



Fondazione Tarantelli
Centro Studi
Ricerca e Formazione

Costituzione, lavoro, sussidiarietà

Working Papers
Fondazione Tarantelli

wp n. 2/2016

EDIZIONI **LAVORO**



*Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione
- Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia*

Working Papers Fondazione Tarantelli
workingpapers@fondazionetarantelli.it

Direttore: Giuseppe Gallo
Vicedirettore: Francesco Lauria

WP n. 2, dicembre 2016

Progetto grafico e impaginazione: Typeface, Cerveteri (Roma)
Edizioni Lavoro, via Salaria 89, Roma

ISSN 2531-8586



Sommario

Editoriale	
Costituzione e lavoro: un kairòs per ricostruire	4
Costituzione, lavoro, democrazia <i>di Giuseppe Acocella</i>	6
Stato e Regioni nell'intervento sul mercato del lavoro. Le stagioni di un difficile rapporto e le prospettive <i>di Pier Antonio Varesi</i>	10



Editoriale

Costituzione e lavoro: un kairòs per ricostruire

Il secondo «Working Paper» della Fondazione Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione vede la propria uscita alla vigilia di un avvenimento molto rilevante per il nostro paese, come il referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre.

Non è intenzione di questo quaderno assumere una propria posizione rispetto alla riforma costituzionale, ma di cogliere l'occasione per attualizzare una riflessione fondamentale sul rapporto tra Costituzione italiana, lavoro e dimensioni della sussidiarietà.

Il WP ospita una prima riflessione, opera di Giuseppe Acocella, sul rapporto tra Costituzione, lavoro e democrazia. Un rapporto che si sviluppa a partire dai principi sanciti dall'art.1 del testo costituzionale, che Achille Grandi, vicepresidente dell'Assemblea costituente, definì come: «preminenza morale del lavoro».

Il testo di Acocella ci ricorda come la centralità e la tutela del lavoro abbiano inciso profondamente sullo sviluppo della società italiana attraverso la costruzione di una democrazia inclusiva, intrisa dell'inserimento delle libertà e dei diritti di fasce sempre più ampie della popolazione.

Il testo di Pierantonio Varesi affronta, invece, anche alla luce di decenni di evoluzione legislativa e costituzionale, la delicata questione del rapporto tra Stato e Regioni nell'intervento sul mercato del lavoro.

Si tratta di un tema molto complesso che, inevitabilmente, si inserisce nel dibattito sul ruolo non solo della sussidiarietà verticale, ma anche di quella orizzontale, attraverso il coinvolgimento dei cittadini e dei corpi intermedi.

Ripartiamo da qui, dal bellissimo incipit della nostra Costituzione: «L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro», consapevoli che sia necessario ancorarci saldamente a principi e valori fondanti, ma anche di come, nella società che cambia, sia necessario sentirci chiamati a riscrivere il vocabolario del lavoro nel tempo della globalizzazione, al fine di evitare un declino che sia insieme morale, economico e sociale.

La nostra Costituzione attribuisce alle istituzioni democratiche, in rapporto con i corpi sociali, un ruolo non di neutralità notarile, ma – si pensi agli articoli 3 e 4 e a molti altri articoli della prima parte – di forte dinamicità, innovazione, capacità promozionale delle condizioni date, per invernare principi, valori e obiettivi che sono affermati nella Costituzione stessa.

In termini semplici e diretti, nel momento della crisi della politica, delle istituzioni, dei partiti, quello del ruolo delle istituzioni, in rapporto con i corpi intermedi e con le persone, è un luogo nel quale ritornare.

Dobbiamo porre attenzione alla focalizzazione su come riattualizzare il collegamento delle istituzioni alla vita concreta dei cittadini per restituire alle istituzioni e alla politica quell'originaria natura di servizio, dinamico, non statico, alle comunità nelle quali esse insistono.



Il WP, che abbiamo deciso di intitolare *Costituzione, lavoro, sussidiarietà*, costituisce l'inizio di una riflessione su questi temi che la Fondazione Tarantelli svilupperà progressivamente, al di là delle contingenze politiche, attraverso un'ottica di lungo periodo, volta a favorire, dopo le recenti contrapposizioni, un *kairòs*, un tempo opportuno, per un confronto generativo e «ricostruttivo».



Costituzione, lavoro, democrazia

di Giuseppe Acocella*

La Costituzione del 1948 fu figlia della rinascita della nazione, della guerra di liberazione dallo straniero e dal regime fascista suo alleato, ma anche della «disfida» sul modello di nuovo Stato, democratico, antifascista, costituzionale, che nell'art. 1 della Carta trova il fondamento ideale, culturale, identitario, sociale. La Repubblica viene in essa definita in sostanza democratica *in quanto* fondata sul lavoro. Achille Grandi, vicepresidente dell'Assemblea costituente, mentre erano in corso i lavori dell'Assemblea che configurava la nuova Costituzione e, in essa, i caratteri fondativi del nuovo Stato, intervenne il 12 maggio 1946 sul giornale sindacale da lui fondato, «Politica sociale», ponendo il lavoro e la dignità dei lavoratori al centro del dibattito costituente e della vita della democrazia che rinasceva: «Sul problema della Costituente i lavoratori, grazie alla loro solidarietà, hanno il dovere e il diritto di dire una loro particolare parola e cioè che nella carta statutaria o costituzionale i diritti del lavoro devono essere esplicitamente affermati e in particolare il diritto dei lavoratori di difendersi mediante le loro libere associazioni. Ritengo ancora che si possa raggiungere l'unanimità dei consensi sulla preminenza morale del lavoro su ogni altro fattore della produzione e sull'intervento generale del Paese».¹

Nacquero così, insieme all'art. 1, comma 1 della Costituzione: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro», anche l'art. 4, comma 1: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto», l'art. 35, comma 1: «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», l'art. 39 sulla libertà di organizzazione sindacale (riconosciuta come una libertà fondamentale per l'esercizio della democrazia, dopo il buio del periodo fascista), e l'art. 40, sullo sciopero, che insieme costituiscono la cifra democratico-sociale della Costituzione repubblicana.

