oggetto di ampia analisi nel capitolo successivo.

¹⁸⁸ FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della costituzione*, op. cit., 1252. Il medesimo autore, in *Le funzioni*, in AA.VV., *Diritto Regionale. dopo le Riforme – Parte Terza*, Bologna, 2003, 135, osservando le materie per cui è escluso qualsiasi tipo di intervento da parte della Regioni, afferma che "ci si avvede che l'oggetto primario e quasi esclusivo delle funzioni regionali è costituito [...] dalla disciplina delle politiche pubbliche e dai rapporti amministrativi in genere".

¹⁸⁹ Si v., in particolare, Corte Cost. 13 giugno 1988, n. 691, cit.

¹⁹⁰ V. cap. V.

¹⁹¹ Ancora un accenno per segnalare che rispetto ai Paesi citati nel testo, l'ordinamento italiano sconta in partenza un notevole *deficit*: il Senato spagnolo ed il *Bundesrat* tedesco rappresentano vere forme di rappresentanza degli interessi territoriali al più alto grado: la compartecipazione di questi ultimi soggetti al procedimento di formazione legislativo di atti normativi che si imporranno anche agli stessi implica

8. Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nel nuovo Titolo V

Per quanto concerne il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, va rammentato preliminarmente che sin dal d. lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993 il legislatore ha ricondotto il lavoro pubblico alla disciplina del codice civile (tranne espliciti settori rimasti nell'area del diritto pubblico).¹⁹² La problematica circa l'esatta competenza normativa in materia presenta aspetti di indiscutibile specificità, seppur all'interno, altrettanto indubitabilmente, di una logica unitaria rispetto ai principi che reggono il settore privato.

La posizione di gran lunga maggioritaria, infatti, affida alla competenza esclusiva statale la regolamentazione dei relativi rapporti di lavoro, anch'essi riconducibili, come quelli nel settore privato, alla materia 'ordinamento civile'.¹⁹³ ¹⁹⁴ Infatti, "l'esistenza di

l'attuazione del principio di massima collaborazione, ferma, nel nostro Paese, all'assai poco incisivo sistema delle Conferenze nonché al frustrante congegno del parere obbligatorio della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata come previsto dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Ciò costituisce indubbiamente un dato di criticità, che determina in ultima analisi, in mancanza di procedure alternative di deflazione del contenzioso nelle definizioni costituzionali, un sovraccarico di responsabilità della Corte Costituzionale. V., in argomento, BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, op. cit., 613, il quale sottolinea come da un lato l'esorbitanza del contenzioso nei rapporti tra Stato e Regioni sia tale da "lasciare in genere sbalordito l'osservatore straniero" e, dall'altro lato, "gli infiniti problemi" che solleva la legge costituzionale n. 3 del 2001. Al riguardo valga rilevare che il modello costituzionale proposto con "la riforma della riforma" dal governo di centro destra insediato nella precedente legislatura, ma naufragato in seguito al giudizio negativo dell'elettorato nella consultazione referendaria del 24-25 giugno 2006, prevedeva l'istituzione di un Senato federale, eletto a suffragio universale diretto, su base regionale e con sistema proporzionale, composto da 200 membri cui si sarebbero aggiunti i senatori assegnati alla circoscrizione estero ed i senatori a vita. Tra le attribuzioni di cui il Senato federale avrebbe goduto, si trovano: l'esame dei disegni di legge nelle materie di competenza esclusiva statale, redatti in via prioritaria dalla camera dei deputati e poi da questa approvati in via definitiva; l'esame in via prioritaria nonché la decisione conclusiva dopo il passaggio alla camera dei deputati, sui disegni di legge relativi principi fondamentali, nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni (dando vita ad un sostanziale bicameralismo imperfetto); l'esame delle disposizioni di legge regionale che, ad avviso del governo, fossero in contrasto con (il riesumato) interesse nazionale.

¹⁹² La privatizzazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici così ottenuta ha determinato, al contempo, la separazione di tale area del rapporto dalla sua disciplina organizzativa. A tale riguardo, appare totalmente condivisibile l'asserzione che "nessuna base normativa sembra poter vantare la tesi che vede questi rapporti come conglobati nella più ampia materia della disciplina delle organizzazioni pubbliche, potendo essa essere prospettata solo facendo assumere valore normativo ad una visione che costituisce la riproposizione di un postulato della cultura amministrativistica tradizionale, non più suffragato dall'ordinamento positivo vigente": ASTRID, *La legislazione del lavoro tra Stato e Regioni*, op. cit., 17.

¹⁹³ Cfr., tra i molti, i contributi di CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in CARINCI – MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "LibroBianco" al Disegno di legge*

normative speciali, riflesso del perseguimento dell'interesse pubblico, non è di ostacolo a simile conclusione"¹⁹⁵, e quindi non impedisce di affermare che quanto finora rilevato circa la distribuzione delle competenze tra Stato e Regione rimane valido anche per il settore del lavoro pubblico, seppur necessitando precisazioni ulteriori.

La pretesa totale attrazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico nell'area dell'ordinamento civile comporterebbe, evidentemente, la completa estromissione del legislatore regionale da ogni ambito di intervento in materia, il quale potrà, al più, esercitare la propria potestà normativa e/o regolamentare per quanto attiene all'organizzazione dei propri uffici, oltre che agli aspetti della tematica del lavoro pubblico sottratti alla regolazione privatistica e mantenuti quindi in regime pubblicistico (come, in particolare, il profilo delle assunzioni e del conferimento degli incarichi dirigenziali).¹⁹⁶ La novella costituzionale, pertanto, finirebbe per privare di qualsiasi valenza giuridica la previsione dell'art. 1, comma 3 del d. lgs. 165/2001, secondo cui le disposizioni dello stesso avrebbero dovuto essere considerati "principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione", naturalmente testo previgente, rendendo conseguentemente gran parte di queste derogabili dalle regioni¹⁹⁷, se non addirittura incompatibili con la nuova formulazione del testo costituzionale perché ritenute in violazione delle competenze esclusive delle Regioni in materia di

delega 2002 op. cit., 11; SCARPELLI, *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2003, I, 31; CALCAGNILE, *L'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Regioni ed i principi dell'ordinamento amministrativo*, in www.federalismi.it, 2004, n. 16; CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1318.

¹⁹⁴ Opportuno fin da subito sottolineare come l'accoglimento dell'impostazione riportata nel testo non significa accreditare le tesi di coloro che intravedono nella riconduzione della materia in oggetto alla voce "ordinamento civile" una costituzionalizzazione della ripartizione delle competenze descritta, vale a dire della irreversibilità della scelta prodotta dal legislatore ordinario tramite la privatizzazione del lavoro pubblico, che sarebbe pertanto ormai un dato dell'ordinamento di carattere, sostanzialmente, immutabile. Per tali specifici aspetti s. v., nel capitolo successivo, il par. dedicato all'approfondimento sulla giurisprudenza costituzionale in materia.

¹⁹⁵ MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, op. cit., 653. L'A richiama, per la ricostruzione del rapporto tra il diritto privato e l'assenza di interessi pubblici, LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in CARINCI-D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, I, 200.

¹⁹⁶ V., ad esempio, BOLOGNINO, *La collocazione del lavoro pubblico nel nuovo Titolo V, parte seconda, Cost.: tra Stato e Regioni*, in www.amministrazioneincammino.it, 14, che riconduce alla materia ordinamento civile la disciplina della contrattazione collettiva nazionale, dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché dei c.d. atti di "micro-organizzazione" nei quali l'Amministrazione agisce con i poteri del privato datore di lavoro.

¹⁹⁷ D'AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2001, 757.

organizzazione amministrativa¹⁹⁸, posto che l'art. 117, comma 2, lett. g), Cost., attribuisce all'autorità centrale competenza esclusiva in tema di "ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali".

Valga altresì sottolineare che alla stregua di tale ultima disposizione costituzionale, se si accogliesse la tesi che la disciplina dello stato giuridico del personale delle pubbliche amministrazioni rappresenta un aspetto inscindibile dalla loro organizzazione, potrebbe ricavarsi che la competenza legislativa dello Stato in materia, comunque esclusiva, si fonderebbe sull'ultima voce indicata e non sulla locuzione 'ordinamento civile'.

Simile impostazione, peraltro, avrebbe come rilevante corollario che la disciplina dei rapporti di lavoro instaurati con pubbliche amministrazioni regionali sarebbe riferibile alla materia 'ordinamento ed organizzazione amministrativa della Regione e degli enti pubblici regionali', la quale, sfuggendo ad una esplicita collocazione all'interno dell'art. 117 Cost., andrebbe ricondotta, di conseguenza, all'area residuale - ex comma 4 - della citata disposizione costituzionale,¹⁹⁹ ove regna la competenza legislativa esclusiva in capo alle singole Regioni.²⁰⁰

La potestà normativa in merito ai rapporti di lavoro con pubbliche amministrazioni regionali, in altre parole, spetterebbe alla competenza esclusiva della Regione²⁰¹, salva, comunque, la potestà di intervento statale in merito al controllo della

¹⁹⁸ ZOPPOLI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i pezzi di un difficile puzzle?*, op. cit., 153; v., *contra*, DE ANGELIS, *Federalismo e rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro it.*, 2003, V, 28.

¹⁹⁹ CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1283.

²⁰⁰ Si rileva, invece, che l'organizzazione dei comuni, delle province e delle aree metropolitane è in dominio delle loro amministrazioni, che hanno potestà regolamentare "in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117, Cost. comma 6). "Il principio, insomma, è quello per cui ciascun livello di governo provvede alla propria organizzazione, con gli strumenti normativi a sua disposizione": D'AURIA, *Variazioni su lavoro pubblico, organizzazione amministrativa e titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, 17. Anche nei confronti di tali enti locali, pertanto, potranno sollevarsi dubbi ed interrogativi sulla persistente vincolatività del testo unico per gli enti locali di cui al d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché, aspetto assai rilevante per la presente trattazione, sulla possibilità che tale autonoma regolazione possa concernere anche la disciplina del personale locale.

²⁰¹ Prospettiva che, valorizzando l'esistenza di spazi potenzialmente aperti all'intervento dei legislatori regionali ed in confronto al maggioritario riconoscimento della competenza esclusiva statale, viene valutata da SALOMONE, *Nuova riforma costituzionale e lavoro pubblico. Osservazioni a margine della*

spesa pubblica locale al fine della perequazione delle risorse finanziarie, materia di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.).

Si rileva, nondimeno, che nell'assetto di competenze normative delineato dalla precedente formulazione dell'art. 117 Cost., la disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche prevista dal D. lgs. 165/2001 fondava la propria forza vincolante nei confronti delle Regioni a statuto ordinario in ragione della collocazione della materia *de qua* nell'area della legislazione concorrente, ove lo Stato poteva, appunto, stabilirne i principi fondamentali²⁰²; la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., tuttavia, induce a cambiare prospettiva, riscontrandosi evidenti difficoltà nella individuazione di un perdurante fondamento giustificativo dell'efficacia vincolante delle previsioni del D. lgs. n. 165 del 2001 nei confronti della legislazione regionale.²⁰³

La scarsa appetibilità di tale lettura non deve essere sottaciuta, in quanto si colloca in sostanziale contrapposizione al tendenziale assoggettamento del lavoro pubblico e privato ad uno *status* comune, dominato dall'applicazione dei principi privatistici, con evidenti problematiche relative all'ammissibilità di differenziazioni su base territoriale, in grado di minare il principio costituzionale di uguaglianza.²⁰⁴

cd. Devolution (*legge cost. 18 novembre 2005*), in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, 1, 53, "forse meno prudente ma certo meno rigida".

²⁰² Il testo previgente dell'art. 117 Cost. così recitava: "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: - Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione"; a sua volta, l'art. 1, comma 3, d. lgs. 165/2001 dispone che: "le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 cost. Le regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti."

²⁰³ Infatti "una interpretazione della nozione di organizzazione in linea con la tradizione fin qui formatasi porterebbe al risultato di ricomprendere la regolazione dei rapporti di lavoro instaurati con le regioni nella competenza esclusiva di queste ultime, cosicché il testo del d. lgs. n. 165/2001 sarebbe destinato a perdere ogni efficacia nei confronti di esse, ove intervenissero specifici provvedimenti regionali di deroga": FERRANTE, *I principi generali e le fonti*, in CARINCI-ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, 7. Cfr. anche GHERA F., *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2004, 49, il quale paventa il rischio di una differenziazione su base territoriale del rapporto di lavoro alle dipendenze della Regione o di enti pubblici regionali: "di conseguenza le Regioni, non essendo più vincolate al sistema di fonti di disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni risultante in particolare dagli artt. 2 e 40 del d. lgs. n. 165 del 2001, potrebbero liberamente scegliere il tipo di regime, pubblico o privato, con cui regolare il rapporto di lavoro con il proprio personale, ovvero il dosaggio tra elementi pubblicistici e privatistici che lo dovrebbe caratterizzare."

²⁰⁴ Si esprime in tal senso BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, in LA MACCHIA (a cura di) *Riforma del mercato del lavoro e federalismo*, Messina, 2005, 70, il quale rileva il rischio che "le Regioni potrebbero, a propria discrezione, scegliere di incidere sul diritto privato vigente, tramite la pubblicizzazione di alcuni pezzi della disciplina del rapporto di lavoro per assoggettarli, di conseguenza,

Ciò comporterebbe, come accennato, ripercussioni sulla disciplina del lavoro pubblico come delineato nel D. lgs. 165/2001 (“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”), dal quale emerge un sistema delle fonti di disciplina assai accentrato, basato da un lato sulla legislazione statale applicabile in materia di lavoro privato di cui al capo I, titolo II del libro V del codice civile – nonché sulla disciplina speciale dettata dal decreto stesso per i rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni – e, d’altro lato, sulla contrattazione collettiva nazionale, con preminenza sulla contrattazione decentrata, nonché sulla legislazione regionale (art. 2, commi 2 e 3, D. lgs. 165/2001).

Infine, si riscontra una prospettiva intermedia che riprende la (già esposta) valutazione della voce ‘ordinamento civile’ in modo più ristretto di quello prevalente e limitato ai cosiddetti principi ordinamentali del contratto/rapporto di lavoro. Sul presupposto che la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni non possa rientrare in modo completo nell’ambito di una delle voci di cui si compone l’art. 117 Cost., si propone una netta separazione: se in rilievo emergono aspetti relativi al rapporto di lavoro pubblico senza presentare specifiche differenze rispetto al lavoro privato, essi rientrerebbero nella voce ‘ordinamento civile’. Differenti situazioni, a causa della loro diretta riferibilità ad aspetti organizzativi ed amministrativi del rapporto, non possono che ricadere nell’ambito della relativa materia di competenza residuale. In quest’ottica si potrebbe sostenere che “lo Stato ha competenza legislativa esclusiva per quanto attiene alle linee ordinamentali della disciplina dei rapporti di lavoro, in quanto parte dell’ordinamento civile e penale. Ciò significa che lo Stato individua le categorie qualificatorie e definisce le fattispecie astratte cui connettere

formalmente alla loro competenza residuale/esclusiva. Con il ritorno ad una dimensione pubblicistica che si pensava ormai travolta dalla dura lezione dei fatti.” V. anche ZOPPOLI *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in CARINCI-ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., 63, il quale rileva come sia “difficilmente proponibile una interpretazione del nuovo dettato costituzionale che riprenda interamente un precedente orientamento diretto a ricondurre all’ordinamento degli uffici la disciplina del lavoro pubblico: troppa acqua è passata sotto i ponti per non attribuire un preciso significato al fatto che il neocostituente non differenzia in alcun modo esplicito e diretto lavoro privato e lavoro pubblico. Il nuovo assetto costituzionale tiene inevitabilmente conto di una lunga evoluzione, al termine della quale il lavoro pubblico ha perso una sua specifica identità giuridica.”

determinati effetti, delinea gli schemi contrattuali tipici, individuando sia il bilanciamento degli interessi fondamentali sia gli eventuali limiti per apporre elementi accidentali al contratto che alterano gli equilibri di fondo, regola gli istituti che incidono sulla struttura del contratto determinandone l'estinzione.”²⁰⁵

Anche nel settore del lavoro pubblico sono emerse voci tendenti a screditare il metodo di indagine proposto sulla base della materia, stante la sua obiettiva difficoltà, ed a valorizzare, al contrario, ogni meccanismo di cooperazione tra Stato e Regioni in un'ottica funzionale integrata. A tale riguardo, possono senza dubbio riproporsi le medesime argomentazioni precedentemente svolte, vale a dire la perdurante vigenza di un modello di riparto di competenze legislative impostato su di un metodo duale (come tale proposto dalla Costituzione come primo sostegno all'interprete), e che il d. lgs. 165/2001, ad ogni modo, non lesina all'interprete ausili e sostegni, posto che quest'ultimo testo legislativo ha, per lo meno in parte e certamente non senza commistioni, operato una netta distinzione tra aspetti organizzativi-pubblicistici (per i quali il legislatore statale si è limitato a dettare delle disposizioni di principio, si veda l'art. 2, comma 1²⁰⁶) e la disciplina del rapporto contrattuale dei dipendenti (per il quale è stato invece precluso ogni intervento normativo ad opera delle Regioni, si veda l'art. 2, comma 2²⁰⁷).

²⁰⁵ ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in CARINCI-ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, 60. Sempre secondo il medesimo A, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i pezzi di un difficile puzzle?*, op. cit., 149 ss., andrebbero ricondotti “alla potestà legislativa esclusiva regionale [...] la disciplina delle fonti di regolazione della micro e della macro organizzazione; i rapporti tra politica e burocrazia, ivi compresa la definizione dei poteri dirigenziali; gli organici e le modalità di assunzione, nonché dei dirigenti (fermo restando il principio costituzionale del concorso); i rapporti tra i livelli dirigenziali e l'esistenza del ruolo unico, i criteri per il conferimento di incarichi dirigenziali, la verifica dei risultati dirigenziali e i controlli interni (con l'esclusione del comitato dei garanti), presupposti e limiti di assunzioni destinate a determinate tipologie concorsuali; il regime delle incompatibilità ed il divieto di cumulo degli impieghi”; v. BATTINI, *Il personale*, in *Tratt. Dir. Amm., Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, tomo II, 2003, 406 e D'AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, op. cit., 756.

²⁰⁶ “Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi seconda dei rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive”.

²⁰⁷ “I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto.”

Alla luce dell'impostazione proposta, appare evidente che le Regioni non possono disciplinare quanto rientra direttamente nella disciplina dei rapporti di lavoro, sia a livello individuale sia a livello collettivo, rimanendo, comunque, estranea a tale area la disciplina dei profili riconducibili alla potestà di organizzazione degli uffici o che sono rimasti regolati dal diritto pubblico.²⁰⁸

A questo proposito, viene in rilievo la questione riguardante il soggetto che negozia per conto delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale, vale a dire l'ARAN, in virtù di un'esplicita investitura da parte della legge statale. Ora, nonostante la sua strumentalità alla regolazione dei rapporti di lavoro, la contestuale estraneità di tale istituto alla disciplina del rapporto di lavoro è evidente; pertanto non sembra, ad alcuni, che alla luce del nuovo Titolo V possa ritenersi intangibile dalla legislazione regionale²⁰⁹: "le Regioni potrebbero dunque decidere, individualmente o in accordo con altre (dando vita a forme associative a ciò finalizzate), di esercitare in proprio il potere negoziale, o di affidarlo a propri agenti contrattuali da esse regolati"²¹⁰. La L.R. Friuli 11 agosto 2005, n. 19, ad esempio, prevede regole particolari in materia di contrattazione collettiva e rappresentanza sindacale nel comparto del personale regionale e locale, parzialmente difformi rispetto a quelle contenute nel testo unico sul pubblico impiego (D. Lgs. 165/2001).²¹¹ Nulla vieterebbe, com'è ovvio, che in qualità

²⁰⁸ Si rinvia al cap. IV per l'esposizione della giurisprudenza costituzionale in merito alla separazione di competenze tra Stato e Regioni in materia di lavoro pubblico.

