

Astrid

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

L'attuazione del titolo V: aspetti problematici

La legislazione sul lavoro fra Stato e Regioni

Nota - Il gruppo di lavoro di Astrid che ha elaborato questo documento è stato coordinato da Tiziano Treu. Ne hanno fatto parte: Franco Bassanini, Mimmo Carrieri, Alfredo Corpaci, Luigi Covatta, Gianfranco D'Alessio, Gaetano D'Auria, Michele Gentile, Fausta Guarriello, Franco Liso, Mariella Magnani, Luigi Maniscalco, Luigi Mariucci, Mario Napoli, Angelo Pandolfo, Cesare Salvi, Jacopo Sce

La legislazione sul lavoro tra Stato e Regioni: il problema

1. Il nuovo titolo V della Costituzione ha consistentemente ridotto la potestà legislativa del Parlamento sia in ordine alle materie di sua competenza, sia in ordine ai metodi della legislazione (per principi e non per dettagli): la portata dell'innovazione è già stata colta dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 282 del 26 giugno 2002, ha affermato che la individuazione della competenza legislativa regionale discende non già da uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza legislativa statale; di tal che **uno specifico titolo costituzionale di legittimazione è ormai richiesto per fondare la competenza legislativa dello Stato.**

***Il nuovo titolo V:
lo Stato non è più il
legislatore "generale"...***

Ciò nonostante, in questi primi mesi, dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, il Parlamento ha apparentemente **continuato a legiferare come se niente fosse cambiato**. E sullo stesso disegno di legge delega sul mercato del lavoro non sembra che abbia inciso significativamente, al di là delle proclamazioni di principio (cfr. gli artt. 1, 2 e 5 del d.d.l. n. 848), la modifica costituzionale.

***... ma il Parlamento
non se ne è accorto***

Tale constatazione rende vieppiù evidente l'esigenza di un preliminare chiarimento circa il riparto della potestà normativa in materia di lavoro tra Stato e Regione.

Infatti, sebbene l'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa – sia pure concorrente con quella dello Stato – in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”, costituisca una novità costituzionale di indubbio rilievo, la stessa non risulta essere stata

L'art.117, terzo comma:

oggetto di attenta discussione nei lavori parlamentari. Ne è ***un testo criptico...***
 scaturito un **testo quanto mai criptico in merito ai contenuti e ai confini della competenza legislativa attribuita alle Regioni.**

E' bensì vero che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione demanda alla competenza concorrente Stato-Regioni la "tutela e sicurezza del lavoro", nonché la "previdenza complementare e integrativa" e, se vogliamo, le "professioni" (per citare le materie più direttamente connesse a quella lavoristica, di cui necessariamente va tenuto conto secondo un canone di interpretazione complessiva). Ma già la genericità e, sotto questo profilo, la non perspicuità della formula, rilevata anche nello scorcio della discussione parlamentare¹, e la ovvia considerazione che essa comunque non esaurisce l'intero ambito materiale della competenza legislativa in materia di "lavoro" indurrebbe necessariamente ad una **lettura sistematica che tenga conto della definizione degli ambiti della competenza esclusiva dello Stato.** Peraltro, sembra ormai acquisita, in dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, la necessità di procedere in ogni caso ad una ricognizione dell'incidenza che, sul concreto riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, hanno **le clausole generali e le specifiche riserve di competenza legislativa esclusiva al legislatore statale** contenute nel secondo comma dell'articolo 117, come viene sottolineato dalla già citata sentenza n. 282/2002 della Corte costituzionale.

...che necessita di una interpretazione sistematica

A questo proposito, in via di prima approssimazione, assume particolare rilievo il riferimento all' "**ordinamento civile**", oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato (ma dovrebbero essere segnalati anche altri disposti come quelli relativi alla riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della "**determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti**

...alla luce delle competenze esclusive dello Stato

su tutto il territorio nazionale”, della “tutela della concorrenza”, dell’“immigrazione” e, naturalmente, della “previdenza sociale”).

Il riparto delle competenze prima della riforma

2. Prima di affrontare il problema della interpretazione sistematica del disposto del nuovo articolo 117, è opportuno ricordare come si atteggiava la competenza regionale – delle Regioni a statuto ordinario – in materia di legislazione sul lavoro **prima della riforma costituzionale**. E’ bene rammentare che nella formula originaria della Carta costituzionale l’unica materia “lavoristica” attribuita alla potestà legislativa concorrente – nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato – era quella della “**istruzione artigiana e professionale**”. Il legislatore ordinario ha dettato i principi fondamentali che le Regioni erano tenute ad osservare in tale materia con la legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845.

