



16 OTTOBRE 2019

Regionalismo “specializzato” e  
“politiche attive del lavoro”: un  
percorso denso di criticità

di Emilio Castorina

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli studi di Catania



# Regionalismo “specializzato” e “politiche attive del lavoro”: un percorso denso di criticità\*

**di Emilio Castorina**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli studi di Catania

**Sommario:** 1. Uguaglianza, unità e “specializzazione”: l’art. 116, comma terzo, della Costituzione. – 2. *Segue:* potestà legislativa concorrente e limiti alla “specializzazione”. – 3. Le bozze d’intesa promosse dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. – 4. Stato sociale e “politiche attive del lavoro”. – 5. *Segue:* le “politiche attive del lavoro” nel progetto di riforma costituzionale del 2016. – 6. Brevi considerazioni finali.

## 1. Uguaglianza, unità e “specializzazione”: l’art. 116, comma terzo, della Costituzione

In uno scritto apparso poco dopo l’entrata in vigore della riforma del Titolo V, Antonio Ruggeri segnala l’esigenza di riprendere il dibattito, altrove (come in Spagna) di perdurante attualità, “sul rapporto potenzialmente conflittuale tra autonomia ed eguaglianza”, che rappresenta, per altro, una questione di ordine generale nell’esperienza degli Stati politicamente e istituzionalmente decentrati. Egli precisa – con notazioni che, ancor oggi, appaiono di grandissima attualità di fronte al procedimento ancora in corso per la prima applicazione del comma terzo dell’art. 116 Cost. – che “la tensione non è tanto (o soltanto) tra autonomia ed eguaglianza, quanto tra autonomia ed unità, in una delle sue molte e particolarmente emblematiche espressioni”.

Secondo l’illustre costituzionalista, “l’unità non è messa a rischio unicamente da fatti clamorosi, vistosamente eversivi, volti a “spezzare”, anche fisicamente (cioè politicamente, in senso storico-geografico), il territorio dello Stato, consentendo a una sua “parte” di andarsene per conto proprio; semmai, questa è l’*indivisibilità* della Repubblica, che pure è filiazione diretta dell’*unità*”. Quest’ultima, “vista nel suo insieme e nella sua essenza, vale a dire nella sua *unicità* e *totalità* significativa, è pregiudicata tutte le volte che sia comunque reciso il filo della continuità evolutiva, sulle basi assiologiche erette dal potere costituente, di un’esperienza costituzionale in corso (...); e, dunque, è compromessa, nelle sue stesse radici e nel complessivo, ulteriore sviluppo, da ogni “fatto” (giuridico e non) che comunque incida

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è destinato agli Scritti in onore di Antonio Ruggeri.

anche su *uno solo* dei valori fondamentali ai quali quell'esperienza si ispira e dai quali costantemente si alimenta"<sup>1</sup>.

L'idea di fondo di Ruggeri è, in definitiva, che "l'unità non è un valore a se stante, concettualmente ed operativamente diverso dai valori "restanti", ma è l'insieme irripetibile, autofondante ed autosignificante dei valori stessi, risolvendosi pertanto interamente con l'*identità* costituzionale dell'ordinamento, per il modo con cui i valori che lo sorreggono ricevono appunto la loro forma e sintesi espressiva e qualificante col fatto stesso di stare assieme ed *uniti*, nella identica misura, di inverarsi nell'esperienza"<sup>2</sup>. L'ordinamento costituzionale, lungo la sua evoluzione, possiede risorse idonee a colmare anche carenze che, sul piano della uguaglianza e della unità, dovessero manifestarsi al suo interno: una di queste, nel campo della normazione, è – secondo l'A. – lo strumento della "specializzazione" dell'autonomia previsto al terzo comma dell'art. 116 (il quale si aggiunge alla flessibilità dell'utilizzo degli strumenti di normazione stessa e, per ciò pure, dei rapporti che in occasione della loro attivazione si instaurano tra Stato e Regioni e alla sussidiarietà c.d. "orizzontale"); esso, in sostanza, funge a ripristinare "l'equilibrio complessivo del sistema in modo conforme agli sviluppi dell'esperienza e alle più forti e radicate tendenze che in questa dovessero manifestarsi"<sup>3</sup>.