²⁰⁹ V. CARINCI F., *Una riforma rimasta orfana*, op. cit., 11, il quale osserva che la spinta a mettere in discussione tale legittimazione da parte delle Regioni potrebbe essere molto forte e che, per assorbirla, bisognerebbe probabilmente dar via libera ad un distinto comparto per le Regioni, con un contratto quadro che lasci loro una notevole capacità di adattamento a livello di contrattazioni "decentrate".

²¹⁰ ASTRID, *La legislazione del lavoro tra Stato e Regioni*, op. cit., 22; D'AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, op. cit., 757, ritiene che "le regioni potrebbero costituire proprie strutture per la contrattazione collettiva e, semmai, associarsi per svolgere in comune l'attività negoziale. Altrettanto potrebbero fare gli enti locali in esercizio della loro autonomia organizzativa."

²¹¹ L'art. 1 di detta legge stabilisce che l'Agenzia regionale per la rappresentanza negoziale ammette alla contrattazione collettiva le organizzazioni sindacali che vantino almeno una media del 4% tra dato associativo e dato elettorale (a differenza del 5% previsto dal TU sul pubblico impiego), mentre non si prevede la possibilità di ammissione unicamente in base al dato elettorale (cfr. invece l'art. 43 comma 3, d. lgs. n. 165/2001). Altri provvedimenti regionali, invece, contengono disposizioni in tema di concertazione e patti territoriali, commissioni tripartite, partecipazione delle parti sociali ai processi normativi. Si v., ad esempio, gli artt. 96-109 del d.PG.r. Toscana n. 22/R/2005, ove si dettano anche le regole, sostanziali e procedurali, per l'individuazione dei sindacati comparativamente più rappresentativi a livello regionale, ai fini della composizione della Commissione regionale permanente tripartita.

di soggetto negoziale possa continuare ad operare proprio l'ARAN²¹², ma ciò che dovrebbe cambiare sarebbe il suo titolo di legittimazione: non più una legge statale, bensì un mandato regionale (naturalmente nel rispetto dei principi qualificanti la disciplina dei contratti collettivi: da un lato, pertanto, la dimensione nazionale della contrattazione collettiva all'interno della quale, d'altro lato, potrà trovare spazio una contrattazione integrativa realizzabile presso le singole amministrazioni).

²¹² Come prospettato, in un approccio pragmatico che supera le incertezze ermeneutiche, da VISCOMI, *Prime riflessioni sulla struttura della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, suppl. fasc. 1, 172, seppur rendendosi necessaria una rivisitazione dell'Aran e dei comitati di settore alla nuova situazione nella quale il potere normativo contrattuale, anche nazionale, "deve esprimersi in modo coerente con il potere normativo in materia di organizzazione e di ordinamento": ZOPPOLI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i pezzi di un difficile puzzle?* op. cit., 163.

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 addotte 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

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.

indicazioni provenienti dal Libro Bianco³, sostanzialmente esautorando da ogni rilevante esercizio di funzioni normative in 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

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 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.

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 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

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”.

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.

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 (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

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.

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

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

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.

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".

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 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

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, 1, 439; PROIA, *Alcune considerazioni sul cosiddetto mobbing*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2005, 827.

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'imbutto 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."

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 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 impugate, *tutte* le disposizioni impugate, ad avviso della Corte, costituiscono una regolamentazione omogenea ed unitaria che inevitabilmente

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.

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, 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

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*."

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,

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.

rimanere distinti²⁷, in tal modo 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

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.

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.”

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 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

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

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.”

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

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*”).

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

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.

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 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

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 ridurne l'incidenza e la frequenza, e a promuovere iniziative di prevenzione e di sostegno a favore delle lavoratrici e dei lavoratori che si ritengono colpiti da azioni e comportamenti discriminatori e vessatori protratti nel tempo".

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 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

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.

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”.

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” 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,

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.

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 predisposizione di strutture e strumenti volti

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.

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

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”.

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 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

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.

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, 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

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.

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

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

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 disposizione del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 in materia di riordino delle funzioni ispettive. Tali aspetti sono trattati nella sentenza della Consulta n. 384 del 2005, per il cui commento si rimanda ai paragrafi successivi.

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. l), 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 debitrice di convinzioni federaliste⁵⁷ ad un, invece, concreto esercizio di poteri normativi (ritenuto) dal sapore fortemente accentratorio⁵⁸. 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

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.

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.

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

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.

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 non deriverebbe dall'uso,

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

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

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. 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

come ampiamente previsto dalla 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

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.

⁶⁸ CARINCI, *Una svolta tra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, in MISCIONE-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.

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 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

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.

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.

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 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

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

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

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 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,

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 "opportunamente". 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."

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 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

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

evinces 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 lavoro⁸⁴, possono verificarsi i presupposti per 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

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”.

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 inquadrabile 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

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."

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

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.

all'esercizio dell'attività di 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

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)."

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 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

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'esclusivo 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.

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, 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,

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.

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 *Giur. 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

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 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

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."

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

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 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

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.

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).

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

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

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 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

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’ ”.

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 variegata

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 valutazioni 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."

forme della leale collaborazione)¹¹⁶ anche dell'ente titolare delle altre competenze concorrenti.^{117 118}

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

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 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."

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 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

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

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

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 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

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.

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 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

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”.

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 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

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.

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, ma coinvolge persino il settore del mercato del lavoro, il

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, assestamento 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 personale

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

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.

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 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 *minimum* 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

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.”

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

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 sforate 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.

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

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

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 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

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.

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.

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

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.

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.

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 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.

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

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.

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".

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."

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 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

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.

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 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.

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

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 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

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 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.

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 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

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), *Meriti e diritto del lavoro nelle province autonome di Trento e di Bolzano*, Padova, 2004, 86 ss.

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 rientrate 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 ritenerne ben salda la competenza dello Stato in materia di rapporto contrattuale di lavoro. Prescindendo dalla

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.

collocazione geografica e da ogni disomogeneità 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.

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".

6.1 Premessa

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

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.

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 "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

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

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 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

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.

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.

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 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

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 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.

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

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 impuginate “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 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

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).

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

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.

economico del personale della Regione e degli enti regionali” rappresenterebbe, per le Regioni, materia interamente “riconcucibile 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 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

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.”

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 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

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

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.

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 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

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 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*

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 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.

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.”

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.

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”, 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

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).

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 riscontri 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

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".

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 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

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

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 contemperato 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

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 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. 1) Cost.), quanto

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.

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.

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 Regioni 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 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

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).

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, gravitanti 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

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

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".

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.

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 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

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,

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

7. Mercato del lavoro e tutela della disoccupazione

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”.

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

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

competenza normativa in materia. D'altro lato, la normativa censurata violerebbe anche la 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 in occupazione, 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

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.

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 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

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”.

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".

CAPITOLO QUINTO

IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE TRA BUND E LÄNDER IN MATERIA DI DIRITTO DEL LAVORO NELLA COSTITUZIONE E NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva – 2. Diritto del lavoro e competenze normative nelle Costituzioni tedesche, dalla Costituzione del Regno del 1871 alla *Grundgesetz* del 1949 – 3. Le competenze normative previste nella Costituzione federale tedesca – 4. Il diritto del lavoro come materia di legislazione concorrente nel rapporto tra *Bund* e *Länder* – 5. Una fondamentale sentenza del *Bundesverfassungsgericht* - 6. Cosa si trova dentro il contenitore *Arbeitsrecht* ed ambiti di intervento dei *Länder*

1. Premessa introduttiva

La trattazione seguente intende valutare come il tema della presente indagine sia disciplinato, da un lato, dalla Costituzione tedesca e, d'altro lato, come lo stesso sia stato affrontato dalla *Bundesverfassungsgericht* di *Karlsruhe* (com'è noto, l'equivalente, pur con tutti gli opportuni distinguo, della nostra Corte Costituzionale).

A tal fine occorre, preliminarmente, fornire un dato fondamentale: a differenza della Costituzione italiana – nella quale, come si è avuto modo di verificare nelle pagine precedenti, viene tratteggiato un quadro piuttosto criptico del riparto di competenze in materia ed al quale solo il lavoro della dottrina e della giurisprudenza costituzionale successiva hanno apportato un chiarificatore contributo ermeneutico – la *GrundGesetz* tedesca (ovvero la Legge Fondamentale, di seguito GG) esplicitamente cita, nell'art. 74, comma 1, n. 12, il diritto del lavoro (*das Arbeitsrecht*) tra le materie oggetto di competenza legislativa concorrente tra *Bund* e *Länder*.¹

¹ L'art. 74, comma 1, GG, dispone, infatti, testualmente che: „Die Konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: 1. das bürgerliche Recht, [...] 12. das Arbeitsrecht einschliesslich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschliesslich der Arbeitslosenversicherung.“

Altrimenti detto, il diritto del lavoro gode, nel sistema costituzionale tedesco di riparto delle competenze normative, di un riferimento espresso, manifestato a chiare ed eloquenti lettere dal legislatore costituzionale, che lo colloca apertamente in un ambito (la competenza normativa concorrente) nel quale, come verrà di seguito meglio precisato, tanto il *Bund* quanto i *Länder* possono legittimamente adottare provvedimenti normativi nelle materie ivi attribuite.

A questo preliminare dato fondamentale, tuttavia, vanno accompagnate altre ed ulteriori preventive precisazioni che, sebbene solo in parte, oscurano il dato testé fornito. Come si avrà modo di verificare compiutamente nelle pagine che seguono, infatti, il riferimento espresso al diritto del lavoro contenuto nell'art. 74, comma 1, n. 12, GG, se da un lato esplicita in maniera inequivoca la natura della competenza normativa in materia, d'altro lato non dev'essere mal interpretato: la competenza normativa concorrente che esso prevede assume significato assai differente rispetto a quanto tale competenza comporta, rispettivamente, nel nostro sistema di riparto costituzionale di competenze legislative tra Stato e Regioni.

La legislazione "*konkurrierende*" tedesca risulta infatti ispirata ad una concezione radicalmente diversa da quella concorrente italiana, trattandosi di un modello di alternanza più che di condivisione.

Ed ancora, tale riferimento, pur nella sua espressività, nulla dice in merito alle estensioni ed alle prerogative che tale attribuzione comporta.

Sia qui consentito solo questo cenno preliminare, preludio ad una breve ricognizione storica delle modalità tramite le quali la voce "diritto del lavoro" ha trovato accoglimento ed espressione nelle Costituzioni tedesche che si sono, nel tempo, succedute; ciò costituisce adempimento funzionale tanto all'accertamento del processo che ha condotto il diritto del lavoro a godere dell'esplicita (ed attuale) enunciazione di cui sopra, quanto ad una migliore comprensione di quanto di seguito esposto.

2. Diritto del lavoro e competenze normative nelle Costituzioni tedesche, dalla Costituzione del Regno del 1871 alla GrundGesetz del 1949

Prendendo le mosse dalla Costituzione del Regno del 16.4.1871² (emanata dagli già esistenti organismi legislativi *Bundestag* e *Reichstag*) la struttura del *Deutsches Reich* già si qualificava come uno stato federale,³ all'interno del quale convivevano ventidue stati a reggenza monarchica e tre città repubblicane (Amburgo, Brema, Lubecca).⁴ Valeva essenzialmente, fin da allora, il principio di separazione delle competenze, in base al quale i singoli *Länder* erano competenti per le materie non espressamente affidate dalla Costituzione alla cura del *Bund*.⁵ L'art. 4 della *Reichsverfassung* prevedeva, al nr. 1, una competenza del Regno sulle "disposizioni circa l'attività aziendale, comprensiva degli aspetti assicurativi." Sotto questi concetti furono catalogati tanto l'ordinamento del lavoro aziendale quanto le norme in merito all'assicurazione sociale introdotte da Bismarck.⁶

Infatti, ai sensi della normativa citata, il *Reich* fece ampio uso della propria competenza normativa: accanto alle norme relative all'ordinamento aziendale del lavoro (i rapporti contrattuali dei lavoratori in azienda erano oggetto in modo particolare della *Gewerbeordnungsgesetz* del 21.06.1869⁷, Tit. VII, artt. 105-110, oltre a leggi speciali, quali la legge sull'impiego di bambini in azienda del 30.03.1903⁸ e la

² V., per tutti, la ricostruzione storica di MAURER, *Staatsrecht I, Grundlagen Verfassungsorgane Staatsfunktionen*, München, 2005, 61 e ss.

³ V. LABAND, *Deutsches Reichstaatsrechts*, München, 1919, 13.

⁴ Detto incidentalmente, la Costituzione in discorso intraprese il difficile tentativo di combinare elementi assai diversificati tra loro, attingendo al contempo da principi democratici, monarchici e federali. V., al riguardo, ANSCHÜTZ, *Staatsrecht*, in HOLZTENDORFF-KOHLER, *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft*, Bd. IV, Berlin, 1914, 1 ss.

⁵ V. in proposito, l'opinione di MAURER, *Staatsrecht I, Grundlagen Verfassungorgane Staatsfunktionen*, op. cit., 62, ad avviso del quale le competenze del *Reich* ivi delineate erano, complessivamente intese, assai più deboli dell'attuale disposizione costituzionale, specie nel settore dell'amministrazione della cosa pubblica. Ad avviso del medesimo Autore, un ruolo fondamentale nel cammino del rafforzamento delle competenze statali ebbe l'egemonia prussiana, stante l'influenza esercitata sul piano istituzionale.

⁶ STETTNER, *Art. 74, II, Einzelne Titel*, in DREIER (*herausgegeben*), *GG Kommentar*, München, 2006, 1674.

⁷ In RGBL., 245. La *Gewerbeordnungsgesetz* è, in alcune sue parti, ancora in vigore: v., infatti le modifiche apportate tramite l'art. 1 della Legge 19.12.2006, in BGBL, 3232.

⁸ In RGBL., 113.

legge sul lavoro a domicilio del 20.12.1911⁹), si annoverano anche altri provvedimenti normativi quali la legge sul *Reichsversicherungsordnung* del 19.07.1911¹⁰.

A sua volta, la Costituzione di Weimar (*Weimarer Reichsverfassung*, di seguito WRV), emanata all'esito del processo che prese avvio dalla Rivoluzione del novembre 1918 e dall'abdicazione del *Kaiser*, risentiva fortemente, in numerosi aspetti, dell'influsso della Costituzione del 1871.¹¹ Essa assegnava al *Reich* competenza normativa concorrente in materia di "diritto del lavoro, di assicurazione e protezione dei lavoratori e degli impiegati" (art. 7, nr. 9, WRV¹²). La moderna, a suo tempo, parola "*Arbeitsrecht*" (diritto del lavoro) era stata proposta all'Assemblea dall'ottavo *Ausschuss* (Consiglio) della "Costituente nazionale tedesca per l'emissione di una Costituzione", in sostituzione della formulazione, precedentemente suggerita, "rapporto giuridico dei lavoratori e degli impiegati", sebbene ad avviso di alcuni lo stesso concetto "diritto del lavoro" non apparisse del tutto chiaro nella sua portata e nel suo contenuto.¹³

Peraltro, dal sistema di riparto di competenza legislative, si ricava che negli ambiti di competenza, i *Länder* potevano emanare propri provvedimenti normativi solo "fin tanto e nella misura in cui il *Reich* non avesse fatto uso della propria competenza normativa".¹⁴

La nozione "diritto del lavoro", ad ogni modo, apparve ai più sufficientemente esaustiva e venne positivamente valutato che "questo nuovo ed importante concetto

⁹ In RGBl., 976.

¹⁰ In RGBl., 509.

¹¹ Una ricognizione storica dei fatti che diedero origine al "fenomeno Weimar" è, naturalmente, impossibile in questa sede, così come l'analisi dei punti di contatto con la precedente tradizione costituzionalistica tedesca e la rilevanza generale della Costituzione di Weimar nel periodo in cui fu emessa. In merito a questi aspetti, si v., per tutti, HUBER, *Verfassungsgeschichte*, Bd. V-VIII, 1978, 152 ss., e HAMMER, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919 – die Weimarer Reichsverfassung*, Frankfurt, 2000, 57 ss.

¹² Ma v., per l'individuazione del sistema di competenze, l'art. 12, Abs. 1.

¹³ Si v., al riguardo, JACOBI, *Grundlehren des Arbeitsrecht*, 1927, 37 e KASKEL, *Art. 157 Abs. 2. Einheitliches Arbeitsrecht*, in NIPPERDEY, *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, Bd. III, München, 1930, 361.

¹⁴ Per una sistematica visione d'insieme delle competenze normative secondo la WRV, si v. LASSAR, *Die verfassungsrechtliche Ordnung der Zuständigkeit*, in ANSCHÜTZ-THOMA, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. I, München, 1930, § 27.

[fosse] stato introdotto fin dall'inizio nella legislazione"¹⁵, tanto da assumere una valenza fondamentale, posto che la disposizione venne intesa come se di seguito alla voce "diritto del lavoro", contenuta nell'art. 7, nr. 9, WRF, fosse inserito un "in particolare" e le voci menzionate successivamente fossero considerate alla stregua di mere "guide esemplificative delle porzioni di ambiti interessate, particolarmente a cuore al legislatore"¹⁶ (in modo che fosse chiaro, in altre parole, che quest'ultimo disponesse anche della competenza in materia di assicurazioni sociali)¹⁷. Dev'essere segnalato, peraltro, che il riconoscimento del diritto del lavoro e delle assicurazioni sociali quale autonoma disciplina trova espressione anche in altre disposizioni della WRV, quali l'art. 161¹⁸ e l'art. 157, Abs. 2, all'interno del quale, in particolare, si esorta il *Reich* ad adottare, in sostanziale aderenza al coevo assetto dei rapporti di forza tra autorità centrale e periferica che fundamentalmente proponeva una disciplina del diritto del lavoro di esclusiva provenienza federale, una disciplina unitaria del diritto del lavoro¹⁹.

Successivamente, il progetto costituzionale detto *Herrenchiemseer Entwurf*²⁰, affidava, all'art. 15, comma 36, al *Bund* la precedenza legislativa in merito "al diritto

¹⁵ KOCH, *Berichterstatter des Unterausschusses*, in *Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*. Bd. 336: *Anlagen zu den Sten. Ber., Akten Stück nr. 391: Bericht des Verfassungsausschusses*, Berlin, 1920, 70.

¹⁶ KASKEL, *op. cit.*, 370.

¹⁷ "In verità, i due ambiti malgrado il loro comune fondamento, si sono separati l'uno dall'altro e sviluppati in autonome discipline giuridiche", KASKEL, *op. cit.*, 366.

¹⁸ Art. 161: "per la difesa della salute e dell'attività lavorativa, per la protezione della maternità e per la prevenzione delle conseguenze economiche derivanti dalla vecchiaia, dalla debolezza, dai cambiamenti della vita, il *Reich* predispose un completo sistema di assicurazione con la determinante collaborazione degli assicurati". V., al riguardo, FISCHER, *Artikel 161. Sozialversicherung*, in NIPPERDEY, *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, *op. cit.*, 452.