***Prima della riforma:
competenza regionale solo
per l’istruzione professionale***

Il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 – in virtù della delega conferita dalla c.d. legge Bassanini, l. 15 marzo 1997, n. 59 – ha poi ulteriormente ampliato la competenza delle Regioni, attribuendo loro anche, insieme a un cospicuo pacchetto di competenze amministrative, la potestà legislativa in materia di **organizzazione dei sistemi regionali di politica del lavoro** (collocamento e politiche attive del lavoro). In questo caso, però, si è trattato di potestà legislativa delegata dallo Stato a norma dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione, dunque da esercitarsi soltanto in attuazione delle norme dettate in materia dal legislatore nazionale. Pertanto, sebbene il Governo abbia rimesso gran parte della disciplina della materia alla normazione regionale, la potestà

***Il lavoro nel federalismo
amministrativo***

legislativa delle Regioni rimaneva finalizzata alla sola **attuazione della disciplina statutale**. Inoltre restava ovviamente del tutto integra la facoltà del legislatore ordinario di **avocare nuovamente a sé** ogni potestà normativa nelle materie oggetto della delega a mezzo di una successiva legge ordinaria (c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata). L'inerzia nell'adozione di leggi regionali nelle materie delegate costrinse il legislatore ordinario a intervenire in funzione sostitutiva, dettando con il d.lgs. n. 379/1998 una disciplina attuativa transitoria, da applicarsi nelle Regioni che non si erano avvalse della delega normativa entro i termini previsti dal d.lgs. 469/1997.

Nel contesto precedente alla modifica del Tit. V della Costituzione, dunque, le Regioni erano prive di qualsiasi competenza legislativa esclusiva in materia di lavoro. Erano, invece, dotate di potestà legislativa concorrente a norma dell'art. 117.1 Cost., in materia di orientamento e formazione professionale, e di potestà legislativa delegata ai sensi dell'art. 117.2 Cost., in materia di organizzazione del collocamento e delle politiche attive del lavoro.

La competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di lavoro

3. Non pare dubbio che la formula “tutela e sicurezza del lavoro” non presenti quel grado di univocità – a fronte anche della storia che ha sin qui caratterizzato il nostro diritto del lavoro – da consentire di concludere per una sorta di “regionalizzazione” a tutto campo della regolazione dei rapporti di lavoro (salva la sola determinazione dei principi fondamentali).

“Tutela e sicurezza del lavoro”: i confini della materia

Ed invero l'espressione “tutela del lavoro” può richiamare bensì l'art. 35 Cost., dunque la norma costituzionale in un certo senso fondativa dell'intero diritto del lavoro. Tuttavia, come è stato

non comprende l'intero diritto

giustamente rilevato, se “**tutela del lavoro**” indica il “tutto”, cioè **del lavoro** la generale disciplina dei rapporti di lavoro, che senso avrebbe aggiungervi il termine “**sicurezza**”? Non risulterebbe esso forse pleonastico, dovendosi ritenere già incluso nel primo termine?

D'altra parte, a ben vedere, lo stesso termine “**sicurezza**” non è del tutto chiaro. Infatti esso è stato inteso sia nel senso di igiene e sicurezza del lavoro; sia nel senso di protezione nella conservazione del posto e/o nella conservazione di un reddito, nella garanzia di una riqualificazione professionale ovvero di una protezione nel mercato del lavoro.

Non si può del resto ignorare il significato che la riserva alla competenza esclusiva dello Stato della materia dell’“**ordinamento civile**” assume. E' comune – e condivisibile – il rilievo che tale riferimento sia tributario dell'orientamento interpretativo da tempo seguito dalla Corte costituzionale nel dirimere i conflitti di competenza tra Stato e Regioni in merito ai **rapporti civilistici** nelle materie attribuite alle stesse Regioni. L'art. 117 Cost. del 1948 si era infatti limitato, nel definire l'ambito della competenza regionale ripartita o concorrente, ad individuare dei settori oggettivi di competenza (ad es. “agricoltura e foreste”, “urbanistica”, “turismo e industria alberghiera”, ecc.). Tuttavia la Corte costituzionale ha, a più riprese (v. sentenze n. 154/1972, che inaugura il filone, n. 691/1988, n. 35/1992, n. 307/1996, n. 352/2001), escluso dalla competenza regionale **la regolamentazione dei rapporti interprivati**. In particolare la Corte ha affermato il principio per cui l'uguaglianza formale tra i cittadini nei rapporti interprivati può essere salvaguardata soltanto se il diritto privato è regolato in via esclusiva da chi rappresenta la collettività nazionale. Tra le più recenti, significativa è in particolare la sentenza n. 352/2001, che afferma espressamente che **l'“ordinamento” del diritto privato si pone quale limite alla**

***La competenza statale
in materia
di ordinamento civile***

***Resta statale la
disciplina dei
rapporti interprivati...***

legislazione regionale, ma nello stesso tempo, richiamandosi alla precedente giurisprudenza (cfr. sentenze n. 441/1994, n. 35/1995), ricorda come tale limite possa subire **deroghe giustificate dalle finalità pubbliche** connesse allo svolgimento delle competenze assegnate alla regione.

Da questa angolazione si può dunque concludere – come prevalentemente si è concluso – 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 dunque le linee ordinamentali della disciplina dei contratti e dei rapporti di lavoro

L'indubbia novità di una competenza regionale, sia pure nei limiti segnati dal nuovo titolo V, in materia di lavoro deve peraltro essere valorizzata respingendo letture vanificatrici. E ciò soprattutto se si tiene conto dell'apporto che un'organizzazione federal-regionale può dare all'esigenza di riorganizzazione dello Stato sociale, in considerazione dei più ampi spazi di sperimentazione che il livello sub-statale può offrire.

La potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni in materia di lavoro

4. Se la regolamentazione dei contratti e dei rapporti di lavoro rientra nella competenza esclusiva dello Stato, resta da definire l'oggetto della competenza concorrente (terzo comma del nuovo art. 117) e di quella piena o esclusiva (quarto comma del nuovo art. 117) della Regione.

La competenza regionale: difficoltà di un approccio dualistico

La varietà delle opinioni già messe in campo denuncia tutte le difficoltà di una **rappresentazione** per così dire “**dualistica**” del diritto del lavoro: **da una parte il contratto, dall'altra il mercato; da una parte il profilo privatistico, dall'altra il profilo pubblicistico.** Più in generale sconta la difficoltà di un criterio di distinzione **per materie o per oggetti e non per funzioni**

(aggravato dall'assenza di istituzioni di raccordo, a cominciare da una Camera delle Regioni, anche se non mancano criteri "funzionalistici" nel nuovo art. 117 della Costituzione).

Ragionando comunque sulla base di quanto osservato circa il significato di "ordinamento civile" per quanto riguarda il diritto del lavoro, ma anche dell'esperienza della crescita formale ed informale delle competenze regionali in materia di politiche del lavoro, si può concludere, in via di prima approssimazione, che la competenza concorrente riguarda innanzitutto il **mercato del lavoro**.

***La competenza
concorrente:
il mercato del lavoro***

L'indicazione che la competenza regionale riguardi, in via di prima approssimazione, il mercato del lavoro appare più significativa ed aggiornata, di quella, pure proposta, per la quale essa riguarderebbe **la parte più propriamente "amministrativa" e pubblicistica della tutela del lavoro** (o del diritto del lavoro: v., in questi termini, il documento del CNEL, in data 24 gennaio 2002): 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).

La competenza legislativa concorrente dovrebbe certamente comprendere la gestione amministrativa o pubblica del medesimo: dunque, la **regolazione del collocamento** in tutte le sue forme (ordinario, obbligatorio, speciale) e **dei servizi per l'impiego**, intendendo per tali i servizi di informazione, orientamento, promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di mediazione tra domanda e offerta.

***La disciplina del
collocamento
e dei servizi per l'impiego***

A proposito della disciplina del collocamento può porsi il delicato interrogativo se la nuova competenza regionale possa spingersi fino a conformare non solo l'**organizzazione**, come già

avvenuto sulla base del c.d. federalismo amministrativo di cui alle leggi Bassanini, ma anche le **regole del collocamento, da applicarsi nei rapporti interprivati**. Non sembra che questo aspetto debba essere riservato alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto parte dell'ordinamento civile.

Se è vero, infatti, che il riferimento contenuto nel nuovo testo costituzionale è tributario dell'elaborazione della Corte costituzionale, deve ricordarsi che **la medesima Corte ha ammesso che il c.d. limite del diritto privato potesse subire deroghe se giustificate dalle finalità pubbliche** connesse allo svolgimento delle competenze assegnate alla Regione. Semmai deve rilevarsi che tale competenza dovrà esercitarsi tenuto conto dei **principi fondamentali**, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato: e, posto che essi, specie nella fase di transizione, dovranno essere ricavati dalla legislazione statale già in vigore (Corte cost., sentenza 26 giugno 2002, n. 282, nonché sentenza 7 ottobre 2002, n. 422), sembra difficile negare, in base alla legislazione vigente, che, ad esempio, le previsioni relative alla quota d'obbligo nel caso del collocamento dei disabili (l. n. 68/1999) ovvero alla quota di riserva di cui all'art. 25 della l. n. 223/1991 nel caso del collocamento ordinario individuino principi fondamentali.

A quest'area dovrebbe aggiungersi quella relativa alle c.d. **politiche attive del lavoro**, intendendo per tali – sulla base dei modelli ricavabili dalla esperienza – gli incentivi alle assunzioni di soggetti appartenenti a fasce deboli o svantaggiate, i sostegni alla nuova imprenditoria giovanile e femminile, i lavori socialmente utili, le politiche per l'inserimento al lavoro di soggetti disabili o svantaggiati, i tirocini formativi e di orientamento.

***Le politiche attive
del lavoro***

Quanto agli **ammortizzatori sociali (indennità di disoccupazione e cassa integrazione)**, la necessità di coordinarli

con le politiche attive del lavoro anche sulla base delle indicazioni europee suggerirebbe di comprenderli nell'ambito della competenza concorrente, mentre la loro correlazione con la disoccupazione e con lo status professionale dei destinatari (cfr. art. 38, secondo comma, Cost.) sembrerebbe viceversa ricondurli nell'ambito della "previdenza sociale" demandata in via esclusiva alla competenza legislativa statale.