L'art. 1 della Costituzione fu infatti formulato, secondo l'auspicio annunciato da Grandi, in un forte slancio di riaffermazione del ruolo fondamentale del lavoro e dei lavoratori. In anni come i nostri – nei quali la centralità del lavoro e il diritto che ne garantisce la tutela vengono messi in discussione e subdolamente insidiati – resta l'ineccepibile eredità del principio, pronunciato da Grandi, della *preminenza morale del lavoro* che, nell'art. 1 della Costituzione, trovò la sua consacrazione, contenuto reale della fondazione della democrazia stessa.

Solo in questo quadro ordinamentale il contratto collettivo di lavoro ha potuto esplicitarsi fino a elaborare modi di produzione del diritto e strumenti adatti a sottrarre i soggetti più deboli

* Professore ordinario di Teoria Generale del Diritto nell'Università di Napoli «Federico II».

¹ Cfr. G. Acocella, *Lavoro e lavoratori: motore di democrazia e di sviluppo*, in «Scuola e formazione», maggio-giugno 2011.



alla morsa, rivendicata nel processo economico, della mera convenienza dei soggetti più forti. Non si dimentichi, peraltro, che l'Assemblea costituente liquidò le dottrine di provenienza corporativa, presenti anche nella tradizione sociale cattolica precedente all'avvento del fascismo, benché con diverso orientamento culturale, sul *sindacato di diritto pubblico*.²

Tanto le posizioni nel dibattito costituente sull'art. 39, quanto la successiva opposizione del sindacalismo confederale alla proposta di legge Rubinacci, nel 1951, nacquero dall'acquisita consapevolezza della necessità di rifiutare il controllo pubblico sull'organizzazione e sull'iniziativa sindacale.³ Del resto, la fallita applicazione della cosiddetta legge *erga omnes*, che alla fine degli anni Cinquanta avrebbe dovuto fornire una sanzione istituzionale (di natura parlamentare) agli accordi collettivi, finì per confermare che la stessa contrattazione collettiva assumeva finalmente valore di fonte giuridica dell'ordinamento al pari delle fonti legislative, istituendo uno spazio in cui l'organizzazione sindacale disciplinava i rapporti di lavoro *de iure proprio*.

La Costituzione – sancendo che lo Stato riconosce le formazioni sociali naturali – riguarda da vicino la relazione tra etica e diritto in materia di società naturali che, come è noto, costituiscono la realtà effettuale del tessuto sociale delle nazioni moderne, formazioni intermedie tra individuo e società generale, giacché dal primo scaturiscono i fondamentali diritti personali che precedono la seconda, come precedono e costituiscono lo Stato che il diritto pubblico scaturente dalle società naturali costituisce, riconoscendole e non creandole. Il sindacato è una di queste, anzi è una società naturale la cui caratteristica è quella di costituirsi come una formazione etica in virtù dei legami volontari che si instaurano tra i suoi membri, rendendola qualitativamente diversa dalla semplice somma dei suoi componenti, in virtù del progetto di solidarietà da ciascuno personalmente condiviso, che la fa sopravvivere alla stessa volontà temporanea – nonché agli interessi parziali da cui nasce la volontà di associarsi – dei singoli componenti, indirizzandone l'azione verso l'interesse comune.⁴

Nel quadro ideale tracciato dalla Costituzione nella storia di questa nazione «il lavoro è la persona» (la persona, non il solipsistico individuo appagato di sé), con un'enunciazione debitrice della lezione rosminiana sul diritto, da un lato, e del personalismo novecentesco, dall'altro. Così, alla tutela collettiva e solidale del lavoro affidata dalla storia all'organizzazione sindacale si sostituisce invece oggi, screditando la prima, la difesa individuale e strettamente legalistica, che meglio s'accorda con il verbo liberista, economicista e individualista.

Tutto ciò si colloca in un clima politico-culturale nel quale la politica non tollera le società intermedie – che sono invece l'architrave della democrazia costituzionale – le quali hanno per loro natura una dimensione verticale che unisce la nazione e le aree sociali, mentre l'oligarchia preferisce le assoggettabili e meglio manipolabili realtà localistiche. Le società intermedie rappresentative sono state sempre, pur con le loro carenze, in grado di esprimere una rappresentanza sociale o professionale che corrispondesse alla democrazia pluralistica disegnata dalla Costituzione.

Gli evidenti presupposti giuspositivistici entro i quali viene invece legittimata la richiesta di modifiche radicali della Costituzione – pur che lo decida una maggioranza politica (tem-

² Cfr. P. Craveri, *Sindacati e istituzioni nel dopoguerra*, il Mulino, Bologna 1977.

³ *Ibid.* Cfr., in particolare, il paragrafo *Le «pretese architettoniche imperiture» dell'on. Rubinacci*, pp. 351 ss.

⁴ Cfr. *La società, lo Stato, la politica*, Seminario di studi, Napoli, 22-23/05/1998, Edizioni Lavoro, Roma 1999.



poranea) ritenuta onnipotente nell'azione legislativa, e per questo indifferente alla condivisione da parte delle forze sociali – ribadiscono in realtà una concezione monistica e monopolista da parte dello Stato nella produzione di norme, che non tiene conto dell'irriducibilità del diritto alla pura legislazione di emanazione statale, e peraltro nega così la vitalità delle forze che costituiscono il tessuto della società democratica disegnata dalla Costituzione e la pluralità degli ordinamenti che ne scaturisce, con danni particolarmente ingenti alle ragioni della difesa del lavoro. La tendenza rivolta all'ancoraggio anche dei rapporti privatistici al quadro delineato dalla Carta costituzionale – in una cornice di democrazia pluralista – costituì invece, fin dagli anni immediatamente successivi alla sua promulgazione, la profonda novità annunciata dalla scienza giuridica italiana più avvertita.⁵

Nell'età dell'individualismo trionfante – e dell'economicismo senza confini favorito dai processi di globalizzazione – ha ancora senso proclamare che «la Repubblica democratica è fondata sul lavoro», mentre alzano i toni coloro che proclamano la necessità di «rendere meno parziale il fondamento della Carta», sostituendo alla parola «lavoro» la più neutrale espressione «libertà»?

