

DELEGHE PER LA RIFORMA DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO E POLITICHE ATTIVE

di Gaetano Zilio Grandi e Micaela Vitaletti*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La delega legislativa sui servizi per l'impiego e politiche attive nella riforma del titolo V della Costituzione. – 2.1. La disciplina concorrente Stato-Regione: la tutela (...) del lavoro. – 3. Delega legislativa e principi fondamentali. – 3.1. Criteri e principi direttivi. – 3.2. I livelli essenziali delle prestazioni.

1. Premessa.

La delega legislativa in materia di servizi per l'impiego è prevista all'art. 1 comma 30 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, i cui termini di attuazione sono stati differiti prima dall'art. 46 della legge 4 novembre 2010, n. 183¹ e poi dall'art. 1, comma 48 della legge 28 giugno 2012, n. 92² che introduce il rife-

* Frutto di una riflessione comune il saggio è imputabile per il § 1 a GAETANO ZILIO GRANDI e per i §§ 2 e 3 a MICAELA VITALETTI.

¹ Tale disposizione si pone nell'ambito dell'intervento più ampio della legge n. 183/2010; in generale per alcuni commenti si veda M. MISCIONE, *Riforme e collegato lavoro*, in *Lav. giur.*, 2011, p. 5; A. VALLEBONA, *Una buona svolta del diritto del lavoro: il collegato lavoro*, in *Mass. Giur. lav.*, 2010, p. 210; A. SARTORI, *Il c.d. collegato lavoro: regime decadenze, sanzioni per i contratti a termine, disposizioni sul mercato del lavoro, deleghe vecchie e nuove*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, p. 29; A. ALAIMO, *La breve vita della mini-riforma del collocamento ex artt. 33 e 34*, in *Dir. lav. merc.*, 2010, p. 88.

² L'attuale testo della delega legislativa è il seguente «*Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di: a) servizi per l'impiego e politiche attive (...)*».

rimento alle politiche attive. La delega legislativa costituisce l'ultimo atto di una riforma che ha trasferito prima a livello periferico la competenza in materia di servizi per l'impiego³; che ha riordinato poi la materia al fine di accrescere il tasso di occupazione giovanile e di lungo periodo⁴ e infine ha ampliato il numero dei soggetti pubblici e privati coinvolti mediante la revisione dei criteri di autorizzazione e di accreditamento per le agenzie per l'impiego⁵.

La disciplina attuale, disattendendo il precedente sistema centralizzato⁶, corrisponde ad una graduale evoluzione del modo di intendere l'esigenza, preordinata all'instaurazione del rapporto di lavoro, di porre i soggetti interessati nella condizione di usufruire di tutte le attività indirizzate all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'informazione e all'orientamento di chi cerca lavoro, non soltanto ad un primo accesso, ma ogni qualvolta ve ne sia necessità.

Studi recenti mostrano come in molti casi una frazione del tasso di disoccupazione possa dipendere dalla inesatta comunicazione tra chi cerca lavoro e

³ D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 e successive modifiche; a riguardo C. PINELLI, *Conferimento di funzioni a Regioni e Enti locali e riforme del mercato del lavoro*, in *Regioni*, 1998, p. 47. Sull'intervento regionale in materia di incontro domanda e offerta di lavoro D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, p. 637; M. MAROCCO, *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro*, *Prime indicazioni sul nuovo status di disoccupazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2005, p. 641; ID., *Il regolamento della Regione Lazio in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2007, p. 1236.

⁴ D.lgs. 21 aprile 2000, n. 181 modificato dal d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297; sulla definizione di status di disoccupazione introdotto con tale normativa D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, p. 637.

⁵ Art. 1 comma 30 della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 e le disposizioni attuazione del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, in particolare artt. 3 e 7. La delega legislativa mira a realizzare «un sistema efficiente e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riguardo alle donne e ai giovani»; nonché la legge 12 marzo 1999, n. 68 per lo specifico ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili. A riguardo, tra gli interventi, A. ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2003, p. 249; P. LAMBERTUCCI, *La disciplina della promozione dell'occupazione dopo il d.lgs. n. 276 del 2003*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, p. 867; C. ROMEO, *Il decentramento normativo nella riforma del mercato del lavoro tra competenze regionali e provinciali*, in *Dir. lav.*, 2004, p. 23; M. NAPOLI, *Lineamenti interpretativi del d.lg. 10 settembre 2003, n. 276. Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in *Jus*, 2004, p. 21. Tra i «nuovi» soggetti pubblici previsti nel d.lgs. n. 276/2003 le università pubbliche, i comuni, le camere di commercio e istituti statali di scuola secondaria di secondo grado.

⁶ Per una completa analisi dell'evoluzione normativa e della disciplina in materia di servizi per l'impiego M. NAPOLI-A. OCCHINO-M. CORTI, *I servizi per l'impiego: art. 2098 c.c.*, in F.D. BUSNELLI, *Il codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 330; A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati: servizi per l'impiego tra regolamentazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, Torino, 2009; G. FALASCA, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2008.

offre lavoro, in assenza di efficienti canali “formali” di ricerca, spesso sostituiti da scambi di notizie e informazioni di tipo “comunitario” che, in base al grado di inserimento sociale e al genere di lavoro atteso, agevolano la ricerca del lavoro medesimo⁷. Così come non può trascurarsi che il recente uso di strumenti telematici rende più immediata, se pur non sempre efficace, la ricerca del lavoro.