Gli ammortizzatori sociali

Va, tuttavia, considerata l'incidenza sulla materia dell'attribuzione alla competenza legislativa concorrente della "**previdenza complementare e integrativa**". Non vi è ragione per non intendere la locuzione come riferita al **sistema di protezione sociale complessivamente inteso** (dunque non solo pensioni, ma anche indennità di disoccupazione nonché ogni provvidenza idonea a contrastare il bisogno e il rischio di marginalità sociale). In altre parole, la **locuzione** appare idonea a ricomprendere nella potestà legislativa concorrente ogni forma di previdenza ulteriore rispetto a quella già garantita dallo Stato. E, se questo è vero, ciò vale anche per i c.d. ammortizzatori sociali.

Resterebbe da verificare se tutta l'area relativa alla **igiene e sicurezza del lavoro** rientri o meno nella competenza concorrente della Regione, come spesso si dà per scontato (v. anche il documento del CNEL, in data 24 gennaio 2002). E' bensì vero che la "sicurezza" è oggetto di **un'obbligazione contrattuale** del datore di lavoro (art. 2087 c.c.) e, dunque, essa dovrebbe essere ricompresa tra le materie riconducibili alla materia dell'ordinamento civile. Tuttavia potrebbe anche sostenersi (come in effetti è stato sostenuto) che, una volta che la legge nazionale ne abbia determinato i principi fondamentali, essa ben possa essere regolata da una disciplina diversificata in funzione del territorio, se esistono specifiche situazioni ambientali che possano mettere a repentaglio la salute dei lavoratori.

L'igiene e la sicurezza del lavoro

Questa conclusione appare preferibile, anche perché coerente con l'attribuzione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni della materia della **tutela della salute**.

Tra le materie attribuite alla competenza **concorrente** dello Stato e delle Regioni vi è, infine, come già si è ricordato la **previdenza complementare ed integrativa**. Non vi è ragione per non intendere la locuzione “previdenza complementare e integrativa” come riferita al sistema di protezione sociale complessivamente inteso, con la conseguenza di ricomprendere **nella potestà legislativa concorrente** non solo la previdenza complementare pensionistica, bensì **ogni forma di previdenza ulteriore rispetto a quella già garantita dallo Stato**.

La previdenza complementare e integrativa

Ovviamente, quanto alla previdenza complementare pensionistica, occorre estrarre dalla vigente legislazione nazionale i **principi fondamentali**. Operazione non semplice, anche perché tale legislazione è stata organizzata finora secondo un modello che non tiene conto della distinzione “principio-regolazione” (ma il problema riguarda, per vero, pressoché tutta la legislazione lavoristica oggi interessata dalla competenza concorrente, così come la legislazione vigente in gran parte degli altri settori materiali elencati nel terzo comma dell'art. 117 della Costituzione).

Tra questi principi fondamentali va ricompresa la necessità di rispettare la **libertà sindacale** e la stessa **libertà di iniziativa economica**, che inglobano la **libertà di scegliere l'ambito su cui organizzare le diverse iniziative**. A tale espressione della libertà, costituzionalmente fondata, si possono opporre dei limiti, ma solo per ragioni inerenti alla funzionalità della previdenza complementare e integrativa.

I principi fondamentali in materia di previdenza integrativa

Anche per questo, la legge statale è tenuta ad indicare fra i principi fondamentali della materia la salvaguardia della **pluralità delle dimensioni delle forme di previdenza** complementare e

integrativa, che possono assumere la *dimensione* regionale ma anche quella nazionale, di gruppo o altre ancora.

Come dimostrato in particolare dall'esperienza del Trentino Alto Adige, la legislazione regionale può intraprendere la strada del sostegno finanziario della previdenza complementare in relazione ad evenienze di rilievo sociale (la malattia, la disoccupazione, ecc.) nonché del sostegno organizzativo e amministrativo.

Le forme di sostegno regionale **non** possono però essere **riservate esclusivamente ai fondi a dimensione regionale**. La concentrazione degli incentivi presso tali fondi ostacolerebbe la raccolta di adesioni da parte degli altri fondi; e ciò sarebbe in contrasto con i principi di libertà di cui sopra e con la stessa tutela della concorrenza.

Nel nuovo quadro costituzionale, forme di sostegno pubblico quali quelle menzionate restano senz'altro possibili, anche perché rispondono al rilievo sociale che si riconosce, anche da parte della Corte costituzionale, alla previdenza complementare. Non sembra, peraltro, che esse possano considerarsi separatamente dai principi di "perequazione fiscale" di cui in particolare all'art. 119 della Costituzione.

Se la previdenza complementare merita risorse direttamente pubbliche, si pone infatti un problema di disponibilità delle medesime, che potrebbe anche giustificare meccanismi redistributivi sulla base dell'orientamento secondo cui nelle materie di legislazione concorrente i fabbisogni settoriali e i parametri di correzione dei differenziali di capacità fiscale dei diversi territori possono essere indicati nell'ambito della determinazione dei "principi fondamentali" della materia.

La competenza esclusiva delle Regioni in materia di lavoro

5. E' oggetto di competenza legislativa regionale piena o esclusiva la materia della **istruzione e formazione professionale**, in forza del nuovo metodo di riparto delle competenze, fondato sulla attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa generale (cfr. art. 117, quarto comma, Cost.), compresa solo nelle materie riservate alla competenza statale esclusiva o concorrente.