Ma la libertà – se non riceve una connotazione sociale e comunitaria – diventa prerogativa dei più forti che si prendono «ogni libertà» nei confronti dei più deboli. Il dibattito sulla democrazia economica, e sul valore dell'equilibrio da rintracciare tra sviluppo economico e delle aziende e contesto sociale generale, riprende con forza le istanze partecipative e di giustizia ispirate dalla Carta, dal momento che il carattere sociale è il criterio eminente del disegno costituzionale, e uno dei nodi essenziali per confermarne l'attualità è l'azione che mira a rendere concreta la democrazia economica voluta dalla Costituzione: il coinvolgimento di tutti gli agenti e, in particolare, dei lavoratori, quale che sia la posizione di forza occupata nel sistema dell'impresa, si rivela il punto di riferimento ineludibile per superare i dilemmi che la dottrina economica e quella giuridica incontrano.

La democrazia economica si propone, dunque, come un capitolo significativo anche per la riflessione etico-politica, nella prospettiva della ricerca di un equilibrio tra responsabilità individuale e d'impresa, da un lato, e interessi sociali, dall'altro.

La centralità e la tutela del lavoro hanno inciso dunque profondamente sullo sviluppo della società italiana: da un lato, introducendo di fatto e di diritto la Costituzione tanto nei luoghi di lavoro quanto nella società generale, così consolidando i diritti del lavoro; dall'altro, consentendo l'accesso dei lavoratori «nello Stato» e alle risorse e ai servizi pubblici.⁶

Era così legittimata una pratica politica che ha resa viva ed effettiva (per quanto possibile al contributo dell'azione sindacale) la democrazia del primo mezzo secolo della Repubblica democratica fondata sul lavoro. La democrazia si rivela, infatti, inclusione progressiva nell'area delle libertà e dei diritti di fasce sempre più ampie di popolazione, ponendo al centro la questione sociale e del welfare, al di là delle considerazioni meramente contabili sul suo costo e sulla spesa sociale nel suo contesto tradizionale delineato dall'economia di mercato. Il punto critico della democrazia è rivelato proprio dalla constatazione delle difficoltà incontrate nell'estensione effettiva dei diritti fondamentali e di cittadinanza a strati sempre più larghi della popolazione.

Mettendo in discussione, nei tempi recenti, il principio della centralità del lavoro e il ruolo

⁵ Cfr. P. Rescigno, *Persona e comunità*, il Mulino, Bologna 1966.

⁶ *I lavoratori nello Stato* era infatti intitolato il volume che raccoglieva gli interventi di Giulio Pastore, primo Segretario generale della Cisl, che illustrava e spiegava gli effetti dell'attività del sindacalismo confederale in Italia dopo il 1945 (G. Pastore, *I lavoratori nello Stato*, Vallecchi, Firenze 1963).



stesso del sindacato si mette nel contempo in discussione anche l'accesso egualitario ai diritti che si concretizzano nell'uso universale dei beni e dei servizi pubblici per l'universalità dei cittadini, interrompendo di conseguenza l'*ascensore sociale* grazie al quale i figli delle classi popolari sono diventati, con il lavoro, protagonisti politici, intellettuali, professionali della vita civile.

L'inversione generata dalla crisi dell'adesione condivisa all'art. 1 della Costituzione incide profondamente sulla pratica politica e sulle sue stesse forme, quando queste hanno teso a rafforzare – a danno della sovranità popolare – l'incidenza delle élite e delle lobby in competizione tra di loro e a danno delle rappresentanze sociali e del lavoro, non dotate di eguali mezzi e di posizioni di partenza favorevoli. Non solo il mandato democratico, ma la fiducia stessa nella Costituzione risultano traditi, cosicché la produzione legislativa non è più rivolta alla legge generale ed eguale, ma a norme che rispecchino rapporti di forze tra gruppi e conseguenti squilibri sociali.



Stato e Regioni nell'intervento sul mercato del lavoro

Le stagioni di un difficile rapporto e le prospettive

di Pier Antonio Varesi*

Dal 1970, data di nascita delle Regioni, lo Stato ha condiviso con le nuove realtà istituzionali competenze legislative e amministrative relative ai servizi per l'impiego e alle politiche attive del lavoro. Questo dualismo è stato contrassegnato, negli oltre quarant'anni di esperienza, da fasi molto diverse: in alcune ha prevalso l'attenzione alla demarcazione dei confini delle competenze, in altre il conflitto e, in altre ancora, la ricerca di forme cooperative. È stato certamente un rapporto difficile, segnato da tentativi ricorrenti, dell'uno e dell'altro fronte, di ampliare i propri poteri o di mettere in discussione gli equilibri raggiunti. È opportuno, dunque, ricostruire brevemente la sua evoluzione, prima di prendere in considerazione gli sviluppi più recenti e, in particolare, il Dlgs 150/2015 e il testo della riforma costituzionale approvato nella primavera scorsa dal Parlamento.¹

L'implementazione di «politiche regionali del lavoro»

Fin dalla loro istituzione e dai primi trasferimenti di poteri² le Regioni hanno manifestato attenzione per il mercato del lavoro. In particolare, al fine di esercitare efficacemente le competenze a esse affidate dall'art. 117 della Costituzione (nel testo allora vigente), in materia di «istruzione artigiana e professionale», hanno strutturato sistemi locali per l'acquisizione di conoscenze sulla quantità e qualità dell'occupazione presente nel territorio di competenza (gli «Osservatori del mercato del lavoro») e per attuare interventi di «orientamento al lavoro».