In un successivo contributo<sup>4</sup>, il Maestro puntualizza ulteriormente che la "specializzazione" ha nella ridefinizione delle competenze legislative la più eloquente rappresentazione, sebbene coinvolga anche i piani dell'amministrazione e della finanza; avverte – e questo è il profilo che qui maggiormente interessa – come non vada trascurata la questione dei "limiti" alla specializzazione stessa, posto che il testo costituzionale – salvo il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. – non ne pone espressamente altri, se non in relazione alle delimitate materie, rispetto a quelle elencate al secondo comma dell'art. 117 Cost., attinenti alla legislazione piena statale che potrebbe essere ricondotta alla potestà concorrente regionale. Eppure – osserva Ruggeri – nulla può opporsi a che lo Stato non dia il suo *placet* a richieste di specializzazione "giudicate comunque eccessive" e ciò, non solo sul piano della effettiva sostenibilità economico-finanziaria della competenza aggiuntiva in capo alla Regione interessata, ma anche al fine di evitare discriminazioni, essendo preferibile – conclude l'A. – che eventuali preclusioni siano stabilite dalla legge in via generale, anziché, di volta in volta, a discrezione del Governo.

<sup>1</sup> A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, Relazione al Convegno su Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo, Messina 18-19 ottobre 2002, a cura di D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella, Milano 2004, 225 ss., e già in *Consulta Online* e in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), nonché sotto il titolo *Neoregionalismo, dinámica normativa y derechos fundamentales*, in *Rev. vasca de administración pública*, 65/2003, 177 ss.

<sup>2</sup> Cfr. ancora A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, op. e loc. cit.

<sup>3</sup> A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, op. e loc. cit.

<sup>4</sup> *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), nonché in *Le ist. del fed.*, 1/2008, 21 ss. e in *Studi in onore di A. Metro*, V, a cura di C. Russo Ruggeri, Milano 2010, 383 ss.

La legge rinforzata di cui al terzo comma dell'art. 116, da adottarsi sulla base delle intese<sup>5</sup>, non è comunque sottratta al sindacato di costituzionalità, sicché, in ultima istanza – a parte l'oggettiva difficoltà di concepire una legge ordinaria che interpreti autenticamente, per così dire, e una volta per tutte il dettato costituzionale – spetterà alla Corte costituzionale eventualmente apprezzare la legittimità del testo concordato tra Stato e Regione e se, dunque, il più avanzato assetto autonomistico, in quei termini cristallizzato, risulti compatibile con i perduranti valori dell'uguaglianza e dell'unità della Repubblica e, quindi, prolunghi il filo della continuità evolutiva del disegno autonomistico.

La identificazione dei “limiti” alla specializzazione – se essa vuole rimanere fedele ai valori dell'uguaglianza e dell'unità – è un'operazione che, evidentemente, non può prescindere dalla considerazione dell'intero sistema costituzionale. Infatti, non è sufficiente, a tal fine, la sola formulazione testuale del terzo comma dell'art. 116 cit., poiché la specializzazione autonomistica comporta modifiche incidenti sul riparto delle competenze che si realizzano senza ricorso al procedimento di revisione costituzionale e, in ogni caso, la stessa configurazione degli ambiti di possibile specializzazione, segnati nella menzionata disposizione costituzionale, deve sottostare ai medesimi principi che sorreggono la “continuità evolutiva” dell'ordinamento: i principi di uguaglianza e di unità della Repubblica guidano costantemente le dinamiche del regionalismo, potendosi dare, pertanto, materie non devolvibili mediante intese e che la successiva legge parlamentare di cui al comma terzo dell'art. 116 Cost. non potrebbe recepire<sup>6</sup>.

## **2. Segue: potestà legislativa concorrente e limiti alla “specializzazione”**

Le materie in potestà concorrente<sup>7</sup>, in relazione alle quali, com'è noto, il terzo comma dell'art. 116 Cost. compie un rinvio generalizzato a tutte quelle indicate al terzo comma dell'articolo successivo, possono

---

<sup>5</sup> La sede della rappresentanza nazionale, nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali – come fa notare G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2019, 16 – è il “luogo della pluralità e, al contempo, garante dell'equilibrio, imposto dall'art. 5 Cost., fra unità e autonomia”. Sul ruolo del Parlamento nella procedura, altresì, F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019,

<sup>6</sup> In argomento, più di recente, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2019, 13, il quale annovera tra le materie strutturalmente non devolvibili l'ambiente inteso come valore, le grandi opere di trasporto e navigazione e la produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, nonché la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la quale presenta una struttura che richiede intrinsecamente un coordinamento centrale.