¹⁹ Art. 157, comma 2: "Il *Reich* predispose un diritto del lavoro unitario". Sul significato di tale disposizione si v., in particolare, ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, Art. 157 Erl. 2*, 1933, 730. Esortazione, come noto, che non ebbe seguito. L'autorità centrale, peraltro, durante il periodo di Weimar fu particolarmente attiva nell'ambito del diritto del lavoro, emanando provvedimenti normativi dotati di indubbia rilevanza, quali la legge sui Consigli di fabbrica del 04.02.1920, RGBL. 147 (si v. al riguardo FEIG, *Betriebsräte*, in ELSTER-WEBER-WIESER, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, München, 1924, 625), sul diritto processuale del lavoro del 23.12.1926 (in RGBL. 1926 I, 507) e la legge sulla assicurazione contro la disoccupazione e sul collocamento del lavoro del 16.07.1927, poi rivista con legge del 12.10.1929 (rispettivamente in RGBL. I, 187 e RGBL. I, 162). Si veda, per una generale ricognizione del diritto del lavoro nell'epoca weimariana, NÖRR, *Grundlinien des Arbeitsrecht der Weimarer Republik*, in *Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 1986, 403.

²⁰ Sulla portata e valenza dell'incontro svoltosi tra il 10 ed il 23 agosto 1948 sulle rive dell'*Herrenchiemsee*, si v. MUSSGUG, *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland*, in ISENSEE-KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. I, München 2003, § 8, Rdnr 39.

del lavoro, compresa la protezione del lavoro e l'avviamento al lavoro". Anche in questo caso, il concetto di diritto del lavoro dev'essere inteso in senso ampio, comprensivo quindi non solo del diritto del contratto di lavoro ma anche del diritto pubblico del lavoro, del diritto processuale e delle disposizioni inerenti alle rappresentanze dei lavoratori nei luoghi di lavoro. A tal fine vennero aggiunte, con intento chiarificatore, le parole "compresa la protezione del lavoro e l'avviamento al lavoro".²¹

Venendo, infine, alla *Grundgesetz* del 1949, cioè alla Costituzione federale attualmente in vigore (nonostante numerosi rimaneggiamenti l'ultimo dei quali avvenuto nel corso del 2006), in seno alla Commissione per la delimitazione delle competenze normative, nonostante il prevalere dell'opinione maggioritaria secondo la quale la voce *Arbeitsrecht* abbracciasse anche voci limitrofe, si valutò comunque opportuno aggiungere, rispetto al modello costituito dall'*Herrenchiemseer Entwurf*, la voce *Arbeitsschutz*. La nuova formulazione venne adottata in prima lettura dalla *Hauptausschuss* senza discussione²², mentre in seconda lettura venne discussa la proposta di inserire dopo la parola *Arbeitsrecht* le parole "compreso l'ordinamento aziendale", al fine di "chiarire che il diritto della rappresentanze aziendali ricade sotto la legislazione di precedenza"²³ (*Vorranggesetzgebung*).

La proposta passò unanime e la disposizione di risulta, che in terza e quarta lettura non venne nemmeno discussa, si trova attualmente scolpita a livello costituzionale nell'art. 74, comma 1, GG, il quale dispone che "la competenza legislativa concorrente si estende alle seguenti materie: 1. il diritto civile, [...] 12. *il diritto del lavoro* compreso l'ordinamento aziendale, la protezione del lavoro, l'attività

²¹ Si v. quanto sostenuto in sede congressuale nel *Bericht des Unterausschusses II*, in BUCHER, *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle*. Bd. II, *Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*, München, 1981, 245.

²² Seduta del 23 novembre 1948.

²³ *Parlamentarischer Rat. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Formulierungen der Fachausschüsse, des Allgemeinen Redaktionsausschusses, des Hauptausschusses und des Plenums*, Bonn 1948/49, Drs. Nr. 370 del 13.12.1948, 93.

di collocamento così come l'assicurazione sociale compresa l'assicurazione contro la disoccupazione".²⁴

3. Le competenze normative previste nella Costituzione federale tedesca

Prima di passare concretamente a verificare come il diritto del lavoro venga in tale sede affrontato, pare opportuno premettere una digressione generale sulle tipologie di competenze normative contenute nella Legge Fondamentale.

La Repubblica Federale Tedesca assume, come noto, struttura di Stato federale. Ciò si evince in maniera inequivoca dall'art. 20, Abs. 1, GG, il quale sancisce espressamente l'accoglimento del principio federalista.²⁵ La Repubblica, in altre parole, è costituita da una unione di Stati, che, al contempo, sono anche organismi sovrani ed (in parte) indipendenti. Il dualismo che ne deriva e le connesse problematiche in merito alle eventuali e pur sempre possibili tensioni, vengono composti tramite i mezzi all'uopo predisposti dall'ordinamento costituzionale. La stessa Costituzione federale fissa reciproche limitazioni all'esercizio dei poteri statali, le cui funzioni vengono, invero, ripartite tra il *Bund* ed i *Länder*: l'art. 30 GG, infatti, dispone che l'esercizio delle funzioni statali e l'adempimento dei compiti connessi compete, fin tanto che la GG non dispone o consente altra forma di regolamentazione, ai *Länder*. Questi ultimi, quindi, possono rivendicare, stante il tenore letterale della disposizione appena citata, la più alta ed originaria competenza (in quanto non "devoluta" dal *Bund* ma riconosciuta direttamente dalla Costituzione) per l'esercizio dei poteri statali nelle materie e negli ambiti loro affidati.

Del tutto logicamente, dunque, in merito a quanto direttamente concerne l'esercizio del potere legislativo, ai sensi dell'art. 70, comma 1, GG, i *Länder* sono

²⁴ *Parlamentarischer Rat. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Formulierungen der Fachausschüsse, des Allgemeinen Redaktionsausschusses, des Hauptschusses und des Plenums*, op. cit., 361.

²⁵ Art. 20, comma 1, GG : „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

dotati della primaria funzione legislativa fin tanto che la Costituzione non affida al *Bund* la medesima funzione.²⁶ La norma citata dispone, dunque, nell'operazione di generale determinazione degli spazi accessibili dal legislatore centrale e periferico, una presunzione semplice in favore della competenza normativa di quest'ultimo.²⁷

A questa generale disposizione, che sembra porre semplicemente i *Länder* in una posizione preferenziale rispetto al *Bund*, fanno seguito le disposizioni costituzionali ove vengono nominate le tipologie di competenza normativa. Nel dettaglio, è possibile evidenziare come i Padri Costituenti della Repubblica Federale Tedesca avevano originariamente impostato i cardini della competenza legislativa derivandoli direttamente dalla Costituzione di Weimar, dalla quale trassero le travi portanti con alcune lievi modifiche limitate tuttavia alle intitolazioni.

Le tipologie di competenze normative contemplate dall'art. 70, comma 2, GG, sono le seguenti:

a) competenza esclusiva del *Bund*, che impedisce ogni interferenza dei *Länder* sulla medesima materia, con l'eccezione, ai sensi dell'art. 71 GG, dell'espresso invito in tal senso rivolto da una legge federale, ma solo ed esclusivamente fin tanto che e nella misura in cui essa espressamente lo consenta;²⁸

b) competenza concorrente tra *Bund* e *Länder*, nell'ambito della quale, a mente dell'art. 72 GG, questi ultimi possono legiferare ma solo fino a quando e nella misura in cui il *Bund* non abbia fatto uso, tramite propri provvedimenti normativi, della sua competenza.²⁹

²⁶ Art. 70, comma 1, GG : “i *Länder* hanno il diritto alla legislazione fin tanto che questa Legge fondamentale non attribuisca al *Bund* il potere di legiferare“.Su quali concreti spazi possa intervenire il legislatore dei *Länder*, l'art. 70 non si pronuncia. Esso afferma solo che, in sostanziale similitudine al legislatore costituzionale italiano, i *Länder* possano legiferare solo ove la Costituzione non preveda che la competenza normativa in materia non appartenga al *Bund* per espressa disposizione. Il legislatore dei *Länder*, in analogia con il nostro legislatore regionale, dovrà quindi preventivamente verificare che sulla materia oggetto di sua eventuale regolamentazione non viga una espressa competenza del *Bund*, la quale, sussistendo, priverà di ogni efficacia la normativa del *Land*, caducandola e privandola di ogni effetto.

²⁷ GREWE-RINGERLMANN, *Bundesrecht und Bundesgesetzgebung*, München, 1970, 47.

²⁸ L'art. 71, GG, infatti, disciplina la cosiddetta competenza esclusiva del *Bund*, disponendo che “im Bereich der ausschliesslichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie herzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden”

²⁹ L'art. 72, GG, infatti, rubricato „Konkurrierende Gesetzgebung“, dispone che „im Bereich der Konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“

Ad esse va aggiunta la competenza-quadro del *Bund*, la quale autorizza(va) quest'ultimo ad emettere disposizioni generali che i *Länder* avrebbero tradotto, nel rispetto delle indicazioni ivi contenute, in norme di dettaglio. Tale tipologia di competenza normativa è stata, tuttavia, abrogata dalla riforma dell'impianto federalista del 2006.

Negli artt. successivi, in particolare dall'art. 73 all'art. 75 (quest'ultimo, come appena rilevato, ora abrogato), vengono, inoltre, concretamente elencate le materie collocate rispettivamente in regime di competenza esclusiva del *Bund* od in regime di competenza concorrente. Ogni altra materia non rientrante nelle tipologie sopraesposte è affidata, come già rilevato, alla competenza dei *Länder* (art. 70, comma 1, GG): in altre parole anche nella Costituzione tedesca le concrete competenze normative che i singoli *Länder* possono vantare (in via esclusiva o residuale) non sono espressamente indicate, caratteristica tipica come già rilevato degli stati federali, ma devono essere ricavate tramite l'inutilizzabilità, da rilevarsi in via preliminare, delle espresse competenze statali, esclusive o concorrenti che siano.³⁰

Su tale substrato costituzionale si inserisce la *Föderalismusreform* attuata durante l'anno 2006.³¹ L'obiettivo che si propone il legislatore costituzionale del 2006 è la semplificazione di un sistema di relazioni intergovernative e di intrecci politici (*Politikverflechtung*, nel linguaggio dei politologi e dei costituzionalisti tedeschi) divenuto troppo complesso.

L'idea fondamentale alla base di tale riforma è la riduzione del potere di approvazione del *Bundesrat* per quanto attiene alla competenza legislativa del *Bund*, controbilanciata da una riduzione della competenza legislativa del *Bund* a favore dei *Länder*. Dal catalogo della competenza normativa concorrente numerose materie passano, infatti, alla competenza esclusiva (o residuale) dei *Länder*, mentre radicalmente abrogata risulta la competenza normativa quadro (*Rahmengesetzgebung*),

³⁰ ZIPPELIUS-WÜRTEMBERGER-MAUNZ, *Deutsches Staatsrecht*, München, 2006, 32. Sia qui rilevato, tuttavia, che a seguito della riforma federalista alcune competenze esclusive dei *Länder* sono ora in parte espressamente previste nell'art. 23, comma 6, GG.

³¹ Disposizioni per la modifiche alla Legge Fondamentale del 28.08.2006 (BGBl, 1, 2034).

ex art. 75 GG, per molti aspetti simile alla nostra potestà legislativa concorrente. La sua abrogazione raccoglie una diffusa insoddisfazione nei confronti di tale regime competenziale: nonostante il Tribunale costituzionale federale, infatti, avesse stabilito che, nell'ambito della legislazione-quadro, ai *Länder* dovesse rimanere un margine effettivo per la disciplina legislativa sostanziale, la Federazione ha spesso violato il disposto dell'art. 75, comma 2, GG (che rendeva eccezionale la legislazione federale di dettaglio).

Il legislatore costituzionale, abrogando l'intero art. 75 GG, ha così disposto che le materie ivi contenute fossero conseguentemente fatte rientrare o nella potestà esclusiva della Federazione (notifiche e documenti di riconoscimento; tutela del patrimonio culturale tedesco dai trasferimenti all'estero), od in quella dei *Länder* (come nel caso della disciplina giuridica della stampa, in quanto materia non riservata alla Federazione) ovvero in quella 'concorrente'. Alcune tra queste ultime, in particolare quelle più delicate relative all'ambiente e all'università, pur ricollocate all'interno della competenza 'concorrente', ricevono un trattamento particolare in quanto il nuovo art. 72, comma 3, GG, riconosce ai *Länder* un potere di deroga rispetto alla legislazione federale (in ciò accogliendo le proposte del 2003 della Conferenza dei Capi di governo dei *Länder*). In relazione a tali materie se la Federazione decide di far uso del suo diritto di legiferare (com'è proprio della *konkurrierende Gesetzgebung*), la legge federale non entra in vigore prima dei sei mesi che seguono la promulgazione, tranne che non sia stabilito diversamente con legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*. In tal maniera la legge federale può non entrare affatto in vigore sul territorio del *Land* che si premunisca per tempo di una propria legge.

All'interno della potestà concorrente è stata così creata, per alcune materie, una peculiare competenza dei *Länder*, consistente nel potere di sottrarsi alla legislazione federale. La *konkurrierende Gesetzgebung*, all'esito della riforma federalista, si manifesta in tre differenti forme di competenza normativa:

1) competenza concorrente, per così dire, incondizionata del *Bund*, senza altre ulteriori specificazioni (art. 72, comma 1, GG), parlandosi in tal caso di competenza nocciolo o preminente;³²

2) dieci competenze concorrenti del *Bund* sulle quali incide il presupposto del rispetto della clausola di necessità – di cui si v. oltre nel testo – (art. 72, comma 2, GG) peraltro rimuovibile tramite legge federale o sentenza costituzionale (art. 93, comma 2, GG) che dichiara la cessazione della necessità e consente una “sostituzione” (abrogazione integrale) della fonte federale da parte di una fonte del *Land* (è stato proposto il termine di competenza “per necessità” *Bedarfskompetenz*);³³

3) sei competenze concorrenti del *Bund* derogabili, ai sensi dell’art. 72, comma 3, GG, ad opera della legislazione decentrata *Land* (si parla di *Abweichungsgesetzgebung*, legislazione in deroga).³⁴

Un concorso tra fonti federali e regionali sarebbe dunque astrattamente possibile oltre che nel caso di delega, anche nelle ipotesi di leggi federali cd. di “defederalizzazione” in cui sia la stessa legge federale di “apertura” che abroga la legislazione federale ritenuta non più necessaria o ne autorizza la sostituzione da parte di fonti regionali.³⁵

L’ipotesi che certamente desta maggiore attenzione consiste nell’eventualità in cui provvedimenti normativi dei *Länder* apportino deroghe a leggi federali (ovverosia introducano leggi regionali in deroga). In questo caso la nuova disposizione costituzionale stabilisce una deroga all’art. 31 della Legge fondamentale, senza per questo attribuire alla legge regionale un rango equivalente a quello della legge federale:

³² DEGENHART, *Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2006, 1209.

³³ IPSEN, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2006, 2801.

³⁴ Le materie di cui all’art. 72, comma 3, sono: 1) caccia (ad esclusione della disciplina delle licenze di caccia); 2) protezione della natura e tutela del paesaggio (ad esclusione dei principi generali della protezione della natura, della disciplina della tutela delle specie o della protezione dell’ambiente naturale marittimo); 3) ripartizione delle terre; 4) gestione del territorio; 5) regime delle acque (ad esclusione delle norme relative a materiali o impianti); 6) criteri di ammissione all’università e diplomi universitari.

³⁵ Oppure è il giudicato costituzionale che accerta la cessata necessità di una legislazione federale progettata o già vigente (e, di conseguenza, forse anche la sopravvenuta incostituzionalità della stessa).

non si ha, infatti, abrogazione, ma soltanto deroga in un ambito di applicazione territoriale ben circoscritto.³⁶

Ancora in merito alla competenza legislativa concorrente, occorre segnalare che fino al 1994 l'emissione di un provvedimento normativo ad opera del *Bund* nell'ambito di materie oggetto di tale tipo di competenza normativa, esige, ai sensi dell'art. 72, comma 2, GG, la sussistenza della necessità di una regolazione di origine federale, derivante dalla circostanza che:

- tali materie non avrebbero potuto essere efficacemente regolate tramite una normativa elaborata dal legislatore periferico, oppure perché
- la disciplina di tali materie ad opera di un legislatore periferico avrebbe potuto contrastare con gli interessi di altri *Länder* o l'unità federale, oppure ancora perché
- la disciplina di tali materie esige la salvaguardia dell'unità giuridica ed economica ed, in particolare, la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita anche al di fuori del territorio di un singolo *Land*.

Tali presupposti legittimanti l'intervento federale, costituenti la cosiddetta "clausola di necessità"³⁷, si sono però rivelati assai poco avverso il crescente e progressivo impossessamento di ambiti di competenza concorrente ad opera del *Bund*.³⁸ Al fine di promuovere un rafforzamento delle prerogative dei *Länder*, infatti, a seguito della modifica della Legge Fondamentale del 27 ottobre 1994, si procedette ad

³⁶ V. in proposito LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano* - Rielaborazione dell'intervento svolto al Senato della Repubblica il 26 febbraio 2007, nel quadro dell'indagine conoscitiva sul Titolo V Cost. effettuata dalle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato all'interno del sito www.issirfa.cnr.it il quale sostiene che non esisterebbe "una *Geltungsvorrang*", ma solo un "*Anwendungsvorrang*" della legge di deroga, una prevalenza che può essere terminata esercitando nuovamente la competenza da parte del legislatore federale. Tale interpretazione attende tuttavia ancora un avallo da parte del giudice costituzionale." Nelle suddette materie, infatti, mancando allo stato una posizione del *Bundesverfassungsgericht*, in caso di divergenza tra la legislazione federale e quella dei *Länder*, prevale la normativa adottata per ultima, con la possibilità di un pericoloso *Pingpongspiel* tra legislatore centrale e periferico.

³⁷ Se ne veda la ricostruzione in chiave sistematica, nonché tramite un inquadramento di carattere storico dovuto alle peculiari circostanze della nascita della Costituzione tedesca, in DAHS, *Bundesarbeitsrecht und Landesarbeitsrecht – ein Betrag zum Werdegang und zur Problematik der Gesetzgebungskompetenzen im Bonner Grundgesetz*, in *Recht der Arbeit*, 1949, 321 ss.

³⁸ PESTALOZZA, in MANGOLDT-KLEIN-PESTALOZZA, *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. VIII, München, 1996, Art. 72, Rdnr. 15 ss.

emendare l'art. 72, comma 2, introducendo una particolare riforma della *Bedürfnisklausel* (la cd. clausola di necessità), prevedendo che il *Bund* potesse intervenire nelle materie oggetto di competenza concorrente solo ed esclusivamente quando e nei limiti in cui una norma federale si rendesse necessaria per la creazione di condizioni di vita eguali sul territorio federale o la realizzazione dell'unità giuridica od economica nell'interesse generale dello Stato.

La riforma costituzionale del 1994 trasformò la clausola di necessità da criterio politico incensurabile in criterio giuridico sindacabile dal *Bundesverfassungsgericht*. Quest'ultimo, da parte sua, interpretò restrittivamente la versione innovata della *Bedürfnisklausel*, pretendendo, al fine di riconoscere come legittimo l'intervento del potere normativo federale nell'ambito della competenza normativa concorrente, il rispetto rigoroso ed effettivo dei presupposti citati.³⁹

La giurisprudenza costituzionale, infatti, sottopose la clausola di necessità ad un controllo effettivo basato sui seguenti criteri:

a) il compito della federazione di garantire “condizioni di vita equivalenti” sull'intero territorio federale giustifica interventi federali “se le condizioni di vita nei *Länder* della Repubblica federale si sono evolute divergendo in modo tale da pregiudicare la coesione sociale (*Sozialgefüge*) dello stato federale o se un simile sviluppo si sta delineando con concretezza”;

b) la conservazione dell'unità giuridica giustifica un intervento solo se il pluralismo degli ordinamenti assume forme di una “frammentazione del diritto con conseguenze problematiche intollerabili nell'interesse sia della federazione sia dei *Länder*”;

c) la conservazione dell'unità dell'economia giustifica l'intervento solo nel caso in cui “la mancanza di una legge federale comporti svantaggi per l'economia nazionale complessivamente intesa.”⁴⁰

³⁹ BVerfGE 106, 62; ma anche BVerfGE 111, 226.