Negli anni Ottanta alcune Regioni (prevalentemente quelle collocate al Centro-nord), basandosi su questo nucleo di poteri, hanno tentato di «occupare» l'area più innovativa della politica del lavoro, quella su cui il nostro paese, già allora, appariva in grave ritardo rispetto alle più importanti nazioni europee.³ All'area di «tradizionale» competenza regionale (come si è detto, formazione e orientamento professionale), la legislazione regionale ha affiancato progressivamente altri filoni di intervento ispirati a modelli di «politica attiva del lavoro»

* Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

¹ Cfr. il testo della legge costituzionale «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016.

² Il primo trasferimento di funzioni è avvenuto con il Dpr 10/72. Un più organico decentramento è stato attuato ad opera del Dpr 616/77 che ha trasferito e delegato alle Regioni le funzioni non in modo parcellizzato ma per interi settori organici a cui si aggiunge la Legge-quadro in materia di formazione professionale.



(incentivi alle assunzioni, sostegno all'avvio di nuove attività imprenditoriali da parte di soggetti disoccupati o in difficoltà occupazionale, lavori socialmente utili).⁴

Questi interventi hanno spesso oltrepassato i confini tracciati dal Dpr 616/77. L'espansione non è da attribuire principalmente a ulteriori deleghe o trasferimenti di poteri, quanto a una sorta di «sfondamento effettuale» della demarcazione di competenze,⁵ nell'intento di sviluppare tipologie e modalità di intervento già diffuse in Europa e non adeguatamente considerate dalla nostra legislazione statale.

Il consolidarsi, pur a macchia di leopardo, di politiche regionali del lavoro, ha avuto, dunque, il merito di aprire il nostro paese alle «politiche attive del lavoro». Per altro verso, il limite principale di questa esperienza, in mancanza di soggetti e sedi di coordinamento, è stato ravvisato nella frammentazione dell'intervento pubblico e nel prevalere di atteggiamenti concorrenziali che hanno generato endemici conflitti di competenze (accentuatisi nel momento in cui, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, vi è stata una ripresa di iniziativa della legislazione statale). È da questa constatazione che derivano gli autorevoli richiami a ricercare «un modello cooperativo, impostato sulla collaborazione tra i diversi livelli di governo»,⁶ idoneo a perseguire con determinazione l'integrazione degli interventi pubblici ma senza mortificare l'autonomia regionale.⁷

Il decentramento alle Regioni e alle Province di poteri amministrativi in materia di collocamento, avviamento al lavoro, politiche attive e formazione professionale

In effetti, la legislazione degli anni successivi ha avuto al centro la ricerca di formule idonee a conciliare l'esigenza di un «sistema nazionale» con le specificità richieste dalle profonde differenze esistenti nei mercati territoriali del lavoro. Abbandonata forse troppo frettolosamente la proposta di un'Agenzia nazionale del lavoro, si è intrapreso il cammino del decentramento di poteri. Come è noto, il primo tentativo in questa direzione è rinvenibile nel processo volto al conferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, a costituzione invariata. Questo processo, conosciuto sotto il nome di «federalismo amministrativo», ha avuto il suo pilastro nella Legge delega 59/97 e, per quanto riguarda il mercato del lavoro, ha trovato attuazione per le Regioni a statuto ordinario mediante il Dlgs 469/97.⁸

³ Cfr., in proposito, F. Carinci, *Riforma legislativa, contrattazione collettiva ed iniziative regionali sul mercato del lavoro*, Cappelli, Bologna 1982; M. Napoli, *Tutela dell'occupazione e politica del lavoro: il ruolo delle Regioni negli anni '80*, in M. Napoli, *Occupazione e politica del lavoro in Italia*, Vita e Pensiero, Milano 1984, pp. 295 e ss.; P. A. Varesi, *Regioni e mercato del lavoro*, Franco Angeli, Milano 1986; M. De Luca, *Lineamenti di diritto regionale del lavoro: evoluzione del ruolo delle fonti*, in «Quaderni regionali», 1987, nn. 2-3, p. 583.

⁴ Cfr., in proposito, le schede sulle misure regionali di politica attiva del lavoro a cura di P. A. Varesi e M. Ghirotti, in F. Carinci (a cura di), *L'Agenzia regionale per l'impiego*, Jovene, Napoli 1990 pp. 251 e ss.

⁵ Cfr. M. Colucci, *Il rapporto tra Stato e Regioni: il caso lombardo*, in *Rapporto Irer 1983*, Irer, Milano 1983, p. 324.

⁶ Cfr. F. Roversi Monaco, *Le Regioni nel governo dell'economia*, in «Le Regioni», 1980, nn. 2-3, p. 15.

⁷ Cfr. G. Pastori, *Profili istituzionali delle politiche regionali*, in *Rapporto Irer 1984*, Irer, Milano 1984, p. 195 e, nello stesso senso, E. Ghera, *I contenuti dell'intervento regionale*, in *Agenzia per l'impiego*, Atti del Convegno nazionale promosso dalla Regione Liguria (Genova, giugno 1984), Genova 1985, p. 74.

⁸ A commento del Dlgs 469/97, cfr. Aa. Vv., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in «Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 1999, n. 22; Aa. Vv., *Servizi per l'impiego e riforma del collocamento: esperienze a confronto*, numero monografico di «Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 1998, n. 2.