<sup>7</sup> La materia ambientale, dell'ecosistema e dei beni culturali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), per altro verso, sarebbe suscettibile non solo di differenziazione legislativa in senso concorrente, ma anche di riconoscimento in capo alla Regione ai fini di ulteriori funzioni amministrative e del conseguente esercizio di un potere normativo sull'organizzazione degli uffici e sul procedimento amministrativo (R. BIFULCO – M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, 2017, 761).

imbattersi in ragioni d'incompatibilità con specifiche previsioni costituzionali che non consentono l'allentamento o addirittura il venir meno dei vincoli derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale e comunque da esigenze unitarie dell'ordinamento giuridico costituzionale: si tratta, ad esempio, come la dottrina ha ben argomentato, del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", per via della previsione di cui all'art. 119 Cost.; dei "rapporti internazionali e con l'Unione europea", per le implicazioni di sistema che derivano dall'art. 117, commi 5 e 9<sup>8</sup>, ovvero della "tutela e sicurezza del lavoro" (cfr. l'art. 117, comma terzo, Cost.), alla quale inerisce, per altro, la tutela della persona umana nella sua complessiva integrità psico-fisica (artt. 2, 32, 35, comma primo, e 41 Cost.)<sup>9</sup>.

Anche quest'ultima è materia non suscettibile di convertirsi in competenza regionale piena, poiché è alla Repubblica, nel suo complesso, che è assegnato il compito di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, riconosciuto a tutti i cittadini in uno al dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società nel suo complesso (art. 4 Cost.)<sup>10</sup>. Non sembra praticabile, alla luce della caratterizzazione centrale e di sistema che il principio lavorista, sul quale è fondata la Repubblica democratica (art. 1, comma 1, Cost.), ha ricevuto in sede costituzionale, lo strumento della completa regionalizzazione delle c.d. politiche attive del lavoro, non potendo la promozione del diritto al lavoro essere in qualche modo circoscritta e limitata in una qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, comma primo, Cost.), costantemente avvinto, come è, tale programma, nella "continuità evolutiva" della identità democratica dell'ordinamento costituzionale<sup>11</sup>, della quale costituisce attuazione e svolgimento.

---

<sup>8</sup> Cfr., in questi termini, S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2017, nonché, dello stesso A., *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 677 ss.

<sup>9</sup> C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in [www.economiaepolitica](http://www.economiaepolitica), 2019.

<sup>10</sup> Come sottolinea M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, v. V, Torino, 2010, 2024, "il lavoro è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e rinsaldare il comune vincolo sociale". Per il nesso tra il principio lavorista, così inteso, e il principio personalista, cfr. L. D'ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, in *ConsultaOnline*, 2014, 7 ss., poiché il lavoro si configura come tramite necessario per l'affermazione della personalità.

<sup>11</sup> Il "diritto ad ottenere lavoro", come pretesa positiva nei confronti dei pubblici poteri, si configura negli ordinamenti a c.d. economia mista come "un interesse costituzionalmente protetto", essendo l'art. 4, primo comma, norma di carattere programmatico (V. CRISAFULLI, *Diritto al lavoro, diritto di sciopero, libertà di organizzazione sindacale: diritti (fondamentali) concorrenti*, in *Justitia*, 1977, ora anche in *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 302).