La potestà regionale esclusiva

La **istruzione e formazione professionale** rappresenta infatti un settore materiale espressamente escluso dalla competenza concorrente (Stato-Regioni) in materia di istruzione, il che rende indiscutibile la conclusione che esso rientri nell'ambito della competenza esclusiva regionale.

L'istruzione e formazione professionale

Valgono, beninteso, i **limiti generali** che vincolano tutta la legislazione statale e regionale (il rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali). E valgono, altresì, i limiti generali che derivano dalla riserva allo Stato di competenze legislative esclusive per dir così **trasversali**, che attraversano tutte le materie, sancita dal secondo comma del nuovo articolo 117 (o, *rectius*, che derivano dall'**esercizio** da parte dello Stato della potestà legislativa ad esso riservata dalla ricordata disposizione costituzionale). Rilevano, in proposito, soprattutto la riserva allo Stato della determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** relative ai diritti civili e sociali, ma anche quelle concernenti l'individuazione delle **funzioni fondamentali degli enti locali**, e la **tutela della concorrenza**.

I limiti della legislazione regionale

Ne deriva, tra l'altro, che la disciplina dei **contratti formativi, come l'apprendistato e i contratti di formazione e lavoro**, finisca per coinvolgere verticalmente sia la competenza esclusiva dello Stato, sia la competenza concorrente Stato-Regioni, sia infine la competenza esclusiva delle Regioni.

Anche **l'assistenza sociale** rientra nell'ambito della competenza legislativa primaria regionale, se si accetta, come appare ineluttabile, la tradizionale distinzione tra assistenza e previdenza sociale, quest'ultima sola oggetto della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

L'assistenza sociale

Non residua, dunque, allo Stato la competenza concorrente per la determinazione dei principi fondamentali in materia di assistenza sociale, ma valgono peraltro per la legislazione regionale in materia i limiti generali or ora ricordati. In particolare, la riserva al legislatore statale della **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** relative ai diritti civili e sociali consente di ritenere tuttora vigenti diverse disposizioni di principio contenute nella legge quadro sull'assistenza.

Il ruolo delle Regioni, l'unità dell'ordinamento, le responsabilità del Parlamento

6. Pur con tutte le ambiguità segnalate e non senza qualche incongruenza, dal nuovo titolo V della Costituzione deriva, come si è visto, una **significativa ridislocazione di poteri legislativi dal centro alla periferia in materia di lavoro**. Per definirne in concreto la portata, occorre naturalmente (come si è tentato di fare sopra) estrarre dalla legislazione vigente i principi fondamentali che vincolano la legislazione regionale al fine di individuare concretamente gli spazi aperti alla potestà regionale nelle materie oggetto di competenza concorrente (che riguardano una parte cospicua della materia legislativa che qui ci interessa).

Una cospicua ridislocazione di poteri legislativi

In ogni caso, **l'unità dell'ordinamento appare saldamente assicurata**, oltre che dalla potestà del legislatore statale di determinare i principi fondamentali, anche e soprattutto dalla riserva allo Stato della disciplina dei rapporti e dei contratti di

Saldamente assicurata l'unità dell'ordinamento...

lavoro (rientrante, come si è visto, nella materia dell' "ordinamento civile"), della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali "che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", nonché dalla competenza esclusiva statale in materia di "previdenza sociale", di "tutela della concorrenza" e di individuazione delle "funzioni fondamentali" degli enti locali. In materia di lavoro, **non sembra esservi dunque alcun bisogno, per tutelare l'unità dell'ordinamento, di ritocchi e correzioni alla riforma del titolo V.**

Non occorre una "riforma della Riforma"

De iure condendo, occorre che **il Parlamento eserciti il suo ruolo**, usando al meglio i poteri legislativi che gli sono attribuiti a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli interessi unitari del Paese e delle esigenze di coesione sociale.

...ma occorre che il Parlamento eserciti il suo ruolo

Negli ambiti materiali attribuiti alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, s'impone altresì al legislatore statale **un mutamento di tecnica legislativa (normazione di principio e non di dettaglio).**

Si impone un mutamento di tecnica legislativa

Da questo punto di vista **il disegno di legge n. 848, sul mercato del lavoro, non costituisce un buon esempio.** La necessità del rispetto delle competenze affidate alle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, compare soltanto, e solo come proclamazione di principio, negli articoli 1 (delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro), 2 (delega al Governo in materia di incentivi all'occupazione), 5 (delega al Governo in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo). Della modifica del titolo V Cost. non vi è invece traccia nella disciplina contenuta nel fondamentale articolo 4.

Il d.d.l. sul mercato del lavoro: un pessimo esempio

Inoltre, nelle materie di competenza concorrente (ristrette

dal disegno di legge ai servizi per l'impiego, agli incentivi all'occupazione e ai contratti a contenuto formativo), si ricorre per la determinazione dei **principi fondamentali** all'utilizzazione dello strumento della **legge-delega**. Ma, come è noto, è opinione prevalente che tale soluzione contrasti con il combinato disposto degli articoli 76 e 117 della Costituzione.