L'interazione tra domanda e offerta di lavoro è rimessa, dunque, almeno nella sua veste formale, ai servizi per l'impiego che svolgono quattro funzioni fondamentali così ripartite: informazioni e orientamento professionale, incontro tra domanda e offerta di lavoro, promozione dell'occupazione, sostegno alle fasce deboli tra i potenziali lavoratori⁸. L'accesso al lavoro muove dalla inevitabile conoscibilità di interessi convergenti (chi offre e chi domanda lavoro), favorita da attività che guidino il soggetto interessato e sostengano le categorie c.d. svantaggiate. In particolare quest'ultime possono realizzarsi anche attraverso le politiche attive nell'ambito delle quali ricadono i percorsi formativi per agevolare l'inserimento o il reinserimento del soggetto in cerca di lavoro o che ha perso il lavoro.

2. **La delega legislativa in materia di servizi per l'impiego e politiche attive nella riforma del titolo V della Costituzione.**

Peraltro, poiché l'art. 1, comma 48 della legge n. 92/2012 differisce nuovamente i termini di attuazione della delega legislativa sui servizi per l'impiego

⁷ Il riferimento è agli studi dei premi Nobel per l'economia 2010 P. DIAMOND-D. MORTENSEN-C. PISSARIDES, raccolti nel volume, *Equilibrium unemployment theory*, the MIT Press, Cambridge- Massachusetts 2000 che spiegano come “search friction” generino disoccupazione. La ricerca di un posto di lavoro richiede tempo, così come trovare lavoratori che soddisfino le aspettative delle imprese. Tale tempo e le difficoltà che esistono nel far incontrare chi offre lavoro con chi richiede esattamente quel tipo di lavoro si chiamano “frizioni del mercato” che generano, anche a fronte di posti di lavoro vacanti, disoccupazione involontaria. Si veda pure E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro*, vol. II, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 211 e una recente indagine Excelsior 2011-Unioncamere e Ministero del lavoro che rivela come l'uso di canali informali corrisponde al 61,1% delle assunzioni.

⁸ L'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 276/2003 definisce come “intermediazione” «l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo».

prevista dall'art. 1, commi 30 e 31 della legge n. 247/2007⁹, al momento sembra opportuno considerare specialmente quelle questioni, già altrove affrontate e che qui si intende ripercorrere¹⁰, sorte intorno all'interpretazione di talune norme del Titolo V Cost. che, in un «concorso vincolato di fonti»¹¹, attribuiscono allo Stato la previsione di principi fondamentali e alle Regioni la disciplina di norme ulteriori, spesso definite di dettaglio.

La materia dei servizi per l'impiego, infatti, ricade, non senza qualche perplessità, nella seconda parte dell'art. 117 Cost. sotto la dizione di «tutela e sicurezza del lavoro», rientrando così nella sfera di competenza concorrente tra Stato, cui è rimessa la definizione dei soli principi fondamentali, e Regioni; sì che ad imporsi è anzi tutto la ricerca dell'equilibrio tra uniformità legislativa e diversificazione delle competenze e delle funzioni tra i livelli statali e regionali¹²; equilibrio preordinato, con ogni evidenza, ad evitare il prevaricare delle fonti primarie statali (nella formulazione di principi fondamentali e prestazioni essenziali) sulle seconde (potestà regionale)¹³.

La delega in materia di servizi per l'impiego e politiche attive propone tale tema generale con talune varianti e specificità.

⁹ Sulla legge n. 247/2007: P. OLIVELLI, *Riorganizzazione del mercato del lavoro? A proposito della legge n. 247 del 2007 e della manovra dell'estate*, in *Dir. merc. lav.*, 2008, p. 31; M. PERSIANI-G. PROIA (diretto da), *La nuova disciplina del welfare: legge 24 dicembre 2007, n. 247*, Cedam, Padova, 2008; F. CARINCI-M. MISCIONE (a cura di), *Il collegato lavoro 2008: legge 24 dicembre 2007, n. 247*, Ipsoa, Milano, 2008; M. CINELLI-G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, in *Guida dir.*, 2008, suppl. 2; M. MAGNANI-A. PANDOLFO-P.A. VARESI, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 239.

¹⁰ P.A. VARESI, *Riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego*, in M. MAGNANI-A. PANDOLFI-P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, cit., p. 239; M. ROSANO, *Il riordino dei servizi per l'impiego*, in M. CINELLI-G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, cit., p. 49.

¹¹ Come lo definisce V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 775.

¹² Se pur su piani diversi, le distinte potestà legislative continuano a dialogare tra di loro, mediante l'attribuzione allo Stato del potere di determinare i principi fondamentali nelle materie concorrenti e i livelli essenziali delle prestazioni che consentono di garantire il mantenimento di una adeguata omogeneità di trattamento nelle materie che riguardano i diritti civili e sociali. Una delle prime questioni interpretative riguarda proprio l'individuazione di quali siano i diritti civili e sociali; a riguardo M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2 lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 2002, p. 349; L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giust. civ.*, 2002, p. 1170. Sul diritto del lavoro come diritto sociale G. ZILIO GRANDI, *Diritti sociali e diritti nel lavoro*, Giappichelli, Torino, 2006; R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2001, p. 431.

¹³ S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 522.

In primo luogo, occorre chiedersi se la delega legislativa, stimolando al livello del “formante” primario il necessario concorso tra Parlamento e Governo, non finisca col tradursi in uno strumento normativo con maggior grado di dettaglio (rispetto alla legge in senso formale), in particolare con disposizioni specifiche e puntuali che incidano sugli spazi di operatività rimessi alla potestà regionale, finendo per insidiare i limiti segnati dalla definizione dei principi fondamentali assegnati al legislatore statale nelle materie concorrenti.