Benché il Dlgs 469/97 chiamasse le Regioni a disciplinare l'organizzazione di «sistemi regionali per l'impiego» e delineasse lo scheletro di un modello organizzativo standardizzato (a cui tutte le Regioni avrebbero dovuto attenersi), si è approdati, invece, al decentramento nella versione più spinta: la riforma è risultata permeata, infatti, dell'opzione in favore dell'integrazione presso le Province delle funzioni e dei compiti amministrativi riguardanti il collocamento, i servizi per l'impiego e le attività di formazione professionale.⁹

La timidezza delle Regioni nell'esercitare i poteri affidatigli (programmazione, coordinamento, monitoraggio e valutazione) ha accentuato gli effetti di questa scelta sulla configurazione del sistema: più che su «sistemi regionali per l'impiego» (come dichiarava l'art. 4 del Dlgs 469/97), il nuovo sistema è risultato incentrato sulle Province.¹⁰

La riforma del Titolo V della Costituzione a opera della Legge costituzionale 3/2001: l'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro»

Il secondo tentativo alla ricerca di un assetto di poteri più efficace ed efficiente è rinvenibile nella riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Questa riforma ha attribuito alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» (definizione sconosciuta in precedenza al nostro ordinamento e, di conseguenza, idonea a generare notevoli incertezze in merito ai confini della competenza statale e regionale); potestà da esercitarsi nel rispetto dei «principi fondamentali» e dei «livelli essenziali delle prestazioni» fissati dallo Stato. Ai poteri delle Regioni in questi ambiti va aggiunta la competenza legislativa esclusiva (residuale) in materia di «istruzione e formazione professionale», anch'essa soggetta a una duplice limitazione (rispetto delle «norme generali sull'istruzione» poste in essere dalla legislazione statale e dei «livelli essenziali delle prestazioni» anzidetti).

In un contesto volto alla valorizzazione delle competenze legislative delle Regioni avremmo potuto attenderci una nuova stagione di leggi regionali, volte, in primo luogo, a ripensare l'organizzazione dei «sistemi regionali per l'impiego» (ad esempio, accentrando presso la Regione la gestione dei Centri per l'impiego) e, in secondo luogo, a raccogliere le sfide del Dlgs 181/2000 (contrasto alla disoccupazione di lungo periodo, attivazione dei percettori di sussidi, misure per migliorare l'occupabilità dei giovani in ingresso nel mercato del lavoro).

Come è noto, così non è accaduto e lo Stato si è dimostrato più pronto a utilizzare le opportunità offerte dal nuovo quadro istituzionale; basti pensare al Dlgs 276/2003. Quest'ultimo provvedimento non ha investito, infatti, le strutture pubbliche – lasciate sostanzialmente inalterate –, ma si è preoccupato di facilitare e ampliare lo spazio d'azione dei soggetti privati, riordinando la disciplina dell'autorizzazione, eliminando il requisito dell'esclusività dell'oggetto sociale e promuovendo, mediante puntuali regole in materia di «accreditamento», la partecipazione dei soggetti privati anche all'attuazione delle politiche

⁹ Questa interpretazione deriva dalla lettura congiunta dell'art. 4 del Dlgs 469/97 e dell'art. 143, comma 2 del Dlgs 112/98.

¹⁰ Sul ruolo delle Province nella riforma dei servizi per l'impiego, cfr. S. Fagnoni, *Il ruolo della Provincia nell'ambito dei sistemi regionali di politica del lavoro*, Tesi di dottorato di ricerca, Università degli Studi di Pavia (in corso di pubblicazione).



pubbliche (di conseguenza, i soggetti privati, purché accreditati, possono divenire partner delle pubbliche amministrazioni e non solo operare in veste di concorrenti).

Molte Regioni, colte quasi impreparate dal nuovo corso avviato dal Dlgs 276/2003, hanno ritenuto opportuno impugnare il Decreto legislativo davanti alla Corte costituzionale e attendere l'esito del conflitto (cfr. la sentenza della Corte costituzionale 50/2005) prima di legiferare avvalendosi dei nuovi poteri. Nell'insieme, le Regioni sono apparse in difficoltà, oltre che per ragioni interne alle coalizioni politiche di governo regionale, anche per la caduta di tensione che si è registrata sui temi in esame nel dibattito politico e sociale, come se il Dlgs 276/2003 avesse esaurito gli spazi di innovazione e si fosse perduta la ragione delle riforme da approvare in sede regionale.

Dobbiamo riconoscere, dunque, che la riforma costituzionale del 2001 ha aperto una stagione caratterizzata dal difficile rapporto tra Stato e Regioni: il Dlgs 276/2003 ha costituito la prima e principale causa di deflagrazione del conflitto, ma va riconosciuto che la propensione alla contrapposizione è apparsa endemica (dopo la riforma costituzionale sono state moltissime le leggi statali impuginate dalle Regioni e altrettante le leggi regionali impuginate dallo Stato).

La crisi economica e il prevalere di un modello cooperativo: le Intese in Conferenza Stato-Regioni e la nuova organizzazione dei servizi e delle politiche per il lavoro nel Dlgs 150/2015 e ss. mm.

I gravi problemi occupazionali posti dalla crisi economica hanno indotto gli attori del sistema a ricercare forme cooperative e non più conflittuali. In proposito, possiamo segnalare le numerose Intese Stato-Regioni o i documenti condivisi di programmazione in materia: le Intese del 12 febbraio 2009 e del 20 aprile 2011 (sugli ammortizzatori sociali «in deroga»), la condivisione, nel dicembre 2013, in sede di Struttura di missione di cui all'art. 5 della Legge 99/2013, del Piano nazionale relativo alla «Garanzia per i giovani» e, infine, l'Intesa del 30 luglio 2015 in materia di servizi e politiche attive del lavoro (comprendente, tra l'altro, la riscrittura condivisa da Stato e Regioni, articolo per articolo, del testo di quello che è poi divenuto il Dlgs 14 settembre 2015, n. 150).¹¹ Quest'ultima Intesa assume particolare rilievo: può essere considerata, infatti, un ambizioso tentativo di edificare in forma condivisa, mediante una paziente opera di «concertazione istituzionale» tra Stato e Regioni, il nascente «sistema nazionale di servizi e politiche attive del lavoro».