⁴⁰ Tutte le citazioni tratte dalle pronunce del Bundesverfassungsgericht citate alla nota precedente. Ad opinione di GRIMM, cfr. il suo intervento contenuto negli *Atti della Bundesstaatskommission* http://www.bundesrat.de/cln_050/nn_6898/DE/foederalismus/foederalismus-node.html_nnn=true e del *Rechtsausschuss* <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform>, la giustiziabilità della

Per effetto della revisione costituzionale del 2006, tuttavia, la clausola vincolerà la Federazione solo nelle materie indicate nel comma 2 dell'art. 72, GG: alla clausola di necessità, in altre parole, sottostanno dieci titoli di competenza, mentre ne sono stati sottratti dalla sua sfera di applicazione ben ventidue.⁴¹ La modifica si traduce quindi in un ampliamento della discrezionalità della Federazione, più libera di scegliere se far uso del proprio diritto di legiferare indipendentemente dalla sussistenza di quei presupposti sulla base dei quali poteva essere chiamato a giudicare il Tribunale costituzionale federale (in forza della espressa previsione contenuta nell'art. 93, comma 1, n. 2°, GG).⁴²

clausola di necessità è servita a “rafforzare la razionalità intrinseca della legislazione concorrente. Quest’ultima intenderebbe garantire un minimo di uniformità necessaria e un massimo di diversità possibile. Per questo sarebbe stato utile intervenire sul meccanismo di cessione delle competenze, trasformandola da semplice facoltà in un dovere per il legislatore federale”. Ad avviso di SCHARPF, opinione contenuta nei medesimi *Atti* soprariportati, la giustiziabilità ha invece rafforzato “l’incertezza e l’imprevedibilità della legislazione. Tale incertezza deriverebbe soprattutto dai problemi di asimmetria fattuale che inciderebbero sulla percezione della necessità di uniformità e diversità, percezione che diverge notoriamente tra i *Länder* forti e i *Länder* deboli.”

⁴¹ V. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, Nota per l’indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione. Senato della Repubblica, Audizione del 26.2.2007, in www.issirfa.cnr.it. “Da un punto di vista formale è stato contestato il metodo della modifica che, all’interno di una stessa potestà normativa, crea una differenza sostanziale tra materie di competenza ‘concorrente’ e materie che, sottratte all’applicazione della clausola di necessità, era forse meglio trasferire nella potestà esclusiva della Federazione.”

⁴² A proposito della clausola di necessità, ne va, infatti, confermata la sua giustiziabilità da parte del Tribunale costituzionale federale: aggiungendo un secondo comma all’art. 93 GG, il legislatore costituzionale attribuisce il potere al Tribunale di valutare se sussista la necessità di una disciplina legislativa federale, adottata ai sensi dell’art. 72, comma 2, GG, oppure che essa non possa più essere adottata per effetto della modifica apportata al medesimo articolo dalla revisione costituzionale del 2006 (il legislatore costituzionale, infatti, con l’introduzione dell’art.125a, comma 2, GG stabilisce la sopravvivenza del diritto federale adottato sulla base della clausola di necessità prima del novembre 1994, tranne che la legge federale non ne autorizzi la sostituzione da parte di provvedimenti normativi dei *Länder*). Il ricorso al Tribunale è però ammissibile solo dopo che il *Bundestag* abbia respinto o non discusso o non approvato entro un anno, ovvero il *Bundesrat* abbia respinto, una proposta di legge federale diretta ad autorizzare la sostituzione della legislazione federale da parte dei *Länder*. V., al riguardo, l’opinione di LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all’esame del Parlamento italiano*, op. cit., “la disposizione merita di essere segnalata anche per gli effetti che produce su più ampi principi costituzionali, come quello della divisione dei poteri. Essa infatti attribuisce alla decisione del Tribunale il valore di forza di legge, a differenza di quanto dispone in via generale l’art. 31, comma 2, della legge sul Tribunale federale (BVerfGE), che attribuisce solo valore negativo di legge alle decisioni del Tribunale. La “riforma della riforma” riconosce questo stato di incertezza, cercando di arginarlo con una lista di materie per le quali non è più richiesta una necessità o tale necessità sia presunta *juris et de jure* o, ancora, *Bund* e *Länder* concordano nel presumere la necessità ed escludono solo il controllo giurisdizionale di costituzionalità. Per le altre materie incerte è stata invece escogitata una nuova procedura che consente di risolvere i dubbi prima in sede politica e solo successivamente in sede giurisdizionale (art. 93, comma 2, LF). In base a tale procedura, uno o più *Länder*, anche solo per il tramite del *Bundesrat* possono chiedere una sentenza che accerta un vizio sopravvenuto di incompetenza della legislazione federale.”

4. Il diritto del lavoro come materia di legislazione concorrente nel rapporto tra Bund e Länder

Come già anticipato, in materia di diritto del lavoro la disposizione pertinente è l'art. 74, comma 1, n. 12, norma peraltro immutata rispetto all'originaria formulazione, che ne affida la competenza normativa al regime concorrente tra *Bund* e *Länder*.

Da quanto sopra esposto può sintetizzarsi, quindi, che in materia di legislazione concorrente i singoli *Länder* possono legiferare in merito solo fino a quando e nella misura in cui il *Bund* non abbia già fatto uso della propria competenza normativa. In altre parole, concettualmente, se il *Bund*, nell'esercizio della propria competenza, regola una determinata materia solo per alcuni aspetti, od in modo non completo, sussiste, per la parte rimanente, la possibilità per i *Länder* di adottare proprie specifiche discipline, non venendo assolutamente in rilievo la dimensione o l'importanza della lacuna da colmare.⁴³

Pertanto, nel caso in cui il legislatore federale avesse interamente regolato l'ambito del diritto del lavoro o se quest'ultimo fosse parte integrante di una materia interamente codificata (sul concetto di codificazione e sulla sua rilevanza si v. oltre nel prosieguo del testo), solo ed esclusivamente dall'autorità centrale potrebbero sortire iniziative volte alla sua modificazione, escludendosi categoricamente ogni intervento dei *Länder*.

Alla luce di quanto appena esposto circa il significato e l'estensione della competenza normativa concorrente, ne consegue la necessità, quindi, di stabilire in che misura il *Bund* abbia fatto uso del potere legislativo, per verificare, successivamente, quali siano concretamente gli eventuali spazi a disposizione del legislatore dei *Länder* ed ove, quindi, possa legittimamente introdursi una propria autonoma disciplina.

In termini generali è possibile sin d'ora affermare che il diritto del lavoro viene concretamente regolato in misura pressoché esaustiva da norme di provenienza federale

⁴³ MAUNZ, *Staatsrecht*, op. cit., 194.

e che pertanto il legislatore periferico ha potuto adottare propri provvedimenti normativi solo in ambiti ridotti e dall'importanza modesta, tanto da consentire di affermare che, in materia, “in luogo della molteplicità federalista domina piuttosto l'uniformità legislativa federale”.⁴⁴

Al riguardo, pare opportuno segnalare come la Corte Costituzionale federale, in merito al diritto del lavoro, non abbia operato alcuna stretta interpretazione della clausola di necessità, rinviando la questione della separazione dei poteri normativi tra *Bund* e *Länder* al concreto assetto dei rapporti fino ad allora intercorsi, ritenendo, quindi, che, tanto nell'ambito del diritto del lavoro che nell'area dell'assicurazione sociale, regole unitarie di derivazione federale fossero assolutamente necessarie per la creazione di condizioni di vita eguali sul territorio federale e per la realizzazione dell'unità giuridica e economica nell'interesse generale dello Stato.⁴⁵

Conseguentemente, alla stregua delle affermazioni che precedono, non risulta affatto arduo comprendere come, in occasione della riforma costituzionale del sistema federale del 2006, l'ambito del diritto del lavoro e delle assicurazioni sociali sia stato addirittura escluso dall'esame di sussistenza della perdurante vigenza della clausola di necessità, ai sensi dell'art. 72, comma 2, GG⁴⁶: per opinione unanime di *Bund* e *Länder* non sussisterebbe l'esigenza di verificare concretamente la sussistenza dei presupposti legittimanti, a mente della nuova formulazione della clausola di necessità, l'intervento del *Bund* con propri atti normativi nelle materie oggetto di competenza legislativa concorrente.⁴⁷

⁴⁴ EBSEN, *Föderalismus und Sozialversicherung*, in *Gesundheit und Gesellschaft, Wissenschaft*, 4/2005, 7 ss.

⁴⁵ D'altronde, come rileva, SCHAUB, *Arbeitsrechtshandbuch*, München, 2005, 18, Rn. 87, per quanto “i concetti di condizioni di vita eguali sul territorio federale o la realizzazione dell'unità giuridica o economica siano concetti giuridici indeterminati, tramite i quali le regole emanate dal *Bund* possono essere respinte”, è altrettanto inoppugnabile che “tuttavia, nel diritto del lavoro regole unitarie sono di principio necessarie”.

⁴⁶ La nuova versione dell'art. 72, comma 2, GG, infatti, prevede la necessità di verificare la sussistenza dell'esigenza della creazione di condizioni di vita eguali sul territorio federale o la realizzazione dell'unità giuridica od economica nell'interesse generale dello Stato solo in relazione ad un determinato e circoscritto ambito di materie, ambito dal quale il diritto del lavoro (ma anche il diritto civile e penale) è stato escluso. Si v., in merito, il paragrafo precedente.

⁴⁷ *BT-Drucks* 16/813, 11.

Ciò, peraltro, confermerebbe quanto a suo tempo già prospettato da autorevole dottrina, la quale sottolineava come, per quanto fosse astrattamente possibile in base al riparto di competenze tra *Bund* e *Länder* in materia di diritto del lavoro un intervento del legislatore periferico in materia, dovesse al tempo stesso ritenersi ampiamente sussistente un bisogno di unità legislativa a livello federale⁴⁸, posto che, come osservato da strenui sostenitori dell'intervento dell'autorità centrale in materia, “in tutte le più rilevanti questioni giuridiche in ambito giuslavoristico è necessario mantenere l'unità per evitare conflitti tra lavoratori, tensioni sociali e disparità di trattamento tra datori di lavoro.”⁴⁹

5. Una fondamentale sentenza del Bundesverfassungsgericht

L'analisi di una pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* rappresenta, a questo punto, un passo dovuto. Nonostante la sua longevità (risale infatti al 1958) e la specificità della materia affrontata (il diritto alle ferie retribuite), la sua rilevanza si pone ben al di là del caso e del contesto trattati. Non è da poco, del resto, che questa risalente sentenza venga costantemente richiamata nelle trattazioni che rivolgono la loro attenzione alla questione della suddivisione delle competenze normative tra *Bund* e *Länder* in materia lavoristica, né, tanto meno, che essa costituisca l'unico vero riferimento, inteso nel senso di trattazione organica, della questione: la successiva giurisprudenza costituzionale valuterà, senza particolari oscillazioni, singoli episodi alla luce dell'impostazione accolta nella sentenza in commento, senza mai peraltro indugiare in una nuova disamina sistematica della questione. L'autorità dell'interprete, infatti, ha consolidato un'impostazione che nemmeno la forte rivendicazione autonomistica dei *Länder* ha saputo e voluto rimettere in discussione.

⁴⁸ DAHS, *Bundesarbeitsrecht und landesarbeitsrecht*, in *Recht der Arbeit*, 1949, 322.

⁴⁹ HUECK-NIPPERDEY, *Grundriss des Arbeitsrecht*, München, 1968, II, 25.

Il Tribunale Costituzionale Federale ha affrontato la tematica in discorso nella pronuncia n. 42 del 22.4.1958.⁵⁰ In tale prima occasione, i giudici di Karlsruhe dovettero vagliare la legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 100, comma 1, GG, di alcune norme dei *Länder Württemberg-Baden, Schleswig-Holstein*, nonché della Libera ed Anseatica città di Amburgo del 27.1.1951, concernenti la materia delle ferie, sollevata dal Primo Senato del *Bundesarbeitsgericht* in tre ordinanze del 26.10.1955, 2.5.1956 e 6.7.1956⁵¹, in quanto tali norme, ad avviso dell'organo remittente, non avrebbero rispettato il riparto di competenze tra *Bund* e *Länder* così come disciplinato e previsto dalla *Grundgesetz*.⁵²

Ad avviso del *Bundesarbeitsgericht* remittente, la competenza legislativa dei *Länder* in materia di diritto del lavoro sarebbe esclusa ai sensi degli artt. 3, 55, 218 delle disposizioni di accompagnamento al Codice Civile (*Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch, EGBGB*), disposizioni che, sistematicamente intese, farebbero presumere, nell'ambito giuridico considerato, un intervenuto completo ed esaustivo ad opera del legislatore federale, tramite applicazione del cosiddetto *Kodifikationsprinzip*⁵³. A fronte di un'esaustiva e sistematica regolazione del diritto civile contenuta nel BGB, negli artt. 3 e 55 EGBGB viene, invero, espressamente esclusa ogni possibile interferenza sulla medesima materia ad opera del legislatore periferico. Secondo l'art. 55 EGBGB, infatti, con l'entrata in vigore del BGB decadono tutte le disposizione normative regionali con esso incompatibili, fin tanto che nel BGB o nel EGBGB non venga disposto diversamente; a sua volta, l'art. 3 EGBGB dispone

⁵⁰ In BVerfGE, 7, 342.

⁵¹ V. tutte in AP, nr. 1, § 1 .

⁵² Occorre segnalare che i ricorsi presentati dal *Bundesarbeitsgericht* riproducono in gran parte le argomentazioni contenute in NIPPERDEY, *Bundesprivatrecht und Landesprivatrecht*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1951, 23. Il prof. Nipperdey, infatti, era al tempo della remissione alla *Bundesverfassungsgericht*, presidente dell'organo remittente. In tale pubblicazione, Nipperdey sosteneva già, come verrà precisato nel testo, che il *Kodifikationsprinzips* ricavabile dal combinato disposto degli artt. 3 e 55 dell' EGBGB avrebbe determinato l'esclusione della competenza normativa dei *Länder* dall'ambito del diritto alle ferie.

⁵³ Il concetto di *Kodifikation* riposa nella riunione in unico testo normativo di norme di un medesimo ambito giuridico che conduce, quindi, alla riunificazione di materiale giuridico appartenente a fonti differenti ed alla sua elevazione a sistema unitario. Il suo momento fondamentale è costituito dalla volontà del legislatore di dotare la propria regolazione di una forza esclusiva, che non tollera intromissioni esterne. La pretesa del *Bund*, tuttavia, è giustificata solo allorquando alla nuova regolazione possa attribuirsi il carattere dell'esaustività.

che i *Länder* non potranno emettere disposizioni normative in materia di diritto privato, fatta salva la possibilità che tale previsione sia espressamente contemplata nel BGB o nelle sue disposizioni introduttive. In definitiva, il BGB esaudisce, nella materia diritto civile, quel desiderio di unità normativa da tempo vagheggiato dalla dottrina tedesca.⁵⁴

Così, ad opinione del BAG, i *Länder*, con riferimento agli artt. 3 e 55 dell'EGBGB ed al *Kodifikationsprinzip* ivi accolto, non sarebbero autorizzati all'emanazione di normative aventi per oggetto il diritto privato. E, poiché anche il diritto alle ferie verrebbe in parte disciplinato da normative di carattere codicistico (art. 618 e 242 BGB), anche tale materia sarebbe riconducibile in quanto tale al rapporto di servizio, riconosciuto e disciplinato negli artt. 611 e ss. BGB.⁵⁵

Sarebbe pertanto inutile, ad avviso dei ricorrenti, indagare se la materia delle ferie sia stata integralmente regolata dal legislatore del *Bund* oppure esistano tuttora degli spazi di manovra per il legislatore regionale: una legge sulle ferie dei lavoratori appartiene al diritto del lavoro e precisamente al diritto del contratto di lavoro e, pertanto, al diritto privato: in ogni caso il riempimento di eventuali lacune sarebbe compito spettante al *Bund* tramite sua legislazione (oppure sua nuova codificazione nel caso del diritto del lavoro)⁵⁶ secondo i principi fondamentali, le clausole generali e lo spirito del BGB.⁵⁷

In altre parole, dal combinato disposto degli artt. 3 e 55 deriverebbe la completa sottrazione, per il tramite del *Kodifikationsprinzip*, della competenza dei *Länder* ad introdurre disposizioni di natura privatistica in merito al rapporto di lavoro, e ciò non solo nella misura in cui le nuove disposizioni regionali confliggano con disposizioni del BGB, ma anche quando esse concernano rapporti giuridici anche solo non compiutamente regolati (o solo per principi generali) od ancora quando le nuove

⁵⁴ Il richiamo, del tutto scontato, va a THIBAUT, *Über die Notwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland*, 1814.

⁵⁵ Dalla remissione del BAG, che come già sottolineato, riprende pedissequamente le argomentazioni di NIPPERDEY, *Bundesprivatrecht und Landesprivatrecht*, op. cit., 897.

⁵⁶ Si v. i saggi in merito di ENNECCERUS-KIPP-WOLFF, *Lehrbuch des bürgerlichen Rechts*, Bd. 1, rielaborati da NIPPERDEY, 1952, 47.

⁵⁷ In questo senso, si v. COSACK, *Lehrbuch des bürgerlichen Rechts*, Bd. 1, München, 1927, 14, e LEHMANN, *Allgemeiner Teil des BGB*, München, 1957, 36.

disposizioni concernano relazioni giuridiche di natura privatistica che nel BGB non siano menzionate tramite disposizioni specifiche. Secondo questo principio, dunque, al di là di quanto espressamente riservato al legislatore dei *Länder*, non ci sarebbe spazio per nessuna disposizione di carattere privatistico dei *Länder* indipendentemente dalla circostanza di configgere con disposizioni del BGB o, comunque, di interpretarne o completarne le disposizioni. Il *Kodifikationsprinzip*, in questa accezione, ad avviso dei ricorrenti non sarebbe smentito dall'art. 74, n. 12, GG, poiché le disposizioni degli art. 55 e 3 dell'EGBGB in realtà non apparirebbero come norme di competenza legislativa, e quindi in ipotetico contrasto con le disposizioni costituzionali, ma come disposizione di carattere materiale, la cui correttezza e necessità appare chiara solo considerando “a quali fatali conseguenze per l'unità giuridica un indebolimento di questo principio fondamentale proprio sull'area del diritto del lavoro, soprattutto del contratto di lavoro, potrebbe condurre”⁵⁸.

La pronuncia emessa dalla Corte, la prima in merito alle competenze normative tra *Bund* e *Länder* in materia lavoristica, assume, come già accennato, un significato che trascende la concreta e specifica questione affrontata, riveste valenza generale e non è mai stata oggetto di revisione critica.

Il diritto del lavoro, durante la vigenza della Costituzione del *Reich* del 1871 ed anche durante il periodo di Weimar, era senza esitazioni considerato parte integrante del diritto privato, ed in quanto tale era riconosciuto come *bürgerliches Recht* (ed è anche per questo motivo che la Costituzione del 1871 non prevedeva alcuna competenza espressa per il diritto del lavoro, ritenendosi senza dubbio alcuno la materia parte integrante del diritto privato).⁵⁹

L'ingresso del diritto del lavoro nel catalogo delle competenze nella Costituzione di Weimar, tuttavia, riconosceva che il *Dienstvertrag* (il rapporto di servizio) si qualificava come qualcosa di diverso, di ulteriore, rispetto ad un mero rapporto di origine contrattuale, riconoscendosi, in tal modo, che il diritto del lavoro fosse

⁵⁸ Citazione letterale tratta dalla rimessione del *Bundesarbeitsgericht*, cit.