Si pone poi l'ulteriore questione relativa al coordinamento tra la definizione, sempre ad opera della legislazione statale (si cfr. lett. m), art. 117 Cost.), dei livelli essenziali di prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali volti a uniformare lo standard qualitativo e quantitativo dei servizi per l'impiego con la disciplina dettata dalle Regioni.

In generale, conviene tenere presente che una diversificazione della disciplina del diritto del lavoro riconducibile alla competenza concorrente Stato-Regioni appare in realtà quasi “sperimentale” in un ordinamento abituato ad ascrivere all'autonomia collettiva una funzione normativa di sostegno e integrazione della legislazione statale. È nel dialogo tra quest'ultima e la contrattazione collettiva che la materia del diritto del lavoro ha realizzato una vera e propria *devolution* tanto da consentire quasi in totale libertà, in assenza di compiuti principi e criteri direttivi dettati dallo Stato, anche la deroga alla stessa disciplina legale. Rovesciando la tradizionale relazione tra fonte legale e autonomia collettiva, la prima sembra rinunciare ad essere limite per la seconda, acconsentendo a che la contrattazione collettiva non soltanto operi negli spazi lasciati liberi dalla legislazione statale¹⁴, ma modifichi anche in senso peggiorativo le materie già regolate dalla stessa¹⁵. Al di fuori del rapporto di lavoro che resta pertanto quasi del tutto prerogativa dell'“ordinamento civile”, la riforma del titolo V affida l'organizzazione del mercato del lavoro alla pote-

¹⁴ Si pensi ad esempio all'assenza di una disciplina legale prevista per la retribuzione, la cui definizione è rimessa alla sola contrattazione collettiva.

¹⁵ Basti pensare alla “contrattazione collettiva di prossimità” introdotta dall'art. 8 della legge n. 148/2011 che opera proprio sulla regolamentazione di fonte legale; non si limita a integrarla, ma può anche mutarne i contenuti «I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono, infatti, realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività. Le materie elencate dal legislatore che possono in tal senso essere modificate riguardano quasi in via generale il rapporto di lavoro». Per una prima lettura A. MARESCA, *La contrattazione collettiva aziendale dopo l'art. 8 d.l. 13 agosto 2011*, n. 138, in *www.cuorecritica.it*.

stà regionale e cioè l'insieme degli strumenti che operano prima e dopo l'adempiimento del contratto di lavoro. Il decentramento effettivo delle politiche attive (e passive) appare, tuttavia, condizionato sia dal grado di specificità dei principi fondamentali e prestazioni essenziali rimessi alla normativa statale, sia dalla sottesa esigenza di uniformare la legislazione sul territorio nazionale che rende, di volta in volta, mutevole e assai incerta la "misura" del coinvolgimento delle Regioni.

2.1. **La disciplina concorrente Stato-Regione: la tutela (...) del lavoro.**

Se «ora non si dubita [che nella nozione di "tutela e sicurezza del lavoro"] rientri la disciplina dei servizi per l'impiego e in specie quella del collocamento»¹⁶, la ricerca del significato propriamente attribuibile alla voce dell'elenco contenuta nel secondo comma dell'art. 117 Cost. ha affannato non poco gli interpreti, tenuto conto dell'alternativa rinvenibile nella prima parte della disposizione che annovera tra le competenze esclusive dello Stato l'ordinamento civile a cui appartiene anche il diritto del lavoro¹⁷. La lettura data alle due espressioni che compongono la voce oscilla infatti tra due opposti; da una parte, vi è chi preferisce attribuire autonoma rilevanza ai due concetti assegnando carattere teleologico al termine tutela e oggettivante all'espressione sicurezza¹⁸; dall'altra, chi predilige l'interpretazione integrata dei termini, rinviando così ad una nozione generica di mercato del lavoro¹⁹.

Con posizioni ispirate da una logica di mediazione, la Corte costituzionale, pur rinunciando ad una definizione della espressione prescelta, ha chiarito che

¹⁶ Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50.

¹⁷ «È più lecito dubitare, specie avendo a che fare con una definizione praticamente sconosciuta che pare emergere dal nulla, senza tradizione dottrinale o giurisprudenziale, uscita quasi per errore dalla penna di qualche parlamentare, trasformata in emendamento e approvata frettolosamente», V. FILÌ, *La riforma Biagi corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, in *Lav. giur.*, 2005, p. 407. Vale la pena segnalare che rientrano in tale ambito sia le politiche attive sia passive del lavoro, tenuto conto del tentativo di far rientrare le prime nella competenza residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.

¹⁸ A. GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, p. 350.

¹⁹ A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, p. 238. Sulla nozione di mercato del lavoro M.G. GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, p. 410; M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 655; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, Padova, 2005, p. 157; D. GAROFALO, *Mercato del lavoro e regionalismo*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004; F. MARTELLONI, *Lavoro privato e Riforma del Titolo V Cost. nella giurisprudenza costituzionale: il "mobile" diritto vivente*, in *Dir. lav. merc.*, 2008, p. 613.

«la regolamentazione del mercato del lavoro comprensiva anche delle modalità di accesso al lavoro» si pone all'esterno dell'ordinamento civile non essendo riconducibile ai rapporti tra privati²⁰, risolvendo in tal senso il dibattito sorto intorno alla generica indicazione dell'art. 117 che assembla il termine tutela dal significato tanto generale da riguardare ogni aspetto del diritto del lavoro e quello di sicurezza che corrisponde ad un frammento della materia lavoristica²¹.