A Costituzione vigente, dunque, Stato e Regioni hanno ricercato più volte (anche se con esiti non sempre soddisfacenti) di informare la loro azione a principi di «leale collaborazione». Nel Dlgs 150/2015¹² sono più di uno i punti da cui si evince questa impostazione: basti citare la norma che prevede la condivisione da parte di Stato e Regioni di linee di indirizzo triennali e di obiettivi annuali in materia nonché la specificazione dei livelli minimi delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale (cfr. art. 2); in questo quadro va collocato anche l'art. 11 che, al comma 1, attribuisce le funzioni e compiti amministrativi in materia di politiche attive e servizi per l'impiego alle Regioni, compresi quelli relativi alla Legge 68/99 e all'art. 16 della Legge 56/87 (superando, quindi, il Dlgs

¹¹ Cfr. i testi delle Intese in *Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome*, in www.statoregioni.it.

¹² Il Dlgs 150/2015 è stato recentemente modificato dall'art. 4 del Dlgs 24 settembre 2016, n. 185.



469/97 che, come detto, assegnava tali funzioni e compiti alle Province) e che, al comma 2, riconferma («restano assegnate») la competenza delle Regioni e Province autonome in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro.

Le Convenzioni tra Stato e Regioni. Nello stesso solco si colloca la stipulazione di Convenzioni tra lo Stato e le singole Regioni o Province autonome per assicurare, con la necessaria flessibilità organizzativa, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in materia.

Tali Convenzioni sono volte ad assicurare, in particolare, che le Regioni:

- garantiscano «l'esistenza e la funzionalità di uffici territoriali aperti al pubblico denominati Centri per l'impiego» (art. 11, comma 1, lettera a);
- individuino misure di attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio regionale di competenza;
- assicurino la disponibilità dei servizi a tutti i residenti sul territorio italiano.

Le Convenzioni si rivelano fondamentali nella strategia cooperativa di cui si è detto, anche su due punti che in passato si sono mostrati assai delicati nel rapporto Stato-Regioni: l'esercizio da parte dello Stato di interventi di sussidiarietà verticale e l'accreditamento di operatori chiamati a collaborare con la pubblica amministrazione per il raggiungimento di obiettivi discendenti dalla programmazione pubblica.

La Rete nazionale dei servizi per le politiche attive del lavoro. Il Dlgs 150/2015 si apre con un articolo dedicato alla «Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro». L'ampio elenco di soggetti coinvolti lascia intendere non solo la volontà del legislatore di promuovere un sistema «misto», seguendo il solco delle raccomandazioni di autorevoli organismi internazionali,¹³ ma anche la consapevolezza che la gracilità dell'attuale sistema italiano richieda la mobilitazione di tutti i soggetti potenzialmente coinvolgibili: il senso della Rete è quello di elencare e dare visibilità a tutti i soggetti che, a vario titolo e anche con funzioni diverse, concorrono al buon funzionamento del «sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro» (dall'amministrazione centrale alle Regioni; dai soggetti autorizzati e accreditati ai Fondi interprofessionali e agli Enti bilaterali).

Il riordino dell'amministrazione centrale e l'istituzione dell'Anpal. Le linee della riforma descritta nella parte precedente richiedono, a fini della loro attuazione, un nuovo disegno organizzativo, sia a livello dell'amministrazione centrale, sia a livello regionale. Ne consegue un incisivo riordino dell'amministrazione centrale, al cui centro è collocato un nuovo soggetto: l'Anpal (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), dotata di personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa contabile e di bilancio. Si noti, a conferma del disegno di stampo cooperativo, che uno dei tre componenti del Consiglio di amministrazione dell'Agenzia è nominato su proposta della Conferenza Stato-Regioni.

In materia di politiche attive del lavoro vengono dunque rivisitate, in primo luogo, le competenze del ministero del Lavoro e delle politiche sociali (cfr. art. 1, comma 1, e art. 3),

¹³ Cfr. Bureau International du Travail, *Il ruolo delle Agenzie private per l'impiego nel funzionamento del mercato del lavoro*, Rapporto n. 6 dell'Ufficio internazionale del lavoro, in preparazione della Conferenza internazionale del lavoro, Ginevra 1994, consultabile anche in P. Ichino, *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano 1995, p. 29 ss.



competenze ricondotte essenzialmente ad attività di indirizzo politico con riguardo alle strategie, agli obiettivi e alle priorità da perseguire, alla verifica e al controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e, infine, alla vigilanza sull'Anpal e sugli altri Enti legati al ministero del Lavoro e delle politiche sociali (Inps, Inail, Isfol).

Sono, inoltre, affidati all'Anpal compiti e funzioni di diversa natura:

- in primo luogo, il coordinamento del «sistema nazionale». In questo ambito, spiccano le azioni relative alla Naspi, ai servizi per l'impiego, al collocamento dei disabili di cui alla Legge 68/99, nonché alle politiche di attivazione dei disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito collegate alla cessazione del rapporto; per quanto riguarda il profilo finanziario di queste attività è doveroso segnalare che il punto f) dell'art. 9 affida all'Agenzia la promozione e il coordinamento, in raccordo con l'Agenzia per la coesione territoriale, dei programmi cofinanziati dal Fondo sociale europeo, nonché di programmi cofinanziati con Fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo sociale europeo;
- l'Agenzia è chiamata, inoltre, a svolgere attività di supporto al ministero del Lavoro nella predisposizione di atti (basti citare, per tutti, l'ammontare dell'assegno di ricollocazione o la definizione di «offerta congrua»), circolari e interpretazioni di leggi;
- svolge alcuni compiti e funzioni di carattere amministrativo (definizione delle metodologie di profilazione dei lavoratori e degli standard di servizio, gestione dell'albo nazionale dei soggetti autorizzati a svolgere servizi per l'impiego di cui all'art. 4 Dlgs 276/2003, gestione dell'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere attività di formazione professionale, gestione integrata del sistema informativo unitario di cui all'art. 13 del Decreto legislativo in esame);
- in continuità con l'esperienza di Italia Lavoro S.p.a., attua interventi di assistenza tecnica e consulenza nella gestione delle crisi di azienda e può gestire programmi di reimpiego e ricollocazione nonché le attività già in capo al ministero del Lavoro in materia di promozione e coordinamento dei programmi formativi destinati alle persone disoccupate, ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;
- infine, a seguito di apposita convenzione tra il ministero e la Regione interessata, può avere la gestione diretta di servizi per l'impiego e di politiche attive del lavoro sul territorio, in applicazione del principio di «sussidiarietà verticale» richiamato in precedenza.