Una delega incostituzionale

L'esercizio della funzione legislativa non può infatti essere delegato al Governo se non previa determinazione da parte del Parlamento dei "principi" e criteri direttivi, sicché i decreti attuativi non potranno che specificare detti principi e criteri: in altri termini, a norma dell'articolo 76 della Costituzione, la determinazione di principi della legislazione è riservata al Parlamento e non può essere delegata al Governo. Ma nelle materie di competenza concorrente, lo Stato è competente solo a dettare i principi fondamentali, restando tutta l'ulteriore legislazione attuativa dei principi nella competenza del legislatore regionale. Dunque **non vi è alcuno spazio per una delega al Governo, che inevitabilmente riguarderebbe la definizione di normative legislative ormai riservate alla competenza del legislatore regionale.**

In tal senso, del resto, si pronuncia anche il disegno di legge governativo di attuazione del titolo V (c.d. disegno di legge La Loggia), nel testo approvato dalla I Commissione del Senato: esso infatti **riserva al Parlamento la definizione legislativa dei nuovi principi fondamentali**, mentre delega al Governo il compito di procedere alla **mera ricognizione** dei principi fondamentali ricavabili dalla legislazione vigente, e dunque dei principi fondamentali definiti **in passato** dal Parlamento nel rispetto del dettato dell'articolo 76 della Costituzione.

Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nel nuovo titolo V

La disciplina del lavoro pubblico nel titolo V

7. Nell'ambito del riparto di competenze normative in tema di lavoro, quale definito dal nuovo Titolo V della Costituzione, la problematica relativa al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni presenta **aspetti di particolare delicatezza** ed alcuni significativi elementi di **specificità**, seppure all'interno di una **logica unitaria** rispetto ai principi che reggono il lavoro privato.

Il decreto legislativo 29/1993, come è noto, ha ricondotto il lavoro pubblico “sotto la disciplina del codice civile”. Ne è derivata, anche in virtù di norme successive (in particolare, i decreti legislativi del 1997 e del 1998, attuativi della legge 59/1997) che hanno consolidato e rafforzato questa impostazione, eliminando incertezze e incoerenze, una **integrale “privatizzazione”** – con alcune limitate eccezioni – **della disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici**, che viene ormai chiaramente distinta rispetto alla disciplina della **organizzazione amministrativa**.

La privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico

Ai fini della individuazione della competenza si deve dunque subito affermare **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.

...non più riconducibili alla disciplina dell'organizzazione

Viceversa, essendo la materia del lavoro pubblico parte integrante dell’**“ordinamento civile”** al momento dell'entrata in

vigore della legge costituzionale 3/2001, come tale essa sembra essere stata assunta nel nuovo testo costituzionale: pertanto, su di essa dovrebbe esercitarsi (in base al nuovo art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.) la potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La competenza esclusiva dello Stato

Se ne dovrebbe ricavare, quindi, che **la legge dello Stato è l'unica fonte autorizzata a dettare norme legislative in materia di rapporti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche**, con effetti di vincolo anche per le regioni e gli enti locali: i quali eserciteranno, invece, la loro potestà normativa e/o regolamentare per ciò che attiene **all'organizzazione dei propri uffici**, oltre che agli aspetti della tematica del lavoro pubblico sottratti alla regolazione privatistica e **mantenuti in regime pubblicistico** (in particolare, il **profilo delle assunzioni** e quello del **conferimento degli incarichi dirigenziali**).

....e quella delle Regioni

Quale è il fondamento costituzionale di questa interpretazione? E, in particolare, vale essa solo a condizione che, e fino a che, permanga la scelta legislativa della privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico? Deve ritenersi che la ripartizione della competenza sopra delineata, assumendo l'appartenenza del lavoro pubblico alla dimensione civilistica secondo la legislazione vigente, abbia in qualche modo comportato anche una **costituzionalizzazione** di questa scelta legislativa (in linea, del resto, con quanto già emerso, nel corso della stessa XIII legislatura, dai lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali)? Se questa costituzionalizzazione si fosse prodotta, vorrebbe dire che **la scelta della privatizzazione** (con la conseguente separazione dei rapporti di lavoro dall'organizzazione amministrativa) **e del principio contrattualistico che di essa costituisce l'essenza** sarebbe un **"dato" dell'ordinamento che dovrebbe essere considerato ormai irreversibile**.

La privatizzazione del lavoro pubblico è stata costituzionalizzata?

....e resa per ciò irreversibile?

In contrario, si è tuttavia ricordato che opzioni interpretative, come quella proposta, che pretendono di interpretare una norma della Costituzione dando per acquisita la cristallizzazione di ciò che leggi precedenti stabilivano, avanzate anche in passato (così ad es. per l'art. 103, secondo comma, Cost. laddove relativamente alla giurisdizione della Corte dei Conti parla di altre materie "specificate dalla legge"), sono rimaste assolutamente minoritarie. E si è dunque sostenuto, che se i fondamenti del diritto dei contratti – e tra questi del contratto di lavoro – rientrano nell'ordinamento civile, e, dunque, sono rimessi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, lo stesso varrebbe bensì per il lavoro pubblico ma solo **"fino a quando"** il medesimo legislatore statale continui a ricomprendere il lavoro pubblico nell'ambito dell'ordinamento civile" (*id est*, continui ad applicare al lavoro pubblico lo strumentario civilistico del contratto di lavoro).