Ridimensionando il dato puramente testuale della disposizione costituzionale, la Corte sembra preferire una lettura in termini di "scopo" per quelle materie, tra cui quella in esame, che sfuggono ad una oggettivazione, avendo riguardo anziché alle classi di fattispecie che debbono costituirne l'oggetto, ai fini che sono chiamate a perseguire e in funzione dei quali si legittimano²².

²⁰ Sul rapporto di lavoro come riconducibile all'ordinamento civile si veda G. GAROFALO, *Federalismo, devolution e politiche dell'occupazione*, in *Lav. dir.*, 2001, p. 463; O. MAZZOTTA, *Il diritto del lavoro e le sue fonti*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 989; M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, p. 364; ID., "Tutela e sicurezza del lavoro" nella riforma del Titolo V della Costituzione, in AA.VV., *Quale futuro per il diritto del lavoro? La politica del Governo: dal Libro bianco al disegno di legge delega sul mercato del lavoro*, Atti della giornata di studio di Milano, 12 aprile 2002, Giuffrè, Milano, 2002, p. 13; L. MARIUCCI, *La forza di un pensiero debole. Una critica del Libro bianco del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2002, p. 84; M. MAGNANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 645; P. TOSI, *I nuovi rapporti tra Stato e Regioni: la disciplina del contratto di lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 599; R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 75; M. DE LUCA, *Il lavoro nel diritto regionale: tra Statuto della Regione siciliana e recenti modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione (note minime)*, in *Foro it.*, 2002, V, c. 260; V. PINTO-V. VOZA, *Il Governo Berlusconi e il diritto del lavoro, dal Libro bianco al disegno di legge delega*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, p. 453; M. PALLINI, *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, p. 20; F. CARINCI, *Una riforma rimasta orfana*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, suppl. al n.1,p.1. Pur con diverse impostazioni, M. ROCCELLA, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista*, in *Lav. dir.*, 2001, p. 501; M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, p. 157 ss. Secondo altra prospettiva, la formula ordinamento civile dev'essere orientata al principio di sussidiarietà e al criterio di ripartizione, B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, p. 801. Si veda sul punto i chiarimenti della Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50 «la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro (...) rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato», in tal senso l'intervento regionale non può riguardare la disciplina del lavoro a tempo parziale, la certificazione del contratto di lavoro, di una parte della disciplina della somministrazione di manodopera e contratti di inserimento, ivi comprese la disciplina derogatoria per i soggetti svantaggiati, della conciliazione delle controversie di lavoro, delle cause di sospensione del lavoro, delle prestazioni di lavoro accessorio.

²¹ R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2001, p. 431; si tenga tuttavia conto che se con il termine tutela (...) del lavoro il legislatore avesse inteso riferirsi alla finalità caratterizzante dell'intero diritto del lavoro, poco senso sembra avere l'accostamento con il termine sicurezza; a riguardo A. TROJSI, *Prime indicazioni su tutela e sicurezza del lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, 2003, p. 194.

²² L'espressione tutela e sicurezza del lavoro «sembra essere emersa dal nulla, senza alcuna storia alle spalle», così F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2003, p. 52.

Del resto, la stessa denominazione di tutela (...) del lavoro sembra quasi postulare il concetto di fine attribuendo al legislatore regionale²³ il compito di predisporre un più elevato livello di garanzie rispetto a quelle fissate dalla normativa statale sia nell'enunciazione dei principi fondamentali sia nella previsione di livelli essenziali di prestazioni, al di sotto dei quali non è possibile andare²⁴.

In tal senso, se da una parte la disciplina dei servizi per l'impiego ricade tra quelle di concorrenza tra Stato e Regioni, in assenza della relazione diretta tra privati richiesta per essere assegnata all'ordinamento civile, dall'altra l'espressione tutela del lavoro orienta l'intervento normativo delle Regione in termini migliorativi rispetto ai requisiti di "essenzialità" delle prestazioni rimessi alla competenza esclusiva dello Stato.

In questo «triangolo di ferro»²⁵ ogni interpretazione limitativa della prima materia ed estensiva della seconda conduce ad un «diritto del lavoro molto statale»; al contrario, ogni interpretazione estensiva della prima, e limitativa della seconda, conduce ad un «diritto del lavoro molto regionale». Di qui, la disciplina dei servizi per l'impiego tende ad identificarsi con la tutela del mercato del lavoro ovvero con l'insieme delle azioni (politiche attive e passive) finalizzate a realizzare le condizioni di più efficace funzionamento del mercato del lavoro.

La collocazione tra le competenze concorrenti della disciplina dei servizi per l'impiego costituisce, tuttavia, soltanto un primo passaggio interpretativo.

La formulazione del nuovo art. 117 Cost. non consente di ricavare l'aspetto della disciplina dei servizi per l'impiego rimessi alla potestà legislativa regionale²⁶. L'attesa visione dualistica della seconda parte dell'art. 117 Cost., a fronte della distribuzione delle competenze legislative secondo criteri di separazione, quasi che ad ogni fonte legislativa corrisponda, in modo paritetico, uno spazio dedicato, è disattesa dalla poca praticabilità di una lettura che tende a cercare

²³ A riguardo, T. TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, in AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 35; A. STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a statuto ordinario*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 39.

²⁴ Oltre alla Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50 si veda Corte cost. 14 dicembre 2006, n. 411 che, come la precedente, non specifica l'oggetto o gli oggetti della materia sostenendo che «*al fine di individuare la materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost., alla quale ricondurre la disciplina in esame, questa deve essere considerata per ciò che dispone, e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore: criterio che si impone, in particolare, quando venga in rilievo una materia – quale quella della «tutela del lavoro» – la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro*».