### 3. Le bozze d'intesa promosse dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto

Al fine di rafforzare la funzione pubblica, le bozze di intesa concernenti le Regioni Emilia-Romagna e Veneto (art. 1), sottoscritte nel 2018 col Governo ai sensi del terzo comma dell'art. 116 Cost., riconoscevano alle due Regioni "autonomia legislativa e organizzativa in materia di politiche attive del lavoro", con attribuzione di risorse finanziarie stabili da parte di una apposita Commissione paritetica, in modo che sia garantita una qualità delle prestazioni a sostegno del lavoro in linea con i migliori standard europei. L'accordo raggiunto con la Regione Lombardia, sostanzialmente identico sul punto ai precedenti, assegnava a quest'ultima condizioni particolari di autonomia legislativa e amministrativa nella medesima materia, espressamente prevedendo che sia tenuto in adeguata considerazione l'art. 18 del citato D.lgs. n. 150/2015, ai fini della valorizzazione dei "servizi" funzionali alle politiche attive con particolare riferimento ai Centri territoriali per l'impiego. Le tre bozze di intesa, nel testo originario, facevano salvo il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, come definiti dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. Ai sensi degli accordi per come rimodulati nel febbraio 2019, sono attribuite alle medesime Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in tema di "tutela e sicurezza del lavoro", cui afferiscono le c.d. politiche attive, ma soltanto il testo sottoscritto dalla Regione Emilia-Romagna fa salve le competenze statali a tutela dell'unità giuridica ed economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In dottrina sono state manifestate talune perplessità sulla reale utilità dell'estensione dell'autonomia delle Regioni ordinarie alle materie già ricadenti – ai sensi del comma terzo dell'art. 117 Cost. – nella potestà concorrente, per le quali i principi fondamentali devono avere necessariamente la caratteristica della generalità e della stretta attinenza ad esigenze unitarie<sup>12</sup>, se lo Stato conserva – come testimoniano le prime bozze di "intesa" sopra richiamate – comunque potestà primaria d'intervento per assicurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> In questi termini, R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it). Egli precisa (*Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2019, 9) che quello che oggi limita la potestà legislativa regionale "non è la penuria di "oggetti" su cui legiferare (le materie, riempite di contenuti), ma la fitta trama di limiti che derivano dalle leggi dello Stato e dagli interessi che sono ad esso attribuiti in via esclusiva: quell'etichetta "interesse nazionale", la cui invocazione bastava a giustificare il ritaglio della materia, oggi formalmente non esiste più, è stata cancellata dalla riforma del 2001, ma il suo contenuto si è riversato ovunque e procede per mille rivoli a ingessare l'azione legislativa regionale".

<sup>13</sup> A diversa conclusione erano giunti A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, v. III, Torino, 2006, 2195, argomentando che, nel nuovo assetto regionale, delineato dalla riforma del 2001, la potestà concorrente non sarebbe più un elemento necessario, attesa, adesso, "la possibilità di trasferire interamente tali materie alle Regioni": il che "dimostra che per esse non si richiede una disciplina unitaria, anche solo di principio".

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, com'è noto, costituisce una competenza esclusiva e trasversale dello Stato, idonea a investire una pluralità di materie regionali, quale fondamentale strumento per garantire il mantenimento di adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto<sup>14</sup>. L'art. 2 del d.lgs. n. 150/2015 prevede, del resto, che con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sono fissate sia le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, con particolare riguardo alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro; sia la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale, come individuati all'art. 28 del medesimo decreto legislativo, anche in relazione all'organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro a livello regionale e delle Province autonome e degli uffici territoriali, denominati centri per l'impiego<sup>15</sup>.

Le "politiche attive" (servizio per l'impiego, collocamento) si inscrivono, col ridisegnato art. 117 Cost., nell'alveo della "tutela e sicurezza del lavoro" e si collocano nell'area della tutela pubblicistica e amministrativa del lavoro; la disciplina positiva del rapporto di lavoro rientra, invece, nella potestà piena dello Stato sull'ordinamento civile (art. 117 Cost., lett l)<sup>16</sup>, la quale, com'è noto, non è ricompresa nel novero di quelle di possibile oggetto di "specializzazione" regionale.

Già in seno alla Conferenza Stato-Regioni del 30 luglio 2015 si concordava, per quanto attiene alle politiche attive del lavoro, sull'esigenza che il Governo nazionale e le Regioni dovessero procedere "di comune accordo e in forte spirito di leale collaborazione". Il decreto legislativo n. 150 del 2015 ha precisato che Stato e Regioni "esercitano il ruolo di indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro, mediante l'individuazione di strategie, obiettivi e priorità che identificano la politica nazionale in materia" (art. 1, comma 1).

Inoltre, la struttura dei "servizi per le politiche del lavoro" è configurata dalla normativa nazionale citata come una "rete" (art.1, comma 2) diretta a promuovere "l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione ed il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuito, di cui all'articolo 29 della Carta dei diritti

---

<sup>14</sup> Si veda, al riguardo, già Corte cost. n. 88/2003.