Ma tale conclusione sembra offrire il fianco ad una consistente obiezione. Essa infatti implica che si riconosca ad una legge ordinaria dello Stato - che, in ipotesi, provvedesse a "ripubblicizzare", in tutto o in parte, il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni - un'incidenza diretta sulla nuova distribuzione della potestà legislativa dettata dal titolo V. In altri termini, **la "rigidità" della distribuzione delle competenze verrebbe messa in forse dalla (assoluta) discrezionalità del legislatore statale** nell'ascrivere il lavoro pubblico all' 'ordinamento civile' o all' 'organizzazione amministrativa'.

Si può aggiungere che anche revocando in dubbio la predetta conclusione (e dunque non dando per scontato che una costituzionalizzazione della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico possa derivare di per sé dalla circostanza che tale era la scelta legislativa in vigore al momento della riforma costituzionale),

L' "ordinamento civile" nel nuovo quadro costituzionale

si può pervenire, in fatto, alla stessa conclusione seguendo un diverso percorso. Basta muovere dalla riserva alla competenza statale della legislazione in materia di **ordinamento civile** e dalla considerazione che nel nuovo quadro costituzionale essa **non può essere intesa come del tutto corrispondente al vecchio limite del diritto privato**. Esso infatti si iscriveva in un quadro di istituzionale minorità della legge regionale, limitata con riferimento ad un tassativo elenco di materie (Paladin parlava di “competenze legislative specializzate”) la cui composizione ha contribuito a farne ritenere quale ambito naturale i soli rapporti di diritto pubblico. Con la riforma del titolo V tale posizione di minorità è caduta: la potestà legislativa è ora unitariamente e parimenti considerata, sia che la eserciti lo Stato sia la Regione (art. 117, c. 1, Cost.); ed alle Regioni spetta la competenza generale-residuale.

La riserva di legislazione statale in materia di ordinamento civile richiede, dunque, di essere apprezzata alla luce del nuovo scenario e di una considerazione sistematica e complessiva degli oggetti elencati nel c. 2 dell'art. 117 Cost., ai quali (insieme alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie indicate nel successivo c. 3) il legislatore della riforma costituzionale ha consegnato, sul piano della regolazione legislativa, la **garanzia dell'unità della Repubblica**.

In questo quadro, la locuzione “ordinamento civile” sembra dovere essere intesa come eccedente quanto tradizionalmente afferente al diritto privato e alla disciplina dei rapporti tra privati, per **comprendere anche “complementarmente” la definizione degli strumenti e dei modelli giuridici che riguardano i rapporti tra i privati e le pubbliche amministrazioni** (vedi in tal senso, del resto, la Commissione Affari Costituzionali del Senato, in sede di esame della riforma del procedimento amministrativo), e, più in generale, la **definizione di uno statuto complessivo dei**

Unità dell'ordinamento e “ordinamento civile”

...verso uno statuto unico dei diritti dei lavoratori (e dei datori di lavoro)

diritti delle persone (nel caso dei lavoratori), anche ove queste si rapportino alle pubbliche amministrazioni (e per converso dei diritti e degli obblighi dei datori di lavoro, anche pubblici).

Una volta stabilita l'appartenenza del lavoro pubblico all'ordinamento civile, va precisato che in tale "materia" rientra tutto quanto riguarda direttamente la disciplina dei rapporti di lavoro, sia a livello individuale sia a livello collettivo, rimanendo ad essa estranea, invece, la disciplina dei profili riconducibili alla potestà di organizzazione degli uffici: 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).

Ove si assuma questa prospettiva, se si guarda in particolare ai rapporti collettivi, ne deriva che le Regioni non possono dettare norme che vadano ad incidere sui **diritti riconosciuti dalla legge statale alle organizzazioni sindacali** nei confronti delle pubbliche amministrazioni (diritto di svolgere una contrattazione, diritto alle rappresentanze sindacali unitarie, diritto ad essere consultati, e così via).

Lo spazio della legge regionale e i suoi limiti

Pertanto, un intervento del legislatore regionale è ipotizzabile solo con riferimento ad **istituti che sono rimasti regolati dal diritto pubblico** (ad esempio, la disciplina dei procedimenti relativi alla assunzione dei lavoratori, nel rispetto dei relativi principi costituzionali), oltre che a tutti gli aspetti di natura squisitamente **organizzativa**.

A questo riguardo vengono in rilievo, in particolare, due problemi: quello riguardante **il soggetto che negozia per conto delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale**, e quello relativo ai **rapporti tra politica ed amministrazione** (ed alla

dirigenza).