²⁵ S. CASSESE, *Il nuovo titolo V della Costituzione Stato/Regioni e Diritto del lavoro*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, p. 677.

²⁶ M. NAPOLI, *Diritto del lavoro e politiche per l'occupazione*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, p. 60.

confini certi tra le due potestà anche rispetto a quelle voci che non precisano oggetti di competenza, ma identificano degli scopi. Diversamente, l'attività normativa statale resta preordinata a quella regionale, potendo la prima definire l'ambito di operatività della seconda, mediante la previsione di principi fondamentali e la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni. L'intervento più o meno stringente del primo dipenderà da ciò che quest'ultimo riterrà di dover portare ad "unità" e cioè, come ad esempio in questo caso, quali profili dei servizi per l'impiego debbano avere carattere omogeneo su tutto il territorio nazionale. Nulla poi esclude l'intervento della potestà regionale concorrente stretta tuttavia tra le maglie dei principi fondamentali più o meno precisati, della formulazione dei livelli essenziali per i servizi per l'impiego e dell'eventuale sotteso richiamo alle istanze unitarie a giustificare sottrazioni impreviste di ulteriori di spazi operatività, come a invocare sotto altro nome la nozione di interesse nazionale esplicitata nella precedente formulazione dell'art. 117 Cost.²⁷.

Una qualche perplessità in più desta invece il riferimento alle politiche attive che, coinvolgendo la materia della formazione, sembra rientrare più che nell'area della tutela del lavoro nell'ambito della formazione di competenza esclusiva delle regioni. Guardando, infatti, all'orientamento della Corte costituzionale, soltanto nel caso in cui la formazione sia connessa al sinallagma contrattuale rientra nella competenza statale. In tutti gli altri casi la formazione ricade nella competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale che «riguarda l'istruzione e la formazione professionale pubblica impartita sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengono stipulati accordi»²⁸.

3. *Delega legislativa e principi fondamentali.*

È proprio per l'incerto livello di specificità dell'intervento del legislatore nazionale potenzialmente idoneo a contrarre in modo eccessivo l'ambito di normazione delle Regioni che si è discusso sull'opportunità di usare la delega legislativa onde definire i principi entro cui la potestà regionale deve opera-

²⁷ Per una attenta analisi dottrinale e giurisprudenziale sul limite dell'interesse nazionale abrogato di fatto dal Titolo V, ma ancora in vigore mediante il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica enunciato dall'art. 5 Cost. si veda S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Reg.*, 2011, p. 565; A. ANZON, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel secondo regionalismo*, in *Reg.*, 2008, p. 779.

²⁸ Da ultimo Corte Costituzionale 19 dicembre 2012, n.287

re²⁹. Lo strumento adoperato sembra in contrasto con la stessa definizione di principio fondamentale che dovrebbe costituire non una normativa di dettaglio, ma il fondamento su cui organizzare e dirigere la legislazione applicativa delle Regioni. I dubbi sollevati sono stati in qualche modo risolti dall'intervento della Corte costituzionale nell'ambito della stessa definizione di principio; tale è

ogni norma giuridica in quanto considerata come determinante di una o più altre subordinate che lo presuppongono sviluppandone e specificandone ulteriormente il precetto in direzioni particolari e dunque non vi è una unica tipologia di principi, ma è ben possibile che vi siano diversi gradi di generalizzazione e una conseguente scala di principi, tanto da potersi affermare che il concetto di principio non è assoluto, ma relativo potendo una norma essere tale rispetto ad altra più specifica ed apparire a sua volta specificazione di norma ancora più fondamentale e generale (Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50)³⁰.

Se, dunque, la nozione di principio fondamentale non può avere carattere di rigidità e universalità³¹, il limite che si pone alla potestà concorrente è in qualche modo "elastico", potendo lasciare più margine ai principi fonamen-

²⁹ Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, in *Foro it.*, 2004, I, c. 1004, con note di C. Videtta, F. Fracchia, R. Ferrara; Corte cost. 28 luglio 2004, n. 280. Nella dottrina lavoristica da più parti era invece stata messa in rilievo l'inidoneità dello strumento della delegazione legislativa ai fini dell'individuazione di principi fondamentali; per tutti M.T. CARINCI, *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, cit., p. 12.

³⁰ Si veda a riguardo P. CURZIO, *La legge 30 due anni dopo alla luce delle pronunce giurisprudenziali*, in *Riv. giur. lav.*, 2006, p. 277; M. FERRARESI, *Lavoro e federalismo: il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza 50/2005*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, p. 1064. Più di recente Sull'individuazione dei principi fondamentali F. CORVAJA, *La potestà concorrente tra conferme e novità*, in *Reg.*, 2011, p. 291; F. ROSSELLI, *La delega legislativa*, in N. LIPARI, *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, Esi, Napoli, 2006, p. 423. Prima della riforma del titolo V la Corte costituzionale si era già espressa in tal senso; a riguardo si veda Corte cost. 30 luglio 1993, n. 359 «non possono sussistere dubbi in ordine alla possibilità che i "principi fondamentali" di cui all'art. 117 della Costituzione possano essere enunciati anche in una legge delegata, stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai "principi e criteri direttivi" previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione».