⁵⁹ Si v., in proposito, KÖTTGEN, *Kodifikation des Privatrechtes und arbeitsrechtliche Zuständigkeit der Landesgesetzgebung*, 1956, 441 ss.

intimamente connesso ad ineludibili esigenze di protezione ed assicurazione sociale e che pertanto nuovi scenari dovevano aprirsi, stante l'insufficienza delle categorie tipiche del diritto privato a fronteggiare le nuove esigenze. Di tale investitura il legislatore federale ha fatto successivamente largo uso, non solo nell'ambito del rapporto di servizio poi diventato rapporto di lavoro, ma anche in ambiti più propriamente riconducibili all'area del diritto pubblico, ed in particolare, come già accennato, in merito all'assicurazione sociale ed alla protezione del lavoro.⁶⁰ Ciò non toglie che il diritto del lavoro, nella letteratura tedesca, venga unanimemente riconosciuto idoneo a comprendere tutte le disposizioni che trattano la materia dell'attività lavorativa espressa nella forma del lavoro dipendente, ed in quanto tale riconducibile ad un rapporto di natura obbligatoria. Ad avviso del remittente, quindi, la "specialità" del diritto del lavoro non escluderebbe comunque che le regole del rapporto di lavoro appartengano al diritto privato e quindi siano ricompresi nell'ambito di applicazione del *Kodifikationsprinzip*. Il rapporto di lavoro, infatti, è regolato quale rapporto di servizio nell'art. 611 BGB e quindi eventuali lacune dovrebbero essere colmate solo tramite una legge federale, od eventualmente un codice del lavoro che abbia la medesima provenienza, dovendosi ritenere "fatale" per l'unità giuridica un'indebita intromissione in materia del legislatore dei *Länder*.⁶¹

La Corte, infatti, condividendo sotto questo aspetto le asserzioni del BAG, afferma senza esitazioni che le leggi impugnate, regolando la materia delle ferie retribuite dei lavoratori, si riferiscono al diritto del lavoro. I giudici costituzionali, tuttavia, rilevano come contro le osservazioni proposte dal *Bundesarbeitsgericht* possano essere mosse alcune riflessioni, in particolare in merito alla riconducibilità dei principi espressi dagli artt. 3, 55 2 218 dell'EGBGB al diritto del lavoro, "posto che quest'ultimo si è interamente - comprese le sue norme di natura privatistica - sviluppato nel corso degli ultimi anni come autonoma ed indipendente disciplina

⁶⁰ Per un'ampia e dettagliata esposizione delle diverse posizioni che il diritto del lavoro ha assunto nel sistema giuridico tedesco, si v. HUECK-NIPPERDEY, *Grundriss des Arbeitsrecht*, op. cit., 552.

⁶¹ NIPPERDEY, *Die Quelle in zeitlicher Gliederung*, in HUECK-NIPPERDEY, *Grundriss des Arbeitsrecht*, op. cit., 59.

giuridica, che si colloca accanto al diritto civile e che pertanto non può più essere compreso dal *Kodificationsprinzip* dell'EGBGB”.

La Corte, infatti, dopo avere premesso un breve *excursus* sullo sviluppo della disciplina nel sistema giuridico tedesco, afferma che il moderno diritto del lavoro non è più parte di una differente disciplina, bensì costituisce “uno speciale ambito giuridico”⁶², in cui l’obbligazione avente origine nel contratto di lavoro viene sempre più considerata obbligazione di carattere personale che “si differenzia in modo considerevole dal patrimonio giuridico del diritto delle obbligazioni contenuto nel BGB”⁶³, e la cui particolarità deriva dal fondersi in esso delle sue due anime: diritto privato e diritto pubblico⁶⁴, particolarità che, come la Corte stessa sottolinea, lo hanno condotto a diventare, accanto al diritto privato ed al diritto pubblico, “una sorta di terza colonna del sistema giuridico tedesco.”⁶⁵

A questo punto i giudici di *Karlsruhe* hanno buon gioco a sostenere che il diritto del lavoro, in seguito all’emanazione del codice civile e tramite il suo sviluppo in funzione di protezione giuridica dei lavoratori, si è esteso, in qualità di diritto speciale, come estrazione dal diritto privato, ed in quanto tale non rientra nel campo di applicazione dell’art. 55 EGBGB. A ciò non osta che il diritto del lavoro contenga senza dubbio disposizioni di natura privatistica. Il legislatore, nel dettare l’art. 55, ha disciplinato la relazione tra le disposizioni di carattere privatistico dei *Länder* ed il *Bürgerliches Gesetzbuch* inteso come sinonimo di Diritto Civile.⁶⁶ Si aggiunga, ad avviso della Corte, che una norma può condurre a modificazioni del suo significato nel corso del tempo.⁶⁷ L’art. 55 dev’essere interpretato come norma dal contenuto

⁶² Si v. al riguardo, KASKEL-DERSCH, *Arbeitsrecht*, München, 1932, 4.

⁶³ Ancora KASKEL-DERSCH, *Arbeitsrecht*, 1957, 113.

⁶⁴ E’ quanto sostenuto da NIKISCH, *Arbeitsrecht*, Bd. I, Tübingen, 1957, 41, il cui argomento viene letteralmente ripreso dalla Corte.

⁶⁵ La Corte riprende qui il pensiero di BÜHRIG, *Die Rechtsheinheit im deutschen Arbeitsrecht*, 1951, 76.

⁶⁶ Sull’interpretazione prospettata dal *Bundesarbeitsgericht* poi, in merito alla natura di norma materiale non in contrasto con la competenza legislativa delineata dall’art. 74, n. 12, GG, si veda il commento di HESSEL, *Sind die Urlaubsgesetze der Länder Hamburg und Württemberg-Baden grundgesetzwidrig?*, in *Arbeit und Recht*, 1956, 145: “io ritengo questa osservazione piuttosto teroretica ed astratta. La questione circa il perimetro entro il quale il legislatore ha disciplinato una determinata materia dipende dalla misura in cui egli la può potenzialmente regolare!”.

⁶⁷ Cfr., BVerfGE 2, 401

mutevole in funzione del significato che viene attribuito ai suoi componenti.⁶⁸ Il principio di codificazione varrebbe solo per quei settori giuridici riconducibili all'area del diritto civile. Ad essi, come osserva la Corte, non appartiene più il diritto del lavoro.

In altre parole, gli artt. 3, 55, 218, EGBGB non contrastano con gli artt. 72 e 74 della *Grundgesetz*, in quanto il rapporto tra *Kodifikationsprinzip* da un lato e l'assetto delle competenze normative delineato dalla Costituzione dall'altro lato, mostra come quest'ultimo introduca prescrizioni per la futura legislazione, mentre il primo avrebbe la funzione di fissare il carattere codificatorio di un già emanato provvedimento normativo, vale a dire del BGB.⁶⁹

Lo sviluppo del diritto del lavoro quale autonoma disciplina è peraltro testimoniato dallo stesso tenore letterale dell'art. 74, nr. 12 GG, che ha elevato tanto le disposizioni privatistiche quanto quelle di carattere pubblicistico della materia in un lemma autonomo ed indipendente rispetto al diritto civile. Senza trascurare che il *Kodifikationsprinzip*, così come inteso dal *Bundesarbeitsgericht*, si trova in insanabile contrasto con quanto contenuto nella Costituzione, la quale affida ai *Länder* il poter di legiferare autonomamente negli ambiti loro attribuiti: se fosse vero quanto affermato dal *Bundesarbeitsgericht*, e cioè che il *Kodifikationsprinzip* avrebbe senza alternative determinato la completa esclusione del legislatore dei *Länder* dall'ambito dell'intero diritto privato, sarebbe assolutamente incomprensibile per quale motivo l'art. 74 contempla addirittura il diritto civile tra le materie oggetto di competenza concorrente, e non, come sarebbe più logico attendersi, tra le materie oggetto di competenza esclusiva del *Bund*, e quindi nell'art. 73 GG.⁷⁰

⁶⁸ Ragionamento ritenuto da HUECK-NIPPERDEY, *Grundriss des Arbeitsrecht*, op. cit., 25, "poco chiaro".

⁶⁹ Si v. al riguardo, anche FRATZKY, *Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Arbeitsrecht, Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde*, Würzburg, 1972, 44.

⁷⁰ Ciò costituisce quanto già sostenuto da HESSEL, *Sind die Urlaubsgesetze der Länder Hamburg und Württemberg-Baden grundgesetzwidrig?*, op. cit., 145 : "se fosse corretta l'interpretazione prospettata dal *Bundesarbeitsgericht* che il *Kodifikationsprinzip* del BGB, senza sguardi all'indietro alle regole alla competenza legislativa della *Grundgesetz*, chiude ogni competenza dei *Länder* nell'ambito dell'intero diritto privato, sarebbe assolutamente incomprensibile per quale ragione l'art. 74 GG sotto le materie della competenza legislativa concorrente espressamente contempla il diritto civile; sarebbe stato logico allora considerare il diritto civile tra le materie di competenza legislativa esclusiva le quali sono state indicate nell'art. 73."

Ma, soprattutto, se fosse corretta l'interpretazione del *Bundesarbeitsgericht*, cioè che il diritto del lavoro appartiene tuttora al diritto privato, anche la disposizione dell'art. 74, comma 1, n. 12 GG, sarebbe illusoria: in questo caso il diritto del lavoro, comprese le disposizioni inerenti alle rappresentanze aziendali, dovrebbe essere collocato nell'area del diritto civile (quindi art. 74, comma 1, n. 1, GG), rimanendovi solo la protezione del lavoro.⁷¹ Anche così, tuttavia, la prospettazione non può convincere: tanto il diritto civile che il diritto del lavoro appartengono alla competenza concorrente, ambito nel quale, come già osservato, il legislatore federale gode in ogni momento del potere di intervenire disciplinando compiutamente la materia oggetto della propria competenza, escludendo drasticamente ogni possibile intervento dei *Länder*.⁷²

Il fatto che il diritto del contratto di lavoro sia disciplinato negli artt. 611 e ss. del BGB non osta, altrimenti detto, alla sussistenza di una competenza normativa dei *Länder*⁷³, perché il diritto del lavoro, a causa delle sue peculiarità genetiche non è soggetto al *Bürgerlichrechtlichen Kodifikationsprinzip*.⁷⁴ Il *Bund*, infatti, non avrebbe compiutamente ed esaustivamente regolato il fenomeno contrattuale del rapporto di lavoro, trattandosi di norme di origine federale che si occupano esclusivamente di settori specifici.⁷⁵

Il *Bundesverfassungsgericht*, in definitiva, individua una sostanziale differenza tra il *Kodifikationsprinzip*, da un lato, e le norme stabilite dalla Costituzione federale

⁷¹ In questo senso si veda già GALPERIN, *Rechtseinheit*, op. cit., 30.

⁷² Ancora lucidamente HESSEL, *Sind die Urlaubsgesetze der Länder Hamburg und Württemberg-Baden grundgesetzwidrig?*, op. cit., 146 : "poiché tanto il diritto civile quanto l'intero diritto del lavoro sono oggetti di competenza concorrente, il legislatore federale ha sempre a disposizione la possibilità di interrompere una non desiderata frantumazione nell'ambito della legislazione tramite una propria esaustiva normazione in materia. Se non lo fa, non può condannare comunque i *Länder* all'inattività!"

⁷³ Senza contare che gli artt. 242 e 618 del codice civile, richiamati dal ricorrente per testimoniare la sottrazione della materia delle ferie al legislatore regionale, non appaiono pertinenti: come già a suo tempo rilevato da FISCHER, *Das nordrhein-westfälische Urlaubsgesetz*, in *Der Betrieb Berater*, 1957, 1206, il cui pensiero viene ripreso dal *Bundesverfassungsgericht*, "clausole generali come §§ 242 o 618 BGB non sono regole giuridiche ai sensi dell'art. 72, Abs 1, GG, piuttosto esse rappresentano un mero ausilio durante il tempo in cui mancano disposizioni specifiche appropriate".

⁷⁴ Circostanza che, tuttavia, non può far dimenticare che "larga parte del diritto del lavoro è al tempo stesso diritto privato e che, quindi, fin tanto che esso non è disciplinato da una normativa specifica, soggiace alle norme del BGB", così WIESE, *Die Verfassungswidrigkeit des nachkonstitutionellem Urlaubsgesetze der Länder*, in *Recht der Arbeit*, 1957, 84.

⁷⁵ RICHARDI, *GG und Gesetzgebung*, in *Arbeitsrecht, Band 1, Individualarbeitsrecht I*, München, 1992, 32.

per disciplinare la competenza normativa tra *Bund* e *Länder* dall'altro lato: queste ultime infatti, fungerebbero da parametro di valutazione della legittimità costituzionale delle norme *future* prodotte dal legislatore decentrato, “mentre gli artt. 3, 55, 218 EGBGB determinano la natura codificatoria di una legge *già emanata* (il BGB)”.⁷⁶

In merito più direttamente alla questione oggetto della pronuncia in commento, la Corte conseguentemente sostiene che, ad una visione generale del complesso normativo, il fenomeno delle ferie retribuite dei lavoratori, all'epoca della sentenza, non era stato ancora completamente definito dal *Bund*, cosicché i *Länder* potevano colmare, senza alcuna illegittima trasgressione del principio di codificazione del codice civile, quelle lacune alle quali il legislatore federale non aveva ancora provveduto, quindi anche in materie rientranti nell'ambito dell'art. 74, comma 1, nr. 12.⁷⁷ L'ambito giuridico da regolare, infatti, “non viene completamente compreso dalla clausola di blocco dell'art. 55 EGBGB. Tale clausola si riferisce solo a quegli ambiti che il BGB ha compiutamente regolato, al concetto di codificazione senza lacune del diritto civile. La durata delle ferie, in particolare la determinazione legislativa di una durata minima, non è però determinata dal BGB”.⁷⁸

⁷⁶ Citazione tratta dalla sentenza della Corte. In ultima analisi, si consideri quanto affermato ancora da HESSEL *Sind die Urlaubsgesetze der Länder Hamburg und Württemberg-Baden grundgesetzwidrig?*, op. cit., 146: “il moderno diritto del lavoro non può trovare il suo senso in una riforma del diritto civile, poiché esso non è più diritto civile ai sensi del BGB. Il moderno diritto del lavoro si è da lungo tempo emancipato dall'ambito del diritto civile ed è una materia dotata di propria specificità, che comunque necessita tuttora di una definitiva sintesi tra il diritto civile di origine individuale e collettiva, tra il diritto privato ed il diritto pubblico. Questa sintesi tuttavia non potrà mai essere scoperta, fin tanto che si vorrà volgere indietro la ruota della storia trovando appoggio sulle stampelle del *Kodifikationsprinzip* del BGB”. Contro le argomentazioni del *Bundesverfassungsgericht* si v. quanto sostenuto da BÖTTICHER, *Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiete des Arbeitsvertragsrechts?*, in *Recht der Arbeit*, 1958, 361, il quale si domanda se, piuttosto, partendo dal carattere senza alcun dubbio di origine privatistica del rapporto di lavoro, non sia più costituzionalmente corretto considerare il *Kodifikationsprinzip* valido per tutti gli ambiti giuridici che al momento dell'emanazione del BGB erano riconosciuti, appunto, rientranti nel diritto privato.

⁷⁷ Ancora prima della pronuncia della Corte, e quindi ragionando sulla base dei meri ricorsi proposti dal BAG, NEUMANN, *Probleme des Urlaubsrechts*, in *Der Betrieb*, 1957, 3, 68, affermava “l'argomento che il diritto alle ferie nel BGB non è regolato e che si deve dimensionare strettamente il concetto di materia, in modo da consentire che, fino all'emissione di una normativa di origine federale in materia di ferie, dalla relativa competenza legislativa non sia escluso il legislatore dei *Länder*.”

⁷⁸ DRABIK, *Arbeitsrechtliche Rundschau – Nordrhein-Westfalen*, in *Arbeit und Recht*, 1956, 145. Per analoghe considerazioni, ma in senso fortemente critico nei confronti del *Bundesverfassungsgericht*, v. BÖTTICHER, *Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiete des Arbeitsvertragsrechts?*, op. cit., 361.

Sia qui aggiunto, incidentalmente, che il legislatore federale procedette, in seguito alla sentenza della Corte, ad emanare una propria disciplina in materia⁷⁹, tramite la legge 8.1.1963 (*Bundesurlaubsgesetz*)⁸⁰, poi rivista e modificata dall'art 7 della legge 7.5.2002 (*Postbereinigungsgesetz*)⁸¹. In ogni caso, il fenomeno delle ferie, in tutte le sue forme, è materia attinente al diritto del lavoro, così come stabilito dal *Bundesverfassungsgericht* in pronunce successive.⁸²

6. Cosa si trova dentro il contenitore *Arbeitsrecht* ed ambiti di intervento dei *Länder*

La pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* del 1957 rappresenta, come anticipato, da un lato la prima presa di posizione del massimo organo di giustizia costituzionale tedesco sul riparto di competenze normative in materie lavoristiche tra *Bund* e *Länder*, dall'altro tuttora un pilastro di quella stessa competenza, poiché le pronunce da allora succedutesi hanno mantenuto sostanzialmente inalterato l'assetto da allora delineato, complice sicuramente la convergenza al riguardo delle opinioni dei protagonisti istituzionali, che ha determinato, in definitiva, un contenzioso costituzionale tutto sommato scarsamente significativo e che, peraltro, non ha mai rimesso in discussione una sistematica generale di competenze largamente condivisa.⁸³

Per quanto, comunque, non dotata di particolare contenuto, la giurisprudenza successiva del *Bundesverfassungsgericht*, ad ogni modo, si è occupata in alcune occasioni di delineare il confine della materia *Arbeitsrecht*, coadiuvata a tratti in tale

⁷⁹ Ad avviso di HUECK-NIPPERDEY, *Grundriss des Arbeitsrecht*, op. cit., 25, "fortunatamente".

⁸⁰ In BGBl. I, 2.

⁸¹ In BGBl. I, 1529.

⁸² Si v., infatti, le pronunce 85, 226 234; 77, 308, 329; 85, 226, 233.

⁸³ Si v. infatti quanto sostenuto da BLANKE, *Federalismo/Devolution e diritto del lavoro: l'esperienza tedesca*, in *Lav. Dir.*, 2001, 518, il quale riferendosi ai possibili contrasti istituzionali tra centro e periferia in un contesto federalista quale quello tedesco, afferma che "l'intensità di questa tensione può variare ed eventualmente acuirsi a tal punto da far emergere vere e proprie crisi di legittimazione per il sistema politico. Ciò non è mai avvenuto nella Repubblica federale tedesca, a differenza dell'epoca di Weimar. Anche oggi può dirsi tranquillamente che il problema non si pone neppure. Ciò che invece in Germania è aumentato fino a creare problemi di legittimazione sono i livelli, mai così differenziati, delle condizioni di lavoro concordate ed assicurate ad Est e ad Ovest del Paese".

compito da alcuni apporti della dottrina giuslavoristica ed anche costituzionale, peraltro scarsamente interessate, entrambe, a tale questione.

Ad avviso del massimo organo di giustizia costituzionale tedesco, al diritto del lavoro appartiene la dimensione contrattuale del rapporto tra lavoratore e datore di lavoro tanto nella sua accezione individuale che collettiva⁸⁴, indipendentemente dal carattere privato o pubblico della qualificazione dello stesso, con l'unica condizione che concerna rapporti di lavoro di natura dipendente. Pur non essendo intervenuta in materia la Corte costituzionale federale, è ampiamente condivisa l'opinione che i lavoratori con carattere parasubordinato rientrino nella competenza dell'art. 74, comma 1, n. 12, GG⁸⁵, mentre non altrettanto può affermarsi per la disciplina riguardante il lavoro cosiddetto autonomo: il diritto delle libere professioni non è *Arbeitsrecht* ai sensi dell'art. 74, comma 1, nr. 12, GG.