<sup>15</sup> Interessante è notare che, per effetto del citato art. 28, "i livelli essenziali non sono più definiti tramite il riferimento espresso a prestazioni sostanziali minime, ma direttamente con il rinvio ad istituti regolati specificamente nelle norme, che diventano esse stesse livelli essenziali" (C. BUZZACCHI, *Funzioni e risorse delle politiche per il lavoro: le difficili sorti di un diritto fondamentale*, in Rivista AIC, 2019, 314).

<sup>16</sup> Cfr., fra le tante, sent. Corte cost. n. 196/2018; in dottrina, F. GHERA, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino, 2012, 75 ss.

fondamentali dell'Unione europea, mediante interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, assicurando, tramite l'attività posta in essere dalle strutture pubbliche e private, accreditate o autorizzate, ai datori di lavoro il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze ed ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro". L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) esercita il ruolo di "coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro" (art. 1, comma 4). Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono attribuiti, inoltre, il potere di indirizzo e vigilanza sull'ANPAL, le competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché quelle di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro.

Le disposizioni di riordino appena richiamate danno atto, in definitiva, che la "materia" dei servizi e delle politiche attive per il lavoro si svolge e si realizza, innanzitutto, mediante attività di natura politica e amministrativa, rispetto alle quali appare del tutto secondario il problema del riparto normativo, in senso stretto, tra Stato e Regioni. Nello Stato autonomistico, attività di governo di questo genere vanno concertate, per dare luogo all'elaborazione di strategie, obiettivi e priorità che non possono dirsi statali in senso stretto poiché "identificano la politica nazionale in materia" (art. 1, comma 1).

Tale assetto, funzionale alla garanzia dei livelli essenziali di prestazioni, di cui si detto, prevede "meccanismi coordinati di gestione amministrativa" (art. 11, d.lgs. n. 150/2015), da formalizzare mediante apposite "convenzioni" tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni e province autonome di Trento e Bolzano (comunque responsabili di strategie proprie ai fini dell'occupazione e dell'accreditamento degli enti di formazione, previe intese in Conferenza permanente: artt. 11, comma 2, e 3, comma 4), finalizzate a regolare i relativi "rapporti e obblighi" in relazione alla gestione dei servizi e delle politiche attive del lavoro nel rispettivo territorio, ma a condizione che assicurino la disponibilità dei servizi e delle misure di politica attiva a tutti i residenti sul territorio nazionale – come, del resto, richiede l'art. 120 Cost. – a prescindere dalla Regione o provincia autonoma di residenza dell'interessato, con l'ausilio di un sistema informativo unitario (art. 13).

#### **4. Stato sociale e "politiche attive del lavoro"**

I principi costituzionali di uguaglianza e di unità dominano, dunque, il campo delle "politiche attive del lavoro" demandate alla Repubblica nel suo insieme.

L'art. 4, comma primo, Cost., seguendone la lettura più accreditata, com'è noto, non garantisce il diritto a ottenere un lavoro, ma "impegna la Repubblica a creare le migliori condizioni affinché tutti nei fatti trovino il modo di lavorare", come chiarisce meglio il comma successivo, il quale precisa che sia la



Repubblica a promuovere “le condizioni che rendano effettivo questo diritto”<sup>17</sup>. È in quest’ottica che le politiche attive del lavoro vanno inquadrare nell’attuazione di un proposito specifico, ricompreso nel più ampio programma enunciato al secondo comma dell’art. 3 Cost., che “esige una o più leggi per tradursi in realtà”<sup>18</sup>. La forma democratica repubblicana poggia, dunque, sul lavoro, inteso quale “valore da assumere come fattore necessario alla ricostituzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di progressiva omogenizzazione della base sociale, presupposto per sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato”<sup>19</sup>.

Le Regioni, quanto lo Stato, nell’esercizio di tutte le rispettive competenze, sono tenute a contribuire alla realizzazione di un programma per il quale è impegnata la Repubblica nel suo complesso: per tale ragione, le “politiche attive” non possono essere considerate “materia” di legislazione in senso stretto, ma un fine (irrinunciabile, in quanto qualifica l’intero ordinamento repubblicano) dello Stato sociale (o, almeno, di ciò che resta di esso) che deve essere tenuto presente in ogni ambito materiale di legislazione e che è, inoltre, perseguito nella proiezione sovranazionale dell’ordinamento. Non a caso, l’Unione europea dichiara di adoperarsi per uno sviluppo sostenibile basato “su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale” (art. 3.3 Trattato sull’U.E.). Il Trattato sul Funzionamento (TFUE) richiede, inoltre, all’art. 145, che gli Stati membri e l’Unione si adoperino per sviluppare una strategia coordinata a favore dell’occupazione e in particolare della promozione di forza lavoro competente, qualificata e in grado di rispondere ai mutamenti economici, in vista degli obiettivi previsti all’articolo 3 del trattato sull’Unione europea<sup>20</sup>.