³¹ Tale chiarimento ha riguardato l'art. 1 della legge delega n. 30/2003. A riguardo sul punto M.T. CARINCI, *La legge delega*, cit., p. 11 ss.; V. FILÌ, *Servizi per l'impiego e collocamento*, in M.T. CARINCI, *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Iposa, Milano, 2003, p. 33; V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra processo e mercificazione. Commento critico al d.lgs. n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004, p. 34; E. GRAGNOLI, *Sub art. 3*, in E. GRAGNOLI-A. PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, p. 79; G. FONTANA, *Sub art. 7*, in E. GRAGNOLI-A. PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., p. 149; P. TULLINI, *Art. 4 – Agenzie per il lavoro*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004, p. 67 ss.; F. LISO, *Art. 3 – Finalità*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., p. 43; L. NOGLER, *Art. 13 – Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., p. 173.

tali rimessi allo Stato che, *a contrario*, può sottrarsi alla previsioni di principi puntuali per cedere maggior spazio alla potestà regionale. In questo contesto, l'uso della delega legislativa, affinché non risulti lesivo delle attribuzioni regionali, deve avvenire in presenza di determinate circostanze, da ricercarsi nel complesso contesto di norme, nelle specifiche ragioni e finalità poste a fondamento delle leggi di delegazione³².

Il "consenso" della Corte costituzionale all'uso della delega legislativa, qualora le condizioni lo permettano non allontana, tuttavia, come evidenziato³³, le difficoltà a contenere la determinazione dei principi fondamentali per il timore di "versamenti" che finiscano per ledere la potestà regionale³⁴: vi è sempre il timore che la potestà regionale costretta tra i due ordini di principi contenuti negli atti di legislazione statale realizzi un intervento normativo nel rispetto, ad esempio, della legge delega e in violazione del decreto legislativo.

3.1. Criteri e principi direttivi.

È a queste considerazioni che occorre guardare per verificare principi e criteri direttivi enucleati nella legge delega n. 247/2007. Se in base all'interpretazione dell'art. 76 Cost. i principi sono a "guida" della disciplina di attuazione e i criteri corrispondono agli scopi fissati dal legislatore delegato³⁵, il comma 31 della legge citata sembra attenersi a tali indicazioni generali.

³² Corte cost. 28 luglio 2004, n. 280; tale limite si ricava indirettamente anche dalla sentenza 28 gennaio 2005, n. 50 che si affida ai contenuti della delega e del decreto legislativo riconoscendo ad entrambi l'effetto di vincolo per il legislatore regionale a condizione che non invadano la sfera del "dettaglio" e si limitino ai soli principi.

³³ A. D'ATENA, *La difficile transizione. In team di attuazione della riforma del titolo V*, in *Reg.*, 2002, p. 16; per una attenta rassegna delle diverse posizioni dottrinali S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma dalla Consulta*, in *Giust. civ.*, 2005, p. 486.

³⁴ Tra l'altro la Corte censura il ricorso là dove le Regioni possono addurre soltanto la lesione delle loro attribuzioni legislative da parte dello Stato e non anche la violazione di qualsiasi precetto costituzionale. Per la giurisprudenza costituzionale Corte cost. 18 novembre 2000, n. 503; Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274; Corte cost. 17 ottobre 2000, n. 425. La legge delega si pone da una parte come fondamento e limite, dall'altra come criterio d'interpretazione del decreto delegato; l'eventuale eccesso di delega si verifica attraverso il confronto fra gli esiti dei due procedimenti interpretativi paralleli, tenendo conto delle finalità che, attraverso i principi e i criteri enunciati, la legge delega prefigge con il complesso di norme da essa poste e tenendo altresì conto che le norme delegate sono da interpretare secondo quei principi; sulla delega legislativa A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. X, Roma, 1988, p. 8.

³⁵ Le leggi di delega si caratterizzano spesso per principi e criteri direttivi variegati nel grado di dettaglio e nelle tipologie; in alcuni casi i principi sono già idonei ad essere quasi automaticamente trasfusi in norme precettive, in altri i contenuti sono talmente vaghi e tautologici da non essere in grado di vincolare il legislatore delegato. A riguardo, L. PALADIN, *La formazione*

Con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati, la delega legislativa fissa gli obiettivi da attuare in continuità con la legge delega n. 30/2003, art. 1 e il d.lgs. n. 276/2003, quasi a integrare e in qualche modo migliorare un percorso già intrapreso.

Sono poi di seguito elencati i principi e i criteri direttivi.

La lett. a), comma 31 della legge 247/2007 che mira a potenziare i sistemi informatici e di monitoraggio per una velocizzazione e semplificazione dei dati utili per la gestione complessiva del mercato del lavoro, va a ricadere sugli art. 15 e 17 del d.lgs. n. 276/2003 che già avevano riformato, mediante la previsione della Borsa continua nazionale del lavoro³⁶, il Servizio Informatico Lavoro (SIL) disciplinato dal d.lgs. n. 469/1997 in attuazione del punto 4, lett. b), art. 1 della legge delega n. 30/2003, conservando la competenza statale in materia di conduzione coordinata e integrata del sistema informatico³⁷. L'accentramento di tale profilo nell'alveo statale si spiega con la necessità di creare la più ampia interazione a livello nazionale dei sistemi informatici; l'eventuale frammentazione del sistema renderebbe difficile la realizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro su tutto il territorio nazionale; in questo senso può leggersi l'esigenza di "unitarietà" che non esclude certamente la previsione di articolazioni del sistema generale a livello regionale già rinvenibile nel sistema esistente.