Nell'insieme delle funzioni e dei compiti assegnati all'Anpal merita, inoltre, una specifica segnalazione la realizzazione, in cooperazione con il ministero del Lavoro, le Regioni e le Province autonome, l'Inps e l'Isfol, di un «sistema informativo unitario delle politiche del lavoro». Per esplicita ammissione del legislatore delegato, si tratta di un primo passo che dovrebbe portare, nel tempo, alla realizzazione di un sistema informativo unico (come, peraltro, era nelle aspirazioni del governo).¹⁴ Il legislatore delegato prosegue nell'opera già avviata da tempo¹⁵ (ma rimasta al momento incompiuta), con l'obiettivo di far confluire in

¹⁴ Il testo dell'art. 13 dello schema di Decreto legislativo approvato dal Consiglio de Ministri nel giugno del 2015 prevedeva la realizzazione di un sistema informativo unico delle politiche del lavoro, «anche valorizzando e riutilizzando le componenti informatizzate realizzate dalle Regioni e dal Ministero del lavoro». La versione definitiva, contenuta nel Dlgs 150/2015, è l'esito dell'Intesa tra Stato e Regioni del 30 luglio 2015.

¹⁵ In merito ai numerosi tentativi del legislatore di dotare il paese di un sistema informativo sul lavoro, cfr. il Dlgs 181/2000, il Dlgs 297/2002, la Legge 247/2007 e la Legge 92/2012.



un'unica sede informazioni preziose per la comprensione dell'andamento del mercato del lavoro. A questo fine prende in considerazione, oltre alle comunicazioni obbligatorie e alla banca dati dei percettori di ammortizzatori sociali, anche le schede anagrafico-professionali dei lavoratori elaborate dai Centri per l'impiego e il sistema informativo della formazione professionale istituito dall'art. 15 del Decreto legislativo in esame.

In questo contesto un cenno va dedicato anche a Italia Lavoro S.p.a. Il Dlgs 150/2015 conferisce all'Anpal la titolarità delle azioni di Italia Lavoro S.p.a., attribuendo al Presidente dell'Anpal la carica di amministratore unico di Italia Lavoro e configurando quest'ultima quale struttura *in house* dell'Anpal.

Servizi e politiche attive per il lavoro nella legge di riforma costituzionale

La Legge costituzionale recentemente approvata dal Parlamento¹⁶ (e ora sottoposta a referendum confermativo) si propone di incidere anche sulla materia in esame. Mediante modifiche agli artt. 116 e 117 Cost., essa persegue una diversa ripartizione di poteri legislativi tra Stato e Regioni (rispetto a quella definita dalla riforma del 2001) e un assetto organizzativo che superi il modello delineato dal Dlgs 469/97 (avente al centro, come si è detto, le Province, ora destinate a scomparire).

Sul primo punto va detto che la legge di riforma costituzionale elimina l'area a competenza legislativa concorrente e attribuisce allo Stato, in via esclusiva, la competenza legislativa nelle materie «tutela e sicurezza del lavoro» e «politica attiva del lavoro». Da ricordare, inoltre, che permane la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», competenza trasversale a tutte le materie e che investe, quindi, anche quelle attribuite alla competenza delle Regioni (cfr. art. 117, comma 2, lettera *m*). Quest'ultima competenza legislativa può essere idealmente collegata al potere sostitutivo riconosciuto allo Stato dall'art. 120, comma 2 Cost., come risultante dalla riforma in esame, al fine di sanare accertate situazioni di inadempienza.

Né va sottovalutata la cosiddetta «clausola di supremazia» che consente al legislatore statale, su proposta del governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (cfr., ad esempio, l'organizzazione della formazione professionale) «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale» (con formulazione simile a quella presente nella Legge fondamentale tedesca).

Queste innovazioni, tendenti nel complesso a rafforzare i poteri dell'amministrazione centrale nella materia in esame, sono accompagnate, peraltro, da modifiche al vigente testo del terzo comma dell'art. 116 Cost., in base alle quali lo Stato può attribuire alle Regioni a Statuto ordinario, anche su loro richiesta, «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in numerose materie, tra le quali sono espressamente citate anche la «politica attiva del lavoro» e l'«istruzione e formazione professionale», a condizione che le Regioni destinatarie di questi poteri siano «in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio». La riforma costituzionale ripropone, dunque, seppur con cautela, il «regionalismo differenziato», già inaugurato con la riforma del 2001 e rimasto però, sul punto, inattuato.

¹⁶ Cfr. la nota 1.



Nell'insieme, emerge la volontà di superare le persistenti disomogeneità territoriali che hanno contraddistinto l'esperienza degli ultimi vent'anni e di avviare il paese verso un «sistema nazionale» in grado di assicurare a tutti i cittadini almeno i livelli essenziali riguardanti i servizi e le politiche del lavoro.