Quando si afferma che la predisposizione delle condizioni che possono rendere effettivo il diritto al lavoro (sancito all’art. 4 Cost.) in ogni parte del territorio nazionale compete, in primo luogo, al legislatore statale – secondo un indirizzo consolidato nella giurisprudenza costituzionale<sup>21</sup> e apprezzato anche nella

---

<sup>17</sup> Così, G.U. RESCIGNO, *Il progetto consegnato nel comma secondo dell’art. 3 della Costituzione italiana*, in <http://archivio.rivistaaic.it>, 2008.

<sup>18</sup> Cfr., ancora, G.U. RESCIGNO, *op. e loc. ult. cit.*

<sup>19</sup> C. MORTATI, Art. 1-12, *Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1975, 10.

<sup>20</sup> In particolare, il TUE sancisce, all’art. 3.3, che l’Unione mira alla piena occupazione, combatte l’esclusione sociale, le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali; dispone, inoltre, che l’Unione prenda iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri. In occasione del Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, si è avvertita l’esigenza di “modernizzare il modello sociale europeo investendo nelle persone e costruendo uno stato sociale attivo”, al fine di migliorare “l’occupabilità e colmare le lacune in materia di qualificazioni, in particolare fornendo servizi di collocamento mediante una base di dati a livello europeo riguardante i posti di lavoro e le possibilità di apprendimento; promuovere programmi speciali intesi a permettere ai disoccupati di colmare le lacune in materia di qualificazioni”. È, quindi, intervenuta la Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 sugli *Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione* (2010/707/UE).

<sup>21</sup> Corte cost., sent. n. 388/2004.

riflessione scientifica<sup>22</sup> – non si intende per nulla sminuire il necessario intervento delle Regioni (richiesto, per altro, dall’art. 120 Cost.), affinché la previsione di cui all’art. 1 della Costituzione non rimanga un fatto puramente “declamatorio”<sup>23</sup>. Occorre, al contempo, sottolineare che la supposta “priorità” statale non va riferita soltanto al profilo finalistico delle “politiche attive” – il cui programma è, tuttavia, affidato alla Repubblica nel suo complesso e al dipanarsi delle scelte dei livelli di governo nei diversi campi della vita sociale – ma anche alla disciplina delle modalità dell’organizzazione, eminentemente pubblicistico-amministrative, attraverso le quali Stato e Regioni sono chiamati a mantenere sempre coordinata la rispettiva azione mediante i “servizi” per l’impiego<sup>24</sup>.

### 5. **Segue: le “politiche attive del lavoro” nel progetto di riforma costituzionale del 2016**

Il progetto di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi del 2016, tra le modifiche concernenti la distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, proponeva di assegnare le “politiche attive del lavoro”, unitamente alla materia della “tutela e sicurezza del lavoro”, alla competenza esclusiva statale, integrando, in tal modo, il secondo comma, lett. o), dell’art. 117 della Costituzione, in cui venivano ricondotte anche le “disposizioni generali e comuni sull’istruzione e formazione professionale”<sup>25</sup>. Si intendeva realizzare, evidentemente, un significativo accentramento in capo allo Stato dell’intera materia-lavoro che, in particolare per le politiche attive, avrebbe attribuito al solo ente statale un compito che, in verità, il Costituente aveva ritenuto essere esteso al pluralismo istituzionale, in quanto il lavoro fonda la Repubblica nel suo complesso.

Invero, la giurisprudenza anteriore alla riforma del 2001 – al cospetto del d.lgs. n. 469/1997, che aveva delegato alle Regioni (e agli enti locali) funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro (a norma dell’art. 1 della l. n. 59/1997) – aveva insistentemente auspicato il superamento della “dissociazione tra le funzioni relative al collocamento e alle politiche attive del lavoro, di spettanza statale, e quelle in materia di formazione del lavoro, di competenza regionale”, di fronte al previgente art. 117 Cost. che pur individuava, in capo alle Regioni, unicamente la materia dell’istruzione artigiana e professionale<sup>26</sup>. Su tali basi, la potestà concorrente in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”, siccome introdotta nel testo

---

<sup>22</sup> S. SCIARRA, *Alcune linee di tendenza della recente giurisprudenza costituzionale in materia di rapporto di lavoro e previdenza*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2015.