Tant'è che se il SIL aveva caratteristiche unitarie e integrate, riservando un ruolo secondario alle Regioni, limitato alla conduzione e manutenzione degli impianti tecnologici, garantendo l'interconnessione e fruibilità di dati a livello nazionale, la Borsa continua nazionale del lavoro opera mediante le informazioni degli operatori pubblici e privati che alimentano un sistema aperto di incontro tra domanda e offerta di lavoro fondato su due livelli: nazionale per ga-

delle leggi, artt. 76-82, in Commentario della Costituzione, Zanichelli, Bologna, 1979; si veda pure Corte cost. 26 gennaio 1985, n. 158 «Le direttive e i principi e i criteri servono da un verso a circoscrivere il campo della delega si da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma dall'altro devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare. In particolare la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, oppure enunciazioni di finalità inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato. La legittimità costituzionale sta nel mezzo»; ord. 24 aprile 2003, n. 134 «il livello di specificazione dei principi e dei criteri direttivi può in concreto essere diverso da caso a caso».

³⁶ Come definita dall'art. 6 lett. g) del d.lgs. n. 276/2003, la borsa continua del lavoro «è un sistema aperto di incontro domanda-offerta di lavoro finalizzato, in coerenza con gli indirizzi comunitari, a favorire la maggior efficienza e trasparenza del mercato del lavoro, all'interno del quale cittadini, lavoratori, disoccupati, persone in cerca di un lavoro, soggetti autorizzati o accreditati e datori di lavoro possono decidere di incontrarsi in maniera libera e dove i servizi sono liberamente scelti dall'utente», realizzato attraverso supporti informatici che dovrebbe garantire la migliore circolazione delle informazioni sulla ricerca del lavoro. La delega potrebbe pertanto contribuire ad una implementazione del sistema, anche mediante modifiche a quello esistente.

³⁷ Sul ruolo dei sistemi informatici L. CERRI, *L'informatizzazione del sistema*, in M. MAGNANI-A. PANDOLFO-P.A. VARESI, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, cit., p. 141.

rantire l'omogeneità attraverso la definizione degli standard e dei flussi informativi di scambio nonché l'operatività dei sistemi regionali; regionale per sostenere l'integrazione tra i servizi pubblici e privati del territorio e contribuisce alla definizione degli standard nazionali.

Se pur non è questa la sede per approfondire la "questione tecnologica" legata (non solo) all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, basti osservare che la realizzazione della legge delega del 2007 sul punto aspira senz'altro ad un "potenziamento" dell'attuale organizzazione dei sistemi informatici per rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro: l'esigenza di integrazione e coordinamento dei sistemi informatici su tutto il territorio è completata dall'intervento regionale portatore delle esigenze locali. La Borsa continua nazionale del lavoro, pur con tutte le difficoltà operative del caso, costituisce senz'altro un tentativo di virtuosa interazione tra la potestà statale a "guida" dei sistemi informatici e a garanzia dell'uniformità dei servizi e regionale che interviene ad adattare la disciplina generale alle specificità territoriali.

La lett. b) del comma 31 relativa alla definizione di criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano per i servizi per l'impiego sottende molte delle criticità già affrontate con la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 276/2003 che rimette il sistema di accreditamento per riconoscere ad un operatore, pubblico o privato «l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento» alla competenza regionale, mentre affida il provvedimento di autorizzazione allo svolgimento delle attività connesse (anche) ai servizi per l'impiego, mediante il quale abilitare operatori, pubblici o privati, allo Stato e soltanto, se concesso dal primo, alle regioni e alle province autonome con esclusivo riferimento al proprio territorio e previo accertamento dei requisiti, criteri e modalità disciplinate dal legislatore statale³⁸.

Le Regioni ritenevano proprie tali funzioni amministrative da ricondurre alla tutela e sicurezza del lavoro e da attribuire allo Stato solo in presenza di effettive esigenze unitarie, non rinvenibili per i servizi per l'impiego, ben potendo le stesse procedere direttamente. La disciplina, tra l'altro, non prevede

³⁸ A tal proposito tra le più recenti norme in materia di autorizzazione e accreditamento per i servizi al lavoro, legge reg. Puglia n. 25/2011; legge reg. Campania n. 14/2009 art. 18 «(...)La Regione conferisce l'accreditamento regionale a soggetti pubblici o privati aventi o meno scopo di lucro che possiedono i requisiti previsti nel Regolamento di attuazione. L'accreditamento costituisce titolo di legittimazione per la stipula con la Provincia competente per territorio di convenzioni per l'individuazione e l'affidamento dei servizi al lavoro da erogare sul territorio provinciale. Le procedure per l'accreditamento, la verifica della sussistenza e del mantenimento dei requisiti richiesti e le modalità di tenuta dell'elenco sono disciplinate nel Regolamento di attuazione, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni. I soggetti in possesso dei requisiti di cui agli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo n. 276/2003, e successive modificazioni, per poter operare ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo, sono tenuti a conseguire l'accreditamento ai sensi del presente articolo e ad osservare gli indirizzi dettati dalla Commissione regionale del lavoro»; così pure la legge reg. Veneto n. 3/2009, art. 12.

alcuna forma di intesa con le Regioni, in qualche modo “indietreggiando” rispetto al sistema delineato, nel precedente assetto costituzionale, dall’art. 10 del d.lgs. n. 469/1997, che contemplava, accanto al potere ministeriale di autorizzazione, almeno un parere da parte delle Regioni.