L'esito di questo percorso, in specie per quanto riguarda il versante organizzativo, non è tuttavia da considerare già tracciato; esso sarà al centro delle fasi successive al referendum popolare confermativo. L'eventuale entrata in vigore della legge di riforma costituzionale aprirà probabilmente un dibattito tra le forze politiche e sociali sul modello organizzativo da adottare (a quel punto mediante una legge statale). Le ipotesi che possono essere avanzate in proposito sono molte. In questa sede pare opportuno richiamarne almeno due, aventi peraltro possibili varianti interne.

Il legislatore statale potrebbe, modificando l'attuale impianto del Dlgs 150/2015, ricondurre all'Anpal tutti i Centri per l'impiego presenti sul territorio nazionale, configurando in tal modo un'Agenzia nazionale molto simile a quella francese (Pôle Emploi) o a quella tedesca (Agentur für Arbeit) e interlocutore diretto, per l'Italia, del sistema Epes (European Public Employment Service). Le strutture pubbliche (Cpi) farebbero dunque capo a un unico soggetto e anche l'apporto al nuovo sistema da parte dei soggetti accreditati risulterebbe disciplinato uniformemente e «governato» da un unico interlocutore. Ciò potrebbe rendere meno ardua la fattibilità di un sistema del tipo *one-stop shop*, cioè di un'unica struttura chiamata a erogare servizi di politica attiva e politica passiva (come avviene, a seguito di un processo di integrazione tra strutture diverse, nella citata esperienza francese di Pôle-emploi).

In una seconda ipotesi, la legge statale di riordino potrebbe, invece, affidare alle Regioni (o alle Regioni e alle Città metropolitane), ai sensi dell'art. 118 Cost., l'esercizio delle funzioni amministrative nel campo delle politiche attive del lavoro, individuando eventualmente anche un modello organizzativo comune (ad esempio, il modello «agenziale»). Se prevalesse questa impostazione, l'Anpal avrebbe comunque un ruolo chiave nell'architettura del nuovo sistema; essa sarebbe chiamata a svolgere, oltre alle funzioni che già oggi le sono attribuite dall'art. 9 del Dlgs 150/2015 (e, in specie, quelle di promozione e coordinamento del sistema nazionale, di supporto al ministero del Lavoro nell'adozione dei provvedimenti di sua competenza e di governo del sistema informativo unitario), gli eventuali compiti e funzioni per l'esercizio di poteri sostituitivi, in attuazione della legge che ne disciplinerà l'esercizio (ai sensi dell'art. 120, comma 2 Cost.), in particolare al fine di assicurare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. Le Regioni, dal canto loro, sarebbero chiamate a svolgere le funzioni amministrative in materia ma nell'ambito di un sistema caratterizzato da regole comuni e assetti organizzativi uniformi e, come detto, con un soggetto (l'Anpal) che a livello centrale svolge quel ruolo di promozione e coordinamento che in passato non è stato adeguatamente esercitato dallo Stato.

L'eventuale adozione di questo modello sembrerebbe configurare un sistema nazionale simile a quello spagnolo, composto, per l'appunto da un'Agenzia nazionale – Sepe, Servicio Público de Empleo Estatal (che assicura l'attuazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro su tutto il territorio nazionale, sostituendosi ove necessario alle Comunità autonome) e dai servizi pubblici per l'impiego delle Comunità autonome.¹⁷

Abbiamo visto che la materia «politiche attive del lavoro» (per usare l'espressione presente nella legge di riforma costituzionale) è stata oggetto di scelte politiche ondivaghe quanto al

¹⁷ Cfr. l'art. 6 del Real Decreto legislativo del 23 ottobre 2015, n. 3, nuova «Ley de Empleo».



rapporto tra Stato e Regioni: si è passati dall'accentramento totale dei poteri al decentramento senza coordinamento e solo ultimamente, principalmente a seguito della crisi economica, è prevalsa una fase caratterizzata da atteggiamenti cooperativi. Dopo l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni del 30 luglio 2015 e dopo il Dlgs 150/2015 (che ne è la traduzione sul piano legislativo), il paese sembra finalmente orientato verso la costruzione di un «sistema nazionale di servizi e politiche attive del lavoro». Nella stessa direzione e con maggiore decisione (in conseguenza dell'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva in materia) si muove la legge di riforma costituzionale. Qualunque sia l'esito del referendum del prossimo dicembre, è necessario salvaguardare il clima di collaborazione interistituzionale che è emerso negli anni più recenti.

Accanto alle funzioni che saranno svolte dal nuovo Senato (legislative, di raccordo tra lo Stato e le istituzioni delle autonomie e di valutazione delle politiche pubbliche, cfr. artt. 55 e 70 della riforma), permane un'area di decisioni amministrative (ovviamente più o meno ampia, a seconda dell'attribuzione o meno di funzioni amministrative alle Regioni nella materia in esame), su cui è utile proseguire nel coinvolgimento delle autonomie locali, valorizzando le forme e le sedi di cooperazione, a partire dalla ricerca di Accordi o Intese nel sistema delle Conferenze. Vi è, inoltre, da considerare il necessario raccordo sul piano amministrativo tra gli interventi di «politica attiva del lavoro» (di competenza legislativa statale) e quelli relativi all'«organizzazione della formazione professionale» (di competenza legislativa regionale).

In sintesi, dobbiamo, per quanto ci è possibile, sospingere la politica a comportamenti improntati al principio di «leale collaborazione» tra le istituzioni anche nel quadro costituzionale riformato. Solo così sarà possibile migliorare l'efficienza e l'efficacia del nostro sistema «nazionale» di servizi e politiche attive del lavoro. Un sistema che è nella fase di avvio e che non reggerebbe l'onda d'urto di comportamenti non collaborativi o, peggio, conflittuali (come quelli che, purtroppo, hanno caratterizzato il rapporto Stato-Regioni nel periodo successivo alla riforma costituzionale del Titolo V, in specie dal 2001 al 2005).