Nella sua accezione collettiva, il diritto del lavoro comprende, oltre all'autonomia sindacale che si esprime nella stipulazione di contratti collettivi (*Tarifvertrag*) conclusi tra le organizzazioni sindacali di categoria⁸⁶ (o comunque di accordi contrattuali interni all'azienda)⁸⁷, anche quanto attiene al conflitto sindacale, quindi all'astensione collettiva dal lavoro⁸⁸, nonché quanto concerne la *Mitbestimmung* (la cd. Codeterminazione).⁸⁹ Quest'ultima (intesa quale forma istituzionalizzata di cooperazione tra datore di lavoro e lavoratori e gestita attraverso organi a ciò deputati)⁹⁰, come già osservato, fu introdotta nel testo costituzionale (*Betriebsverfassung*) con un rilievo meramente terminologico e chiarificatore.⁹¹ La materia stessa, peraltro, riceverà negli anni successivi, oltre all'esplicito

⁸⁴ BVerGE, 106, 62, 132

⁸⁵ DEGENHART, Art. 74, in SACHS, *Grundgesetz Kommentar*, München, 1999, 681.

⁸⁶ BVerfGE, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, 513

⁸⁷ SCHAUB, in SCHAUB-KOCH-LINCK, *Arbeitsrechtshandbuch*, München, 2005, § 1, Rdnr. 1.

⁸⁸ Ambito nel quale il *Bund* non ha fatto uso della propria competenza normativa, v. le considerazioni risalenti ma ancora largamente attuali contenute in ARRAS, *Streikrecht und Arbeitsvertrag*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1953, 241 ss.

⁸⁹ KUNIG, *Arbeitsrecht, Sozialrecht*, in MÜNCH-KUNIG, *Grundgesetz Kommentar*, München, 2003, 92.

⁹⁰ RENGELING, *Gesetzgebungszuständigkeit*, in ISENSEE-KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, Bd IV, München, 1999, § 100, Rdnr. 84.

⁹¹ Per il significato e lo sviluppo della *Betriebsverfassung*, cfr. EDENFELD, *Recht der Arbeitnehmermitbestimmung*, München, 2005; VON HOYNINGEN-HUENE, *Betriebsverfassungsrecht*, München, 2002.

riconoscimento costituzionale, un'apposita regolamentazione tramite una normativa di origine federale.⁹²

Occorre rilevare, in proposito, che per quanto la Codeterminazione si svolge in determinati e specifici settori dell'attività produttiva, anche in tali casi non sorgono dubbi che essa vada senz'altro ascritta alla voce *Arbeitsrecht*, ai sensi dell'art. 74, comma 1, nr. 12, GG, e non all'ambito materiale dell'attività lavorativa all'interno della quale la *Mitbestimmung* si svolge concretamente. Peraltro, è stato sostenuto che, nonostante l'ampia disciplina federale prevista, ai *Länder* possano essere attribuiti comunque margini di intervento laddove il *Bund* non abbia regolato esaustivamente alcuni aspetti della materia, come per esempio nel caso, in occasione di procedure di privatizzazione, di un contratto collettivo che regoli il trapasso da forme di rappresentanza del personale nel settore pubblico (*Personalräte*) alle rappresentanze dell'ordinamento aziendale privato (*Betriebsräte*).⁹³

Anche la protezione del lavoro (*Arbeitsschutz*) ha, nella disposizione costituzionale, una funzione di chiarificazione: ancorché facente parte del diritto pubblico, essa viene tradizionalmente considerata materia afferente al diritto del lavoro. Tale settore, come disciplina giuridica di carattere pubblico, comprende disposizioni normative avverso specifiche fonti di pericolo per il lavoratore dipendente nell'esercizio delle proprie funzioni⁹⁴ e non, quindi, concernenti la protezione del posto di lavoro (che ricade nella disciplina dei licenziamenti e quindi del diritto del lavoro in senso stretto).⁹⁵ Rientrano in tale settore tutte le disposizioni che si riferiscono alla protezione di beni giuridici del lavoratore, in particolare della vita e della salute,

⁹² Si tratta della *Betriebsverfassungsgesetz* attualmente contenuta nella legge 25.09.2001 (BGBl, I, 2518), da ultimo aggiornata dalla legge 31.10.2006 (*Neunte ZuständigkeitsanpassungVO*, in BGBl I, 2407).

⁹³ KAST-FREIHUBE, *Privatisierung öffentlicher Arbeitgeber*, in *Der Betrieb*, 2004, 2530. Le rappresentanze del personale nell'ambito del pubblico impiego federale sono disciplinate dalla *Bundspersonalvertretungsgesetz* del 15.03.1974 (in BGBl, 693), da ultimo modificata dall'art. 3, comma 4, Legge 14.08.2006 (BGBl 1897).

⁹⁴ KUNIG, *Arbeitsrecht, Sozialrecht*, in MÜNCH-KUNIG, *Grundgesetz Kommentar*, Bd. III, op. cit., 91 ss.

⁹⁵ Si v. STETTNER, *Arbeitsrecht, Sozialversicherung (Art. 74 I Nr. 12 GG)*, in DREIER (Herausgegeben), *Grundgesetz Kommentar*, München, 2006, 1674, nonché OETER, *Art. 74 Abs. 1, Nr. 12 GG: das Arbeitsrecht einschliesslich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschliesslich der Arbeitslosenversicherung*, in MANGOLDT-KLEIN-STARCK, *Grundgesetz Kommentar*, München, 2005, Rn. 113.

attraverso la predisposizione di condizioni minime di tutela tanto nell'ambito tecnico-produttivo del concreto svolgimento dell'attività, quanto nel settore sociale⁹⁶, nonché le disposizioni in merito all'orario di lavoro⁹⁷ (come ad esempio il divieto di occupazione nei giorni festivi)⁹⁸, ma anche la protezione e la tutela nei confronti di determinate categorie di lavoratori.⁹⁹

Il lemma *Arbeitsvermittlung* contenuto nell'art 74, comma 1, n. 12 GG, ha una rilevanza meramente esplicativa. Costituiscono "attività di collocamento", secondo la definizione legale fornita dall'art. 35, comma 1, SGB III (*Sozialgesetzbuch III*, contenuto nell'art. 1, l. 24 marzo 1997¹⁰⁰, nel quale, con effetto dal 1.1.1998, è confluita la precedente normativa di origine federale costituita dalla *Arbeitsförderungsgesetz*) tutte quelle volte a mettere in relazione datori di lavoro e lavoratori in cerca di occupazione al fine della stipulazione di un contratto di lavoro,¹⁰¹ senza che alcun rilievo possa attribuirsi all'origine dell'iniziativa, se del datore di lavoro o del lavoratore.¹⁰² A tal fine, già il *Bundesverfassungsgericht* rilevava a suo tempo come non fosse necessario un monopolio statale nell'attività di intermediazione¹⁰³, piuttosto, anche alla luce del combinato disposto con l'art. 367 III 1, SGB III, verrebbe ad imporsi "una stretta organizzazione dell'attività di intermediazione ad opera del legislatore federale".^{104 105}

⁹⁶ Per una disamina della materia *Arbeitsschutz* come ambito giuridico v. BETHGE-WIENHOLD, *Arbeitsschutz*, in *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, in *Bundes Archiv, Geschichte der Sozial Politik in Deutschland seit 1945*, Bd. 2/1, 2001, 213 ss.; per quanto concerne il settore pubblico, v. LEISNER, *Arbeitsschutz im öffentlichen Dienst*, München, 1991, 30 ss.

⁹⁷ BVerfGE 1, 283, 292.

⁹⁸ BVerfGE, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1986, 2003. Se ne veda il commento in PIEROTH, *Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung*, in JARASS.PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, München, 2006, 757.

⁹⁹ Si v., infatti, la legge per la protezione del lavoro minorile del 12.04.1976, in BGBl I, 965, attualmente rivista dalla legge 26.1.1998, in BGBl I, 164, così come la legge per la protezione degli occupati *vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz* del 24.6.1994, in BGBl I, 1406.)

¹⁰⁰ BGBl I, 594.

¹⁰¹ SCHAUB, in SCHAUB-KOCH-LINCK, *Arbeitsrechtshandbuch*, München, 2005, § 1, Rdnr. 1.

¹⁰² KUNIG, *Arbeitsrecht, Sozialrecht*, in MÜNCH-KUNIG, *Grundgesetz Kommentar*, München, 2003, 93.

¹⁰³ BVerfGE 41 205, 228. Si v., al riguardo, SANNWALD, *Art. 74 Abs. 1, Nr. 12 GG: das Arbeitsrecht einschliesslich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschliesslich der Arbeitslosenversicherung*, in SCHMIDT-BLEIBTREU, *Kommentar zum Grundgesetz*, München, 1999, 75.

¹⁰⁴ BVerfGE 21, 248. V. anche STETTNER, *Art. 74, II, Einzelne Titel*, in DREIER (*herausgegeben*), *GG Kommentar*, op. cit., 1675 : "la citazione dell'attività di collocamento nelle norme costituzionali dedicate alla competenza normativa non può essere inteso come legittimazione di un sistema statale di

La protezione contro licenziamenti illegittimi, ad opinione del *Bundesverfassungsgericht*, concerne il diritto del lavoro¹⁰⁶, ma la relativa legge (*Kündigungsschutzgesetz* del 25 agosto 1969)¹⁰⁷ per quanto contenga una disciplina ampia e dettagliata non può considerarsi completamente esauriente, infatti disciplina esclusivamente il caso tipico di licenziamento, e tale regolamentazione federale non abbraccia, per lo meno esaustivamente, ogni circostanza inerente a speciali categorie di lavoratori. Ai *Länder*, in altre parole, non sarebbe impedito predisporre per determinati categorie di lavoratori ulteriori tutele differenziate contro i licenziamenti illegittimi, ove se ne ravvisi la necessità.¹⁰⁸

In merito alla competenza normativa sulla giurisdizione del lavoro e relativa procedura, il titolo di competenza dell'art. 74, comma 1, nr. 12 (*Arbeitsrecht*) concernerebbe il diritto sostanziale, cosicché esso riguarderebbe esclusivamente disposizioni riguardanti il diritto del lavoro. L'art. 74, comma 1, n. 1, GG, cita

collocamento della forza lavoro.“ L'attività di intermediazione in funzione della stipulazione di un contratto di lavoro tra datore di lavoro e lavoratore in cerca di occupazione comprende anche la cd. cessione del lavoratore, si v. BVerGE, 21, 261, 268; cfr. al riguardo la *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz* del 7.8.1972, (BGBl. I, 1393), attualmente nella versione contenuta nella legge del 3.2.1995, (BGBl. I, 158), e da ultimo modificata dall'art. 233 della *Neunte ZuständigkeitanpassungsVO* del 31.10.2006, (BGBl. I, 2407).

¹⁰⁵ Tra il 1927 ed il 1994, è esistito un monopolio federale sul mercato del lavoro; oggi tuttavia quest'ultimo è liberalizzato e l'attività di intermediazione può essere svolta anche da privati. Inizialmente l'attività di intermediazione venne svolta in via monopolistica dagli Uffici del Lavoro (sotto il Ministero del Lavoro) sulla base di quanto disposto dalla “Legge sulla intermediazione del lavoro e l'assicurazione contro la disoccupazione” del 16 luglio 1927 (RGBl. I S. 187). Nel 1935 tale legge venne rafforzata con la previsione di un divieto (prevedendo una sanzione di carattere penalistico all'art. 210). Tuttavia il ministero poteva affidare tramite una disposizione in deroga (art. 54, comma 1) l'attività di intermediazione a determinati soggetti o strutture. Su tale assetto normativo intervenne la Corte di Giustizia della Comunità Europea con sentenza 23 aprile 1991, procedimento C-31/90, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 1992, 601, statuendo che “un ufficio pubblico per l'occupazione che esercita l'attività di collocamento è soggetto al divieto di cui all'art. 86 [ora 82] del Trattato nei limiti in cui l'applicazione di questa disposizione non vanifichi lo svolgimento del compito particolare impartitogli. Lo Stato membro che gli ha conferito il diritto esclusivo di collocamento viola l'art. 90, n. 1, [ora 86] del Trattato qualora crei una situazione per cui l'ufficio pubblico per l'occupazione sarà necessariamente indotto a contravvenire all'art. 86 del Trattato. Tale caso ricorre, in particolare, in presenza delle seguenti condizioni: - il diritto esclusivo si estende ad attività di collocamento di personale direttivo di aziende; - l'ufficio pubblico per l'occupazione non è manifestamente in grado di soddisfare la domanda esistente sul mercato per questo tipo di attività; - l'esercizio effettivo delle attività di collocamento da parte delle società private di consulenza e ricerca del personale è reso impossibile dal mantenimento in vigore di una disposizione di legge che vieta dette attività a pena di nullità dei corrispondenti contratti; - le attività di collocamento considerate possono estendersi a cittadini o a territori di altri Stati membri.”

¹⁰⁶ BVerGE 51, 43, 55.

¹⁰⁷ In BGBl, 1317; v. le modifiche apportate dall'art. 218, *Neunte ZuständeigkeitsanpassungsVO* del 31.10.2006, in BGBl, 2407.

¹⁰⁸ I *Länder* hanno fatto largo uso di tale loro competenza. Cfr. da ultimo BVerGE, 11.04.2000, in DVBl 2000, 1120, con ampia indicazione dei casi disciplinati dal legislatore periferico.

espressamente, oltre al diritto civile e penale, le disposizioni di carattere processuale (*die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren*). Ad opinione della dottrina maggioritaria, sembrerebbe preferibile optare per la riconduzione della normativa processuale in materia di contenzioso nell'ambito del rapporto di lavoro a quest'ultima disposizione costituzionale, riservando alla prima una preminenza eminentemente di carattere sostanziale.^{109 110}

In dottrina è affiorato l'interrogativo circa la competenza a disciplinare normativamente aspetti di rapporti di lavoro dipendente riconducibili, avuto riguardo al settore in cui essi si svolgono, a voci competenziali attribuite ai *Länder* o comunque collocate in un differente ambito rispetto all'art. 74, comma 1, 12 GG, (come ad esempio la radio o la stampa). In altre parole ci si è posti la domanda se tali aspetti rientrino nella competenza concorrente del diritto del lavoro ai sensi dell'ultima disposizione citata oppure se concernano lo specifico ambito di competenza giuridica propria dell'ambito materiale nel quale essi si svolgono. Al riguardo è stato opportunamente segnalato che, poiché la competenza in materia di diritto del lavoro è da intendersi in senso ampio, ogni aspetto di un rapporto di lavoro vi sia riconducibile anche quando si riferisca ad ambiti materiali dotati di una loro specifica competenza giuridica.¹¹¹ Contro un'assegnazione di disposizioni giuslavoristiche ad altri titoli competenziali, che si riferiscono ad altri specifici settori, si pone la semplice considerazione che, diversamente, numerosi rapporti di lavoro non ricadrebbero all'interno del contenitore *Arbeitsrecht*, così impedendo la realizzazione di un'uniforme disciplina in ambito nazionale del diritto del lavoro. Quasi ogni rapporto di lavoro potrebbe, infatti, essere assegnato allo specifico settore al quale si riferisce,

¹⁰⁹ V. al riguardo, HANAU, *Die verfassungsrechtliche Bestandsgarantie der Arbeitsgerichtsbarkeit*, in F.S. Bartenbach, 2005, 647 ss., DEGENHART, Art. 74, in SACHS, *Grundgesetz Kommentar*, op. cit., 681.

¹¹⁰ La questione, peraltro, è puramente scolastica: che la competenza vada attribuita ai nrr. 1 o 12 del medesimo art. 74, comma 1, GG, essa rimane pur sempre di natura concorrente, ed in materia, il *Bund* ha adottato fin dal 1979 uno specifico procedimento per le controversie in materia di rapporto di lavoro ed escluso, pertanto, ogni intervento in materia dei *Länder*: v. infatti l'*Arbeitsgerichtsgesetz* del 02.07.1979 (BGBl I, 853) da ultimo modificata dalla *Justizmodernisierungsgesetz* del 22.12.2006 (BGBl, 3416).

¹¹¹ Si v. al riguardo PESTALOZZA, Art. 74 n. 12 GG, in MANGOLDT-KLEIN-PESTALOZZA, *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. 8, 1996, Art. 74, Rdnr. 811.

anche se, per vero, alcuni ritengono altrettanto competente la voce “diritto dell’economia”, collocato in regime di competenza concorrente ai sensi dell’art. 74, comma 1, nr. 11: la medesima collocazione nell’ambito della competenza concorrente del *Bund* impedirebbe comunque una frammentazione localistica del diritto del lavoro.¹¹²

Curiosa, pur se ineccepibile nella sostanza, la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht*, ad avviso della quale non costituisce violazione del riparto di competenza in materia di diritto del lavoro una regolamentazione dei *Länder* che proibisca l’accettazione della mancia nelle case da gioco, poiché essa è stata emanata per garantire il corretto svolgimento dell’attività del gioco d’azzardo e solo di riflesso può intendersi riferita al rapporto di lavoro in senso stretto.¹¹³

Dev’essere, infine, determinato il confine della competenza nella materia *Arbeitsrecht* per quanto attiene ai rapporti di lavoro nell’ambito del pubblico impiego. Al riguardo occorre distinguere le disposizioni che concernono la posizione giuridica dei funzionari del *Bund*, che ricadono nella competenza legislativa esclusiva dell’autorità centrale ai sensi dell’art. 73, n. 8, GG, dalla regolazione dei rapporti giuridici dei funzionari e degli impiegati dei *Länder*, e dei loro organi intermedi, la cui normativa, in merito allo statuto giuridico ed obbligatorio, va ricondotta, ai sensi dell’art. 74, comma 1, n. 27, GG, alla competenza legislativa concorrente del *Bund*.

Concludendo, come già rilevato, il diritto del lavoro è disciplinato da numerose leggi di origine federale. Già decenni or sono si rilevava che “finchè il codice del lavoro, che è in preparazione, non entrerà in vigore, secondo l’opinione prevalente il contratto di lavoro costituisce una sottospecie del contratto d’opera. I fondamenti giuridici degli obblighi scaturenti da un contratto di lavoro sono quindi tuttora da rinvenirsi nel Codice Civile, nel codice commerciale, nell’ordinamento in materia di mestieri e professioni e nelle leggi ulteriori, quali la legge per la tutela della maternità, la legge sul lavoro a domicilio, e nelle ulteriori discipline di legge le quali tutte, per lo

¹¹² AXER, Art. 74, n. 12, in *Bonner Kommentar, Aktualisierung Dezember 2006*, 17.