<sup>23</sup> L’espressione è di M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949, adesso anche in M.S. Giannini, *Scritti*, v. III, Milano, 20013, 126.

<sup>24</sup> Com’è noto, la Corte di giustizia (VI Sezione, sent. 11 dicembre 1997, causa C-55/1996, *Job Centre II*) ha ritenuto non conforme al Trattato il monopolio pubblico del collocamento, disciplinato dalla legge 29 aprile 1949, n. 264, art. 11, primo comma.

<sup>25</sup> Cfr. l’art. 31 del testo di progetto di legge cost. pubblicato sulla G.U., Serie Generale, n. 88 del 15.4.2016.

<sup>26</sup> Così, Corte cost., sentt. n. 74/2001 e n. 125/2003.

costituzionale dalla legge cost. n. 3/2001, realizzava quel coordinamento tra ambiti materiali convergenti e distinti livelli di governo volto ad assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, rispetto alle quali, però, la proposta di legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi optava – come già si ricordava – per portare in capo allo Stato tutta la materia-lavoro, che avrebbe ricompreso anche la “disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione” (nuova lett. g, comma secondo, art. 117 del progetto),

È fuori discussione che la portata nazionale delle “politiche attive” richieda una prioritaria disciplina del collocamento e dei servizi per l'impiego da parte dello Stato, perché ciò risponde pienamente alle esigenze unitarie di regolamentazione del mercato del lavoro (che attengono alla unità giuridica ed economica del sistema), su cui, per altro, converge l'ulteriore competenza (esclusiva) circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, Cost., lett. m)<sup>27</sup>, unitamente all'ordinamento civile” cui attiene la regolamentazione del rapporto di lavoro. Come ha avvertito il giudice costituzionale, si tratta, in definitiva, d'interventi statali rientranti “nel novero di quelli (...) volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si presenta una «fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», quanto piuttosto interessi distinti «che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni», in corrispondenza delle diverse materie coinvolte”<sup>28</sup>.

Del resto, la stessa Corte aveva avuto occasione di chiarire che nel nuovo Titolo V non sussiste più “l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale” e che, quindi, “l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito, alla competenza legislativa regionale” (sent. n. 303/2003, punto 2.2 del Considerato in diritto), con la conseguenza che “il riconoscimento del primato di questi interessi si può affermare solo per mezzo dell'esercizio degli specifici poteri legislativi statali, che siano assegnati dalle norme costituzionali attributive di competenze, di tipo sia concorrente, sia esclusivo, secondo il significato che esse hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico”<sup>29</sup>.

L'accentramento, che il progetto di riforma costituzionale del 2016 intendeva prefigurare, si sarebbe potuto giustificare unicamente sul piano formale di una disciplina, vale a dire, diretta – come si è visto prima – alla procedimentalizzazione dei meccanismi d'organizzazione dei “servizi per l'impiego”, dovendo, comunque, essere fatti salvi gli strumenti di coordinamento e collaborazione politico-

---

<sup>27</sup> In questi termini, Corte cost., sent. n. 50/2005.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. n. 251/2016 e n. 278/2010.

<sup>29</sup> Cfr., in particolare, sent. n. 278/2010.