Attualmente il potere negoziale a livello nazionale è esercitato, sul versante delle pubbliche amministrazioni, dall'ARAN, ***La contrattazione nazionale e il ruolo dell'ARAN*** in virtù di una esplicita investitura da parte della legge statale. Questo istituto non attiene alla disciplina del rapporto di lavoro e non sembra dunque che possa ritenersi intangibile dalla legislazione regionale, alla luce del nuovo titolo V: **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.**

Nell'esercizio di questa sua autonomia organizzativa, ciascuna Regione rimarrebbe, peraltro, condizionata dall'esigenza di non venire in contraddizione con i contenuti propri dei principi che qualificano la disciplina dei rapporti collettivi: tra i quali viene in evidenza, nello specifico, il riferimento ad una **dimensione nazionale della contrattazione collettiva**, ad un livello nazionale di contrattazione, all'interno della quale troverà spazio (uno spazio, deve immaginarsi, maggiore che in passato) la **contrattazione integrativa** realizzabile presso le singole amministrazioni. ***...salvaguardata la contrattazione nazionale*** ***...ma aumenta lo spazio della contrattazione integrativa***

In altri termini, ogni ente regionale dovrà concorrere con le altre Regioni alla costituzione di un soggetto abilitato a stipulare il contratto nazionale, derivandone altrimenti limiti all'esercizio del suo potere negoziale che, come è noto, nell'attuale sistema – posto a garanzia di diritti sindacali, e corrispondente ad esigenze di equilibrio della finanza pubblica in relazione agli obblighi comunitari richiamati dal primo comma dell'articolo 117 della Costituzione - viene assoggettato a vincoli conformati a livello nazionale, anche se, come è evidente, natura e portata di tali vincoli vanno commisurate al nuovo riparto di poteri e competenze delineato dal titolo V. Naturalmente, **è ben possibile** – secondo

alcuni, è auspicabile – **che tale soggetto continui ad essere l'ARAN**, non più in base ad una legittimazione normativa, bensì **grazie ad un apposito mandato conferitole dalle Regioni**. In ogni caso, l'ARAN rimane, comunque, titolare di potere negoziale per le Regioni che non abbiano provveduto diversamente.

In ogni caso, quantomeno sul piano dell'opportunità, si manifesta l'esigenza di evitare una proliferazione indiscriminata di ***Evitare la frammentazione delle politiche negoziali*** forme e sedi contrattuali, che finirebbe per produrre una **parcellizzazione delle politiche negoziali**, una frammentazione degli accordi e, in ultima istanza, una deleteria **“balcanizzazione” delle regole del lavoro pubblico**.

Per quel che riguarda i rapporti tra politica ed amministrazione e la disciplina della dirigenza, è da ritenere che il **principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico ed esercizio dei poteri di gestione amministrativa costituisca, in** ***Distinzione politica-amministrazione: un vincolo per tutti*** **linea generale, un vincolo sia per il legislatore statale che per quello regionale** (così come per il potere regolamentare degli enti locali), in quanto riconducibile ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento delle amministrazioni pubbliche (art. 97 Cost.), secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale: pur sussistendo, chiaramente, la possibilità di articolarlo e qualificarlo in maniera differente in relazione alle caratteristiche ed alle esigenze delle diverse realtà amministrative.

Per quanto si riferisce alla **dirigenza**, va ricondotto alla potestà di organizzazione delle amministrazioni – e, quindi, alle corrispondenti fonti di regolazione – tutto ciò che concerne ***La disciplina della dirigenza e i poteri delle Regioni*** l'assetto ordinamentale della dirigenza stessa, l'individuazione degli uffici dirigenziali e la definizione dei poteri dei soggetti preposti ad essi, i criteri e le modalità di conferimento degli incarichi e la connessa valutazione dei risultati: in materia il legislatore statale può dettare norme solo per quanto attiene alle amministrazioni dello

Stato e agli enti pubblici nazionali. Rientra invece nella dimensione negoziale ciò che attiene alla disciplina degli istituti riguardanti **il rapporto di lavoro** del dirigente.

Resta ferma, in ogni caso, la **giurisdizione del giudice ordinario** in materia di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, nonché di valutazione dei dirigenti.

¹ Il problema è chiaramente emerso in sede di discussione al Senato, ove è stato presentato un emendamento contro l'attribuzione della materia alla competenza concorrente delle Regioni e volto alla attribuzione della stessa in via esclusiva al legislatore nazionale. Tale emendamento però è stato ritirato e, su invito del Governo, trasformato in un ordine del giorno che è stato votato e approvato. L'ordine del giorno n. 19 votato testualmente recita: "Il Senato in riferimento all'art. 3 del disegno di legge n. 4809 afferma che la tutela e sicurezza del lavoro, sotto ogni profilo, e la garanzia dei diritti dei lavoratori rimangono affidate alle norme e ai 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'art. 117 della Costituzione".

ASTRID
Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'innovazione nell'amministrazione pubblica
ROMA Corso Vittorio Emanuele II, 142 (ang. P.za S.Andrea del I a Valle)
Tel. 0039-06-6810261 e-mail: astrid@astrid-online.it
www.astridonline.it