¹¹³ BVerGE, 28, 119.

più, presentano tratti di protezione a vantaggio del lavoratore in qualità di soggetto debole bisognoso di protezione sociale”.¹¹⁴ Un unitario codice del lavoro ad opera del *Bund*, nonostante numerosi tentativi¹¹⁵, non è stato fino ad oggi emanato. A tutt’oggi, peraltro, il legislatore federale non ha ancora provveduto ad adempiere l’impegno - contenuto nell’art. 30, comma 1, nr. 1 dell’Accordo di riunificazione del 31.08.1990 - di provvedere, quanto prima, alla codificazione del rapporto di lavoro.¹¹⁶ Il codice civile, come già rilevato, contiene solo poche e scarse disposizioni di carattere giuslavoristico (§ 611 ss. BGB), sostituito, in tal senso, dalle leggi di origine federale che coprono in maniera pressoché esaustiva l’intera materia.¹¹⁷

In conseguenza di ciò, pur potendo astrattamente concepirsi come ammissibile, stante il tenore delle disposizioni costituzionali, un intervento legislativo dei *Länder*, esso non potrebbe che riguardare spazi assai ridotti ed ambiti del tutto marginali. Il maggior esempio che può fornirsi è certamente rappresentato attualmente da una serie di leggi decentrate sulle *Bildungsurlaub*, le quali concedono al lavoratore il diritto a godere, nei confronti del datore di lavoro, di periodi retribuiti per scopi di aggiornamento professionale. Il *Bundesverfassungsgericht* ha in proposito stabilito che il diritto dei lavoratori al perfezionamento, non essendo stato disciplinato in maniera esaustiva dal legislatore federale, né dalla sola legge sulle ferie (*Bundesurlaubsgesetz* del 08.01.1963¹¹⁸, modificata da ultimo dall’art. 7 del *Postbereinigungsgesetz* del 07.05.2002¹¹⁹) né dalla legge sulla formazione professionale (*Berufsbildungsgesetz*, attualmente contenuta nella legge 23 marzo 2005¹²⁰) né dalle disposizioni generali di

¹¹⁴ BOBROWSKI-GAUL, *Das Arbeitsrecht im Betrieb*, Heidelberg, 1979, 10-11.

¹¹⁵ Si v., per tutti, BALDERS-STRYBANY, *Reform für mehr Beschäftigung: Ein Arbeitsvertragsgesetz!*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2005, 249 ss., RAMM, *Entwürfe zu einem Deutschen Arbeitsvertragsgesetz*, 1992 e Id., *Kodifikations des Arbeitsrechts?*, in MERTEN-SCHRECKENBERGER, *Kodifikation gestern und heute*, 1995, 167 ss.

¹¹⁶ MOLL, *Arbeitsrecht – Münchner Anwalts Handbuch*, München, 2005, 7.

¹¹⁷ Vedi, però, BÖTTICHER, *Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiete des Arbeitsvertragsrechts?*, op. cit., 361, il quale già sosteneva che la mancata realizzazione di un provvedimento normativo avente come oggetto il rapporto di lavoro non possa comunque essere utilizzata come indizio per sostenere la non esaustività della medesima materia nel BGB.

¹¹⁸ In BGBl., 2.

¹¹⁹ In BGBl., 1529.

¹²⁰ In BGBl., 931.

cui agli artt. 616 ss. BGB, può essere oggetto di una disciplina decentrata differenziata.¹²¹

Riprendendo quanto precedentemente affermato, si può, pertanto, richiamare quell'autorevole dottrina la quale, esprimendosi eloquentemente (in un contesto in cui, peraltro, ancora sussisteva la necessarietà dell'applicazione della clausola di necessità in materia di diritto del lavoro, ed in cui quindi il *Bund* aveva competenza normativa quando una legge federale si rendeva necessaria per stabilire condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o per tutelare l'unità economica e giuridica nell'interesse di tutto lo Stato), ebbe ad affermare che “poiché per lo meno la seconda alternativa per il diritto del lavoro è largamente sussistente, esso è del tutto prevalentemente di origine federale”.¹²²

¹²¹ BVerGE, 77, 308. V. LÖWISCH, *Arbeitsrecht*, München, 2000, 25.

¹²² JUNKER, *Grundkurs Arbeitsrecht*, München, 2004, 23; SCHAUB, *Arbeitsrechtshandbuch*, München, 2002, 12.

Bibliografia capp. 1-4

- AA.VV., *Il ragno e la ragnatela. Le politiche attive del lavoro a livello locale*, Milano, 1985.
- 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.
- ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neoregionalismo*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, II, 531.
- ALES, *L'incerta qualificazione del provvedimento di conferimento o revoca degli incarichi dirigenziali*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2004, 337.
- ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Padova, 2004.
- ALLEVA-ANDREONI-ANGIOLINI-CASADIO-COCCIA-GHEZZI-NACCARI-ROCCCELLA, *Lavoro, ritorno al passato*, Roma, 2002.
- ALLEVA-ANDREONI-ANGIOLINI-NACCARI, *Dignità ed alienazione nel Libro Bianco del Governo*, in www.cgil.it/giuridico.
- ALPA, *Il diritto costituzionale sotto la lente del giusprivatista*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1999, 34.
- ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà legislativa regionale*, in AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, *Quad. Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2003, 114.
- ALPA, *L'ordinamento civile nella recente giurisprudenza*, in *I Contratti*, 2004, 2, 186.
- 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.
- ANGIOLINI, *Legalità, uguaglianza e pluralismo giuridico: in margine alla Carta Europea dei diritti e al dibattito italiano sul federalismo*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2001, 31.
- ANGIOLINI, *Ordinamento civile e competenza regionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, II, 27.
- ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in ZANON-CONCARO, *L'incerto federalismo*, Milano, 2005, 171.
- ARRIGO, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione. Il lavoro tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, 1, 108.
- ASTRID, *La legislazione del lavoro tra Stato e Regioni*, Roma, 2001.
- BALANDI, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in *Lav. Dir.*, 2001, 482

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

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.

BALLESTRERO, *Differenze e principio di uguaglianza*, in *Lav. Dir.*, 2001, 424.

BALUCANI, *Le competenze delle regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti di trasferimento delle funzioni statali*, in *Foro Amm.*, 1973, II, 394.

BARBERA-BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978.

BARBIERI, *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte costituzionale*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2005, 289.

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.

BARTOLE, *Art. 117*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 133.

BARTOLE, BIN, FALCON, TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 157.

BARTOLE, *Nota a Corte Cost.*, sent. n. 154 del 1972, in *Le Regioni*, 1973, 169.

BARTOLE, *Recessività o separazione della legge regionale nei confronti di quella statale?*, in *Giur. Cost.*, 1968, 944.

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

BATTINI, *Il personale*, in *Tratt. Dir. Amm.*, *Diritto amministrativo generale*, a cura di S. CASSESE, tomo II, 2003, 406.

BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2006, 8, 914.

BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, in LA MACCHIA (a cura di) *Riforma del mercato del lavoro e federalismo*, Messina, 2005, 70.

BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2003, pag. 507.

BELLOCCHI, *Capo I, Apprendistato, artt. 47-53*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, 2004, 584.

BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1950.

BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2002, I, 157.

BIAGI, *Intervento*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, 186.

- BIAGI, *Una svolta federale per le leggi sul lavoro*, in *Il sole 24 ore* del 05.08.2001.
- BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 620.
- BOBBIO, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, in PISTONE (a cura di), Torino, 1975.
- BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001.
- BOLOGNINO, *La collocazione del lavoro pubblico nel nuovo Titolo V, parte seconda, Cost.: tra Stato e Regioni*, in www.amministrazioneincammino.it.
- BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 503.
- BOSCATI, *Atto di conferimento dell'incarico dirigenziale: la Cassazione ne riafferma la natura privatistica*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, II, 153.
- BOSCATI, *Mobbing e competenza legislativa regionale: continuità ed innovazione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, 1187.
- CALCAGNILE, *L'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Regioni ed i principi dell'ordinamento amministrativo*, in www.federalismi.it, 2004, n. 16.
- CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1283.
- CARABELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: brevi riflessioni a margine di un seminario*, in DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, op. cit., 12.
- CARAVITA, *Federalismo, federalismi, stato federale*, in *Federalismi.it* n. 21/2005.
- CARAVITA-CASSETTI (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004.
- CARETTI-DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1996.
- CARINCI F. (a cura di), *L'agenzia regionale per l'impiego*, Napoli, 1989.
- CARINCI F., *"Costituzionalizzazione" ed "autocorrezione" di una riforma (la c.d. privatizzazione del rapporto di impiego pubblico)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, 35.
- CARINCI F., *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, Torino, 7.
- CARINCI F., *Il mobbing: un fantasma si aggira per le aule giudiziarie*, in *Lav. Giur.*, 2003, 1097.
- CARINCI F., *La materia del lavoro nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.labourlawjournal.it.
- CARINCI F., *Osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione*, in CARINCI-MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002, 7.

- CARINCI F., *Rapporti tra Stato e Regioni nella riforma del mercato del lavoro*, in LA MACCHIA (a cura di), *Riforma del mercato del lavoro e federalismo*, Messina, 2005, 18.
- CARINCI F., *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2003, 58.
- CARINCI F., *Riforma legislativa, contrattazione collettiva ed iniziativa regionale sul mercato del lavoro*, in AA.VV, *Regione e politica del lavoro*, Bologna, 1982, 82.
- CARINCI F., *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in CARINCI – ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, I, LXXII.
- CARINCI F., *Una riforma rimasta orfana*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, Suppl. n. 1, 1.
- CARINCI F., *Una svolta tra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, in CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Milano, 2004, XXIX ss.
- CARINCI F.-MAINARDI (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2005.
- CARINCI M.T., *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti*, in Id. (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Milano, 2003, 3.
- CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, 852.
- 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.
- CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, 1341.
- CASSESE, *La regionalizzazione economica in Italia: un sistema alla ricerca di un equilibrio*, in *Le Regioni*, 1984, 1-2, 10.
- CNEL, *Osservazioni e proposte, la riforma del titolo V della Costituzione*, Assemblea del 24 gennaio 2002.
- CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1318.
- CORSO, *Mobbing e competenze legislative in materia di lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2001, II, 485.
- CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, 1, 161.
- CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte Costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1963, 553.
- CURZIO, *Introduzione al volume Lavoro e diritti dopo il d. lgs. n. 276/2003*, Bari, 2004, 27.

- CURZIO, *La legge 30 due anni dopo alla luce delle pronunce giurisprudenziali*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2006, I, 289.
- D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, 221.
- D'ALESSIO, *Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, 445.
- D'AMICO, *Competenza esclusiva statale in materia penale e riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2001.
- D'ANTONA, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione Europea*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1994, 697.
- D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, I, 311.
- D'ANTONA, *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1991, 464.
- D'ANTONA, *L'anomalia post-positivista del diritto del lavoro e la questione del metodo*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1990, 207.
- 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.
- D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 316.
- D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, 20.
- D'AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2001, 757.
- D'AURIA, *Variazioni su lavoro pubblico, organizzazione amministrativa e titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, 17.
- 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.
- D'ORTA, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge 145/2002*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, 929.
- 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.
- DE ANGELIS, *Federalismo e rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro it.*, 2003, V, 28.
- DE ANGELIS, *Federalismo e rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro it.*, 2003, V, 28.
- DE CRISTOFARO, *Mercato del lavoro, formazione professionale e collocamento*, in GAROFALO-LAGALA, *Collocamento e mercato del lavoro*, Bari, 1982, 88.

- DE LUCA, *Fonti regionali di diritto del lavoro*, Padova, 1988, 4.
- DE LUCA, *Il lavoro nel diritto regionale: recenti modifiche del titolo quinto della parte seconda della Costituzione e regioni a statuto speciale*, in www.cgil.it/giuridico.
- 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.
- DE SALVIA, *La legislazione regionale sull'apprendistato professionalizzante ancora al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, II, 388.
- DEGAN-TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *Guida Lav.*, 2004, 21, 12.
- DEL PUNTA, *Il mobbing: l'illecito e il danno*, in *Lav. Dir.*, 2003, 545.
- DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2001, 431.
- DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 175.
- DETTORI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla potestà legislativa regionale relativa ai rapporti fra privati*, in *Giur. Cost.*, 1976, I, 2333.
- DEZALAY, *I mercanti del diritto, le multinazionali del diritto e la ristrutturazione dell'ordine giuridico internazionale*, 1997, Milano.
- DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a statuto ordinario*, in DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004, 12.
- DI STASI, *Notazioni su il lavoro tra diritto europeo, diritto statale e diritto regionale*, in *Lav. Giur.*, 2003, 1108.
- DI STASI, *Notazioni su il lavoro, tra diritto europeo, diritto statale e diritto regionale*, in *Lav. Giur.*, 2003, 1112.
- DOLCINI-PADOVANI-PALAZZO (a cura di), *Sulla potestà punitiva dello Stato e delle Regioni*, Milano, 1994.
- FALASCA, *Apprendistato: parzialmente incostituzionale la legge della Regione Puglia*, in *Guida Lav.*, 2007, 10, 31.
- FALASCA, *L'apprendistato tra modello legislativo e problemi attuativi*, Boll. ADAPT n. 50/2005.
- FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5.
- FALCON, *Le funzioni*, in AA.VV, *Diritto Regionale. dopo le Riforme – Parte Terza*, Bologna, 2003, 135.
- FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1249.
- 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.

FERRANTE, *I principi generali e le fonti*, in CARINCI-ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, 7.

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.

FERRARESI, *Lavoro e federalismo: il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza 50/2005*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2005, 1066.

FERRARO, *Inquadramento sistematico della l. 140 del 1981*, in FERRARO-OLIVIERO, *L'inquadramento del mercato del lavoro tra riforma e sperimentazione*, Padova, 1982, 43.

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

FRAGOLA, *Commento al d.p.r. n. 616 sul decentramento amministrativo*, Napoli, 1978.

FUSARO, *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, 493.

G.S., *Nota alla sentenza in commento*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2007, 2210.

G.S., *Nota*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2007, 11, 750.

GAETA-ZOPPOLI (a cura di), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive. Commentario alla legge 10 aprile 1991, n. 125*, Torino, 1992, 6.

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.

GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, I, 346

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

GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, 134.

GAROFALO D., *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*, 607.

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

GAROFALO M.G., *Federalismo, devolution e politiche dell'occupazione*, in *Lav. Dir.*, 2001, 465.

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

- GAROFALO M.G., *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, 406
- GAROFALO M.G., *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, in *Scritti in onore di Gino Giugni*, t. I, Bari, 1999, 453.
- GAROFALO-SCIARRA, *L'influenza dei valori costituzionali sul diritto del lavoro*, in PIZZORUSSO-VARANO (a cura di), *L'influenza dei valori costituzionali nei sistemi giuridici contemporanei*, Milano, 1985.
- GASPARI, *Il mosaico delle funzioni ispettive delineato dal decreto legislativo n. 124/2004*, in *Lav. Prev. Oggi*, 2004, 1484.
- GENTILE, *Cancellata da una decisione ineccepibile l'unica legge su un fenomeno in aumento*, in *Guida. Dir.*, 2004, 46.
- GHERA F., *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2004, 49.
- GHERA, *Commento all'art. 33*, in *Statuto dei Lavoratori, Commentario*, GIUGNI (diretto da), Milano, 1972, 567.
- GHERA, *Lavoro (collocamento)* in *Digesto*, VIII, Torino, 1992, 590.
- GHIRARDI, *La Corte Costituzionale interviene sulla competenza legislativa regionale in materia di lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2004, II, 240.
- GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 2005, 515.
- GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949-50, 1.
- GIUGNI, *Diritto del lavoro (voce per un'enciclopedia)*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1979, 19.
- GIUGNI, *Il punto di vista ... del diritto del lavoro*, in AA.VV., *L'insegnamento del diritto privato*, Milano, 1987, 75.
- GIUGNI, *Prefazione*, in AA.VV., *La mediazione della Regione nei conflitti di lavoro (l'esperienza lombarda)*, Bologna, 1976, 4.
- GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1986, 6.
- GRAGNOLI, *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, in *Lav. Dir.*, 1999, 264.
- 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.
- GRANDI, *Principi ispiratori e orientamenti della legge n. 56/1987*, in AA.VV., *Stato, Regioni, parti sociale, e mercato del lavoro*, Napoli, 1987, 102.
- GRANDI-PERA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2005, 1800.
- ICHINO, *Collocamento: un problema ancora irrisolto. Appunti sulla legge 28 febbraio 1987, n. 56*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1987, I, 310.

- IRTI, *Sul problema delle fonti in diritto privato*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2001, 703.
- LACONI, *Le regioni nella nuova Costituzione italiana*, in *Rinascita*, 1947, VII, 182.
- LAGALA, *I contratti di formazione lavoro: un'occasione perduta*, in G. GAROFALO (a cura di), *Crisi, occupazione, legge*, Bari, 1985, 93.
- LAI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Torino, 2006.
- LAMARQUE, *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l'ultima pronuncia della Corte Costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2002, 584.
- LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005.
- LAMBERTUCCI, *Organizzazione del mercato del lavoro e funzione delle Regioni e delle Province: l'intervento della Corte Costituzionale*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2001, 667.
- LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, 234.
- LEONE D'AGATA, *C.d. riforma Biagi e federalismo: la Corte costituzionale si pronuncia*, in *D&L*, 2005, 78.
- LEVI, voce *Federalismo*, in BOBBIO-MATTEUCCI-PASQUINO (diretto da), *Dizionario di Politica*, Torino, 1991.
- LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in DE LUCA TAMAJO-RUSCIANO-ZOPPOLI, (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004, 312.
- LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in CARINCI-D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, I, 200.
- LOFFREDO, *Mobbing e regionalismo: chi deve tutelare il "piacere di lavorare"?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, II, 1212.
- 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*, Milano, 2004, 19.
- LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione*, in *Pol. Dir.*, 2002, 354.
- LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 64.
- 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.
- MAGNANI, *Il diritto del lavoro e le sue categorie, valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Padova, 2006.
- MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 653.

- MALANDRINO, *Federalismo*, Roma, 1988.
- 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.
- MALZANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione, tra essere e dover essere*, in *Dir. Lav.*, 2005, I, 68.
- MALZANI, *L'ambiente di lavoro quale terreno elettivo di applicazione della categoria del cd. danno biologico*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2000, I, 349.
- MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 127.
- MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992.
- MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 338.
- MARIUCCI, *Federalismo e diritti del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2001, 3, 403.
- MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, Bologna, 1985.
- MARIUCCI, *La forza di un pensiero debole*, in *Lav. Dir.*, 2002, 3.
- MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro, quindici anni dopo*, Torino, 2003.
- MARIUCCI-LISO, *Collocamento*, in *Enc. Giur. Treccani*, VI, Roma, 1988, 7.
- MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2001, 1099.
- MAZZONI, *Diritto del lavoro e diritto sindacale*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964, 1067.
- MENGHINI, *Apprendistato e contratto di inserimento*, in BROLLO-MATTAROLO-MENGHINI (a cura di), *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, Milano, 2004, 212.
- MENGONI, *Diritto Civile*, in *L'influenza del diritto del lavoro su diritto civile, diritto processuale civile, diritto amministrativo*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1990, 6.
- MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. Dir. Lav.*, I, 1998, 6.
- MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, relazione alle giornate di studio AIDLASS di Chianciano, aprile 1979, Milano, 1980, 13.
- MEZZACAPO, *L'alta dirigenza statale tra politica e amministrazione (osservazioni sullo "spoils system all'italiana")*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2003, 719.
- MIELE, *La Regione*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI-LEVI, Firenze, 1950, II, 316.
- MISCIONE, *Introduzione*, in CARINCI (coord. da), *Il correttivo alla legge di riforma del mercato del lavoro*, Milano, 2005, XX.