amministrativa tra i diversi livelli di governo territoriale. Infatti, le Regioni, se è vero che sono espressamente tenute ad astenersi dall'introdurre limitazioni di portata territoriale alle attività lavorativa dei cittadini<sup>30</sup>, esse rimangono, per altro verso, soggetti istituzionali pienamente partecipi del compito, che si è dato alla Repubblica, di promuovere le condizioni che rendano effettivo questo diritto e, pertanto, non sarebbe appropriato precludere alle stesse spazi d'intervento attivo nello svolgimento e realizzazione del programma sociale relativo al mercato del lavoro (art. 3, comma 2; art. 4, comma 1; art. 120, Cost.). Com'è noto, il referendum popolare del dicembre 2016 non ha confermato la riforma. Invero, rispetto alla soluzione in quest'ultima avanzata, il vigente assetto costituzionale delle competenze – per altro aderente a un modello diffuso in sistemi federali, come si può riscontrare nell'esperienza tedesca<sup>31</sup>, o anche a decentramento regionale, come in Spagna<sup>32</sup> – permette allo Stato e alle Regioni di concorrere nella “tutela e sicurezza del lavoro” e, quindi, anche di intervenire nell'organizzazione dei “servizi” per il lavoro; ma non in virtù di un “riparto statico di competenze” – com'è stato opportunamente osservato – ma lungo un asse “di sussidiarietà dinamica”<sup>33</sup>, ovvero secondo “una logica di supremazia (non escludente) dello Stato”<sup>34</sup>, in cui il “centro” può attivare forme di leale collaborazione con le “periferie” ed esercitare gli eventuali poteri sostitutivi se lo richiede la unità economica, o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali (art. 120, comma 2, Cost.). In definitiva, l'intento perseguito dal Costituente, volto a impegnare le articolazioni territoriali della Repubblica nel compito di rendere effettivo il diritto al lavoro, non può fare a meno di “tecniche di integrazione delle competenze e di collaborazione tra lo Stato e le Regioni anche sotto il versante normativo”<sup>35</sup>; ciò ne soffrirebbe se in tale settore non avessero incidenza, sia nella organizzazione sia nella programmazione e gestione delle politiche attive, le realtà territoriali locali, poste in condizione di poter adottare proprie “ulteriori (e non alternative o esclusive) specifiche misure amministrative”, dirette a orientare e facilitare l'incontro tra domanda e offerta<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> Per approfondimenti, cfr. C. MAINARDIS, *Art. 120*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, v. III, Torino, 2006, 2386 ss.

<sup>31</sup> Cfr. l'art. 74, comma 1, n. 12, del GG, che assegna la materia alla competenza concorrente.

<sup>32</sup> Cfr. l'art. 149, n. 7, della Costituzione del 1978.

<sup>33</sup> In questi termini, B. CARUSO, *Tre domande e quattro risposte sul governo del mercato del lavoro*, a cura di L. Mariucci, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2016, 221.

<sup>34</sup> A. GIORGIS, *Tra Stato e Regioni. Tutela e sicurezza del lavoro, la collaborazione è possibile?*, in *Le politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni*, in *Lavoro Welfare*, Ed. Online, n. 12/2015, 20

<sup>35</sup> A. CARIOLA, *Art. 4*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, v. I, Torino, 2006, 129.

<sup>36</sup> In questi termini, cfr., ancora, A. GIORGIS, *op. e loc. ult. cit.*



## **6. Brevi considerazioni finali**

La vigente disciplina di riordino delle politiche attive del lavoro, sopra sinteticamente richiamata, affida l'organizzazione dei servizi e dei relativi interventi amministrativi al raccordo necessario tra Stato e Regioni da realizzarsi secondo moduli consensuali e convenzionali, sulla base della normativa statale di principio. Questo modello si regge su una “competenza concorrente” che, in vero, non si realizza necessariamente mediante il concorso tra legislazioni (statale e regionali), poiché il complessivo disegno costituzionale in materia di lavoro riconduce le “politiche attive” alla Repubblica e, dunque, a forme di leale collaborazione nella definizione degli strumenti e dei meccanismi operativi che consentano, in concreto, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Per queste ragioni è da ritenere che le “intese” sin qui raggiunte, propedeutiche alla “specializzazione” richiesta dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia, evidenziano, per un verso, la problematica applicazione del percorso autonomistico segnato nell'art. 116 con riguardo al passaggio di ulteriori materie in una effettiva competenza legislativa piena regionale, libera, vale a dire, da vincoli provenienti dallo Stato; per altro verso, e con specifico riferimento alla “tutela e sicurezza del lavoro” e alle “politiche attive” a quest'ultimo connesse, per le considerazioni di sistema sopra svolte, esse presentano non poche criticità, poiché allo Stato non può essere sottratto qualsiasi intervento volto a far valere esigenze unitarie in un campo, per altro, in cui non possono essere ammesse disuguaglianze direttamente incidenti sulla libertà della persona, perché ne soffrirebbe la stessa democraticità dell'ordinamento e sarebbe reciso il filo della “continuità evolutiva” di esso.