- MODUGNO, *Ordinamento giuridico. C) Dottrine generali*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1984, 678.
- MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954, 1, 149.
- MORTATI, *La Costituzione materiale*, 1942.
- MORTATI, *Nota*, in *Giur. Cost.*, 1958, 43.
- MORTATI, *Sulla potestà delle regioni di emanare norme di diritto privato*, in *Giur. Cost.*, 1956, 958.
- MORTATI, *Sulla potestà delle Regioni di emanare norme di diritto privato*, in *Giur. Cost.*, 1956, 983.
- MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale*, Milano, 2007, 1.
- NAPOLI, *Commento alla l. 863/84*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1985, IV, 830.
- NAPOLI, *Commento sub art. 35, 2° comma, della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di BRANCA, Tomo I, Bologna, 1979.
- NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2002, 366.
- NAPOLI, intervento al convegno *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, Suppl. n. 3, 60.
- NAPOLI, *La regolamentazione dell'apprendistato tra Stato, Regioni e autonomia collettiva*, in *Le Regioni*, 1989, 905.
- NAPOLI, *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, Torino, 2002, 136.
- NAPOLI, *Legge 21 dicembre 1978, n. 845. legge quadro in materia di formazione professionale*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1979, V, 910.
- NAPOLI, *Mercato del lavoro ed autonomia regionale in Italia*, in *Politiche del lavoro, occupazione diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Milano, 1988, 154.
- NAPOLI, *Occupazione e politica del lavoro in Italia, Profili della legislazione 1974-1983*, Milano, 1984.
- NAPOLI, *Politiche pubbliche e agenzie private nel mercato del lavoro*, Relazione al Convegno su "il ruolo delle agenzie private in un moderno mercato del lavoro, Bari, Università degli Studi, 29 gennaio 1999, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, Torino, 2002, 82.
- NAPOLI, *Regione, formazione professionale e rapporto di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1975, 729.
- NAPOLI, *Regioni e organizzazione del mercato del lavoro*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1987, 37.
- NAPOLI, *Tutela dell'occupazione e politica del lavoro: il ruolo delle regioni negli anni '80. Modelli normativi a confronto*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1983, 139.

- 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.
- 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.
- NUNIN, "Mobbing": *strategie di prevenzione e contrasto nella L. n. 16/2002 della Regione Lazio*, in *Lav. Giur.*, 2002, 1032.
- NUNIN, *La Consulta "salva" la legge sul mobbing della Regione Abruzzo*, in *Lav. Giur.*, 2006, 264.
- NUNIN, *La legge sul mobbing del Friuli Venezia Giulia supera il vaglio di costituzionalità*, in *Lav. Giur.*, 2006, 768.
- NUNIN, *La legge sul mobbing della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Lav. Giur.*, 2005, 741.
- ORLANDINI, *Contratti formativi e competenze normative delle Regioni*, in DE LUCA TAMAJO-RUSCIANO-ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004, 520.
- PALADIN, *Diritto penale e leggi regionali*, in *Giust. Civ.*, 1969, 219.
- PALADIN, *Diritto privato e leggi regionali*, in *Giur. Cost.*, 1957, 1120.
- PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 213.
- PALADIN, *Lo sviluppo economico e sociale nelle competenze delle regioni a statuto speciale*, in *Crit. Soc.*, 1970, 640.
- PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997, 291.
- PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI-OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2002, 56.
- PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, 31.
- PALLINI, *Titolo V, Le regioni, le province, i comuni*, in AMOROSO-DI CERBO-MARESCA (a cura di), *Il diritto del lavoro*, Vol. I, 2004, 376.
- PARISI, *La costituzionalità della riforma Biagi*, in *Guida Lav.*, 2005, 7, 29.
- PASTORI, *I modelli procedurali della programmazione nazionale*, in *Stato, regioni ed enti locali: dalla separazione al coordinamento*, Quaderni regionali Formez, 1982, 16, 17.
- PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, 749.
- PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, 2004, 1091.

- PERA, *Commento all'art. 33*, in ASSANTI-PERA, *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, 1971, Padova, 382.
- PERGOLESI, *Appunti sulla legislazione regionale in materia di lavoro*, in *Riv. Inf. Prof.*, 1953, 337.
- PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 23.
- PESSI A., *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza costituzionale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2005, 330.
- PESSI R., *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 77.
- PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma della Stato*, Torino, 1996.
- PIZZOFERRATO, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario e nel sistema costituzionale italiano*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, 740.
- PROIA, *Alcune considerazioni sul cosiddetto mobbing*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2005, 827.
- RESCIGNO, *La Corte scambia i principi fondamentali della materia per i principi fondamentali dell'oggetto*, in *Giust. Cost.*, 2003, 3722.
- RICCI, *La Cri: "il fascino discreto" della burocrazia*, in M.G. GAROFALO (a cura di), *Crisi, occupazione, legge*, 117.
- ROCCELLA, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista*, in *Lav. Dir.*, 2001, 504.
- ROCCELLA, *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante nella legislazione regionale*, in *Lav. Dir.*, 2007, 179.
- ROCCELLA, *Manuale di diritto del lavoro*, Torino, 2005.
- ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio di eguaglianza*, in NAPOLI (a cura di), *Costituzione, Lavoro, Pluralismo sociale*, Milano, 2001, 22.
- ROMBOLI, *Premessa a Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro It.*, 2001, n. 7-8, c. 186.
- ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Pol. Dir.*, 2002, 555.
- ROSSI-BENEDETTI, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, Suppl. n. 1, 22.
- ROTELLI, *La non riforma*, Roma, 1981, 122.
- RUDAN, *Il contratto di tirocinio*, Milano, 1964, 84.
- RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *Lav. Dir.*, 492.
- SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Padova, 2005, 39.
- SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale ed il nuovo art. 117 Cost. all'esame della Corte Costituzionale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2003, II, 604.

SALOMONE, *La materia del lavoro tra Stato e Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, Suppl al n. 1, 132.

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

SALOMONE, *Nuova riforma costituzionale e lavoro pubblico. Osservazioni a margine della cd. Devolution (legge cost. 18 novembre 2005)*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, 1, 53.

SALOMONE, *Spoils-system regionale e riparto di competenza: via libera dalla Consulta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, II, 697.

SALOMONE, *Titolo V della Costituzione e lavoro pubblico privatizzato: i primi orientamenti della Consulta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, II, 1156.

SANTORO PASSARELLI F., *Specialità del diritto del lavoro*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1967, I, 3.

SANTORO PASSARELLI G., *Diritto del lavoro e categorie civilistiche*, Torino, 1992.

SANTUCCI, *Parità di trattamento, contratto di lavoro e razionalità organizzative*, Torino, 1997, 2.

SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, 183.

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*, 556.

SCAGLIARINI, *La formazione professionale tra Stato e Regioni: alcuni importanti chiarimenti*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2005, 822.

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.

SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma dalla Consulta*, in *Giur. Cost.*, 2005, 486.

SCARPELLI, *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2003, I, 31.

SCARPONI (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro*, Milano, 2001.

SCHLESINGER, *Ordinamento civile*, in AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, *Quad.Riv.Trim.Dir.Proc.Civ.*, 2003, 28.

SCIARRA, *Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1999, 375.

SCOGNAMIGLIO, *A proposito del mobbing*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2004, 1, 439.

SCOGNAMIGLIO, *Il codice civile ed il diritto del lavoro*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1994, I, 245.

- SERVELLO, *Riforma del lavoro e riparto di competenze Stato-Regioni*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2005, 744.
- SIMI, *Istruzione artigiana e professionale*, in GALATERIA (a cura di), *Stato e Regioni, il trasferimento delle funzioni amministrative*, Torino, 1976, 527.
- SMURAGLIA, *Crisi economica e azione sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1976, I, 227.
- SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle regioni ed azione sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1976, 1, 197.
- SMURAGLIA, *Il governo del mercato del lavoro: alcune ipotesi interpretative*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 6, 73.
- SMURAGLIA, *La Costituzione ed il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958.
- SORGI, *Ricomincio da tre: riflessioni sulla sentenza n. 359/2003 della Corte Costituzionale*, in *Lav. Giur.*, 2004, 451.
- TALAMO, *Lo spoil system all'italiana fra legge Bassanini e legge Frattini*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2003, 237.
- TIRABOSCHI, *Il conferimento alle regioni e gli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro tra decentramento amministrativo e federalismo*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2002, II, 230.
- 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.
- 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.
- TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 343
- TOSI R., *Il sistema delle fonti regionali*, in *Il diritto della Regione*, 2002, 5, 766.
- TOSI, *I nuovi rapporti tra Stato e regioni: la disciplina del contratto di lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, 602.
- TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1233.
- TREU, *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, in *Lav. Dir.*, 1999, 206.
- TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, in AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, *Quad.Riv.Trim.Dir.Proc.Civ.*, 2003, 44.
- TREU, *Il Libro Bianco sul lavoro e la delega al governo*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2002, 118.
- TREU, *La riforma dei servizi per l'impiego e le competenze regionali*, in MAGNANI-VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, 54.
- TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, I, 656.

- TROJSI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, II, 501.
- TROJSI, *Prime indicazioni su “tutela e sicurezza del lavoro” nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2003, 194.
- TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l’impiego*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo ed occupazione nell’Europa federale*, Torino, 2003, 373.
- TULLINI, *Nuovi interventi della Corte costituzionale sulla legislazione regionale in materia di mobbing*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2006, II, 507.
- TULLINI, *Quale federalismo per l’organizzazione del mercato del lavoro?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2000, 28.
- TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2003, I, 422.
- VALENSISE, *La dirigenza statale. Alla luce delle disposizioni normative contenute nella legge 15 luglio 2002 n. 145*, Torino, 2002.
- VALLAURI-NOVELLA, *Apprendistato professionalizzante: alcune questioni aperte*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2005, 2527.
- VALLEBONA, *Leggi regionali ed ordinamento del lavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2007, 4, 229.
- VALLEBONA, *Mobbing senza veli*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2005, 1051.
- VANONI, *Antologia di scritti sul piano Vanoni*, Milano, 1959.
- VARESI, *Il contratto di formazione e lavoro tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1987, 1501.
- VARESI, *L’assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l’impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, 22, 16.
- VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, Milano, 1986.
- VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in AA.VV., *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 122.
- VENETO, *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, Bologna, 1974.
- 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.
- 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.
- VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 1007.

VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949.

VISCOMI, *Prime riflessioni sulla struttura della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, suppl. fasc. 1, 172.

VITUCCI, *Il diritto privato e la competenza legislativa delle Regioni in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999.

VIZIOLI, *La giurisprudenza costituzionale sulla ripartizione della competenza in materia di collocamento tra Stato e Regioni*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, 489.

ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in CARINCI-ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, 60.

ZOPPOLI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i pezzi di un difficile puzzle?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2001, Suppl. fasc. 1, 153.

ZOPPOLI, *Neoregionalismo e contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in CARINCI-D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, *Commentario*, Milano, 2000, 75.

Bibliografia cap. V

ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919*, Art. 157 Erl. 2, 1933, 730.

ANSCHÜTZ, *Staatsrecht*, in HOLZTENDORFF-KOHLER, *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft*, Bd. IV, Berlin, 1914, 1.

ARRAS, *Streikrecht und Arbeitsvertrag*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1953, 241.

AXER, Art. 74, n. 12, in *Bonner Kommentar, Aktualisierung Dezember 2006*, 17.

BALDERS-STRYBNY, *Reform für mehr Beschäftigung: Ein Arbeitsvertragsgesetz!*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2005, 249.

BETHGE-WIENHOLD, *Arbeitsschutz*, in *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, in *Bundes Archiv, Geschichte der Sozial Politik in Deutschland seit 1945*, Bd. 2/1, 2001, 213.

BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006, Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione. Senato della Repubblica, Audizione del 26.2.2007*, in www.issirfa.cnr.it

BLANKE, *Federalismo/Devolution e diritto del lavoro: l'esperienza tedesca*, in *Lav. Dir.*, 2001, 518.

- BOBROWSKI-GAUL, *Das Arbeitsrecht im Betrieb*, Heidelberg, 1979, 10.
- BÖTTICHER, *Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiete des Arbeitsvertragsrechts?*, in *Recht der Arbeit*, 1958, 361.
- BUCHER, *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Bd. II, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*, München, 1981, 245.
- BÜHRIG, *Die Rechtsseinheit im deutschen Arbeitsrecht*, 1951, 76.
- COSACK, *Lehrbuch des bürgerlichen Rechts*, Bd. 1, München, 1927, 14.
- DAHS, *Bundesarbeitsrecht und Landesarbeitsrecht – ein Betrag zum Werdegang und zur Problematik der Gesetzgebungskompetenzen im Bonner Grundgesetz*, in *Recht der Arbeit*, 1949, 321.
- DAHS, *Bundesarbeitsrecht und landesarbeitsrecht*, in *Recht der Arbeit*, 1949, 322.
- DEGENHART, Art. 74, in SACHS, *Grundgesetz Kommentar*, München, 1999, 681.
- DEGENHART, *Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2006, 1209.
- DRABIK, *Arbeitsrechtliche Rundschau – Nordrhein-Westfalen*, in *Arbeit und Recht*, 1956, 145.
- EBSSEN, *Föderalismus und Sozialversicherung*, in *Gesundheit und Gesellschaft, Wissenschaft*, 4/2005, 7.
- EDENFELD, *Recht der Arbeitnehmermitbestimmung*, München, 2005.
- ENNECCERUS-KIPP-WOLFF, *Lehrbuch des bürgerlichen Rechts*, Bd. 1, rielaborati da NIPPERDEY, 1952, 47.
- FEIG, *Betriebsräte*, in ELSTER-WEBER-WIESER, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, München, 1924, 625.
- FISCHER, *Artikel 161. Sozialversicherung*, in NIPPERDEY, *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, op. cit., 452.
- FISCHER, *Das nordrhein-westfälische Urlaubsgesetz*, in *Der Betrieb Berater*, 1957, 1206.
- FRATZKY, *Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Arbeitsrecht, Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde*, Würzburg, 1972, 44.
- GREWE-RINGERLMANN, *Bundesrecht und Bundesgesetzgebung*, München, 1970, 47.
- GRIMM, intervento contenuto negli *Atti della Bundesstaatskommission* http://www.bundesrat.de/cln_050/nn_6898/DE/foederalismus/foederalismus-node.html_nnn=true e del *Rechtsausschuss* <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform>
- HAMMER, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919 – die Weimarer Reichsverfassung*, Frankfurt, 2000, 57.

HANAU, *Die verfassungsrechtliche Bestandsgarantie der Arbeitsgerichtsbarkeit*, in *F.S. Bartenbach*, 2005, 647.

HESEL, *Sind die Urlaubsgesetze der Länder Hamburg und Württemberg-Baden grundgesetzwidrig?*, in *Arbeit und Recht*, 1956, 145.

HUBER, *Verfassungsgeschichte*, Bd. V-VIII, 1978, 152.

HUECK-NIPPERDEY, *Grundriss des Arbeitsrecht*, München, 1968, II, 25.

IPSEN, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2006, 2801.

JACOBI, *Grundlehren des Arbeitsrecht*, 1927, 37.

JUNKER, *Grundkurs Arbeitsrecht*, München, 2004, 23.

KASKEL, *Art. 157 Abs. 2. Einheitliches Arbeitsrecht*, in NIPPERDEY, *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, Bd. III, München, 1930, 361.

KASKEL-DERSCH, *Arbeitsrecht*, 1957, 113.

KASKEL-DERSCH, *Arbeitsrecht*, München, 1932, 4.

KAST-FREIHUBE, *Privatisierung öffentlicher Arbeitgeber*, in *Der Betrieb*, 2004, 2530.

KOCH, *Berichterstatter des Unterausschusses*, in *Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*. Bd. 336: *Anlagen zu den Sten. Ber., Akten Stück nr. 391: Bericht des Verfassungsausschusses*, Berlin, 1920, 70.

KÖTTGEN, *Kodifikation des Privatrechtes und arbeitsrechtliche Zuständigkeit der Landesgesetzgebung*, 1956, 441.

KUNIG, *Arbeitsrecht, Sozialrecht*, in MÜNCH-KUNIG, *Grundgesetz Kommentar*, Bd. III, München, 2003, 91.

LABAND, *Deutsches Reichstaatsrechts*, München, 1919, 13.

LASSAR, *Die verfassungsrechtliche Ordnung der Zuständigkeit*, in ANSCHÜTZ-THOMA, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. I, München, 1930, § 27.

LEHMANN, *Allgemeiner Teil des BGB*, München, 1957, 36.

LEISNER, *Arbeitsschutz im öffentlichen Dienst*, München, 1991, 30.

LÖWISCH, *Arbeitsrecht*, München, 2000, 25.

LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano - Rielaborazione dell'intervento svolto al Senato della Repubblica il 26 febbraio 2007, nel quadro dell'indagine conoscitiva sul Titolo V Cost. effettuata dalle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato all'interno del sito www.issirfa.cnr.it*

MAURER, *Staatsrecht I, Grundlagen Verfassungsorgane Staatsfunktionen*, München, 2005, 61.

MOLL, *Arbeitsrecht – Münchner Anwalts Handbuch*, München, 2005, 7.

MUSSGNUG, *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland*, in ISENSEE-KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. I, München 2003, § 8, Rdnr 39.

NEUMANN, *Probleme des Urlaubsrechts*, in *Der Betrieb*, 1957, 3, 68.

NIKISCH, *Arbeitsrecht*, Bd. I, Tübingen, 1957, 41.

NIPPERDEY, *Bundesprivatrecht und Landesprivatrecht*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1951, 23.

NIPPERDEY, *Die Quelle in zeitlicher Gliederung*, in HUECK-NIPPERDEY, *Grundriss des Arbeitsrecht*, op. cit., 59.

NÖRR, *Grundlinien des Arbeitsrecht der Weimarer Republik*, in *Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 1986, 403.

OETER, *Art. 74 Abs. 1, Nr. 12 GG: das Arbeitsrecht einschliesslich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschliesslich der Arbeitslosenversicherung*, in MANGOLDT-KLEIN-STARCK, *Grundgesetz Kommentar*, München, 2005, Rn. 113.

PESTALOZZA, *Art. 74 n. 12 GG*, in MANGOLDT-KLEIN-PESTALOZZA, *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. 8, 1996, Art. 74, Rdnr. 811.

PIEROTH, *Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung*, in JARASS.PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, München, 2006, 757.

RAMM, *Entwürfe zu einem Deutschen Arbeitsvertragsgesetz*, 1992.

RAMM, *Kodifikations des Arbeitsrechts?*, in MERTEN-SCHRECKENBERGER, *Kodifikation gestern und heute*, 1995, 167.

RENGELING, *Gesetzgebungszuständigkeit*, in ISENSEE-KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, Bd IV, München, 1999, § 100, Rdnr. 84.

RICHARDI, *GG und Gesetzgebung*, in *Arbeitsrecht, Band 1, Individualarbeitsrecht I*, München, 1992, 32.

SANNWALD, *Art. 74 Abs. 1, Nr. 12 GG: das Arbeitsrecht einschliesslich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschliesslich der Arbeitslosenversicherung*, in SCHMIDT-BLEIBTREU, *Kommentar zum Grundgesetz*, München, 1999, 75.

SCHAUB, *Arbeitsrechtshandbuch*, München, 2005, 18, Rn. 87.

SCHAUB, in SCHAUB-KOCH-LINCK, *Arbeitsrechtshandbuch*, München, 2005, § 1, Rdnr. 1.

STETTNER, *Arbeitsrecht, Sozialversicherung (Art. 74 I Nr. 12 GG)*, in DREIER (Herausgegeben), *Grundgesetz Kommentar*, München, 2006, 1674.

STETTNER, *Art. 74, II, Einzelne Titel*, in DREIER (herausgegeben), *GG Kommentar*, München, 2006, 1674.

THIBAUT, *Über die Notwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland*, 1814.

VON HOYNINGEN-HUENE, *Betriebsverfassungsrecht*, München, 2002.

WIESE, *Die Verfassungswidrigkeit del nachkonstitutionellem Urlaubsgesetze der Länder*, in *Recht der Arbeit*, 1957, 84.

ZIPPELIUS-WÜRTEMBERGER-MAUNZ, *Deutsches Staatsrecht*, München, 2006, 32.