La Corte costituzionale chiamata ad esprimersi sull’esistenza di una eventuale ingerenza da parte dello Stato su una competenza concorrente non accoglie le richieste delle Regioni, sostenendo che l’identificazione di un unico regime di autorizzazione per i soggetti che svolgono un’attività in senso generico di intermediazione è correlata all’esigenza che

il mercato abbia dimensioni almeno nazionali (...); esigenza la quale a sua volta si radica il precepto dell’art. 120, comma 1, Cost., la cui osservanza costituisce la premessa perché siano garantiti anche gli altri interessi costituzionalmente protetti, quali quelli inerenti alle prestazioni essenziali per la realizzazione del diritto al lavoro, da un lato, e allo svolgimento di attività che possono avere natura economica in regime di concorrenza, dall’altro (Corte Cost. 28 gennaio 2005, n.50)

Del resto, «*la previsione di ambiti regionali del mercato del lavoro è ausiliaria e complementare rispetto al mercato nazionale*». Di qui, la definizione di criteri di autorizzazione e accreditamento nell’ambito del decreto legislativo sembra rassicurata dalle risultanze della giurisprudenza costituzionale che sembra privilegiare l’identificazione di un criterio direttivo “unitario” sul quale basare la disciplina della complessa materia, lasciando ampi margini di normazione allo Stato.

Occupandosi nel loro complesso della formazione, possono essere invece lette insieme le lett. c) «*programmazione e pianificazione delle misure relative alla promozione dell’invecchiamento attivo verso i lavoratori e le imprese, valorizzando il momento formativo prevista all’art. 1 comma 31 della l. 247 del 2007*», e-bis) «*attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivare la ricerca attiva di una nuova occupazione*», e-ter) «*qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro*»; e quater) formazione continua dei lavoratori, e quinquies) «*riqualificazione di coloro che sono espulsi per una loro efficace e tempestivo ricollocamento*»; e sexies) «*collocamento di soggetti in difficile condizione rispetto alla loro occupabilità inserite dall’art. 4 comma 48 della l. 92 del 2012*».

A tal proposito come già accennato, sarà necessario distinguere tra la formazione connessa al rapporto di lavoro e la formazione ad esso estranea, quest’ultima di competenza esclusiva delle Regioni.

La lett. d) del medesimo comma si occupa invece dei Patti di servizio come strumento di gestione adottato dai servizi per l’impiego per interventi di politica attiva in contro tendenza rispetto agli ultimi interventi normativi. L’espressione patto di servizio non si ricava in alcuna disposizione normativa nazionale, ma ricorre negli interventi regionali che fino ad ora si sono occupati

di regolare la relazione tra servizi per l'impiego e utenza mediante un atto che da una parte descrive forme, tempi e modalità dell'intervento di politica attiva del lavoro della struttura competente a sostegno dell'inserimento o ricollocamento al lavoro e dall'altro esplicita la disponibilità del lavoratore a partecipare con diligenza e puntualità al percorso formativo³⁹. Il sostegno normativo a tale attività regionale si ritrova nel d.lgs. n. 181/2000 in materia di disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro che, definito lo status di disoccupazione, rimette alle Regioni la definizione di obiettivi e indirizzi operativi per la riallocazione del soggetto disoccupato sul mercato del lavoro. Anche il tentativo più recente di subordinare la stipula del patto di servizio all'erogazione dei trattamenti previsti per gli ammortizzatori sociali da parte dei lavoratori interessati e la perdita dei medesimi in caso di rifiuto è stato poi abbandonato nel testo definitivo della legge n. 2/2009 recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.

La delega legislativa si colloca pertanto in un contesto in cui il patto di servizio costituisce un momento delle modalità di attuazione dei servizi previsti dai centri per l'impiego, in particolare un impegno formale tra il soggetto erogatore del servizio e il fruitore del medesimo nell'adempire alle politiche attive necessarie alla ricerca di nuova occupazione. Se pur si è tentato di attribuire diverse nature a tale patto, anche in considerazioni delle sanzioni previste in caso di mancata attuazione⁴⁰, atto unilaterale o "quasi" contratto che sia, la legislazione regionale nel ricondurre il patto tra gli strumenti volti a recuperare il soggetto disoccupato dovrà essere rivista alla luce delle eventuali diverse disposizioni che il decreto attuativo potrà disporre in termini espansivi o riduttivi della propria competenza. Nella logica oramai accertata, il confine mobile della potestà statale dipenderà dal valore che si vorrà attribuire al patto di servizio per ora, come accennato, estraneo al rapporto previdenziale sotteso all'erogazione trattamento di disoccupazione, là dove nozione e aspetti contributi previdenziali hanno interessato il patto di servizio nella mera misura di un legame con una condizione del lavoratore.

³⁹ Si veda a riguardo l'art. 14 d.p.g.r. 4 febbraio 2004, reg. Toscana «*Al fine di rendere maggiormente efficienti i meccanismi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, il lavoratore e l'operatore del servizio per l'impiego sottoscrivono, entro e non oltre sessanta giorni dal primo colloquio, un patto di servizio integrato in cui sono riportate le risultanze del colloquio stesso. Mediante il patto di servizio integrato il lavoratore si impegna a svolgere le azioni concordate nel piano di azione individuale che possono consistere in attività di orientamento, formazione, riqualificazione professionale, tirocinio e in ogni altra iniziativa proposta dal servizio per l'impiego volta a favorire l'integrazione professionale o a migliorare le possibilità di inserimento lavorativo*».

⁴⁰ Tra le cause di perdita dello status di disoccupazione l'art. 16 d.p.g.r. 4 febbraio 2004, reg. Toscana annovera, c) mancata sottoscrizione del patto di servizio integrato e mancata esecuzione delle azioni concordate nel piano di azione individuale sottoscritto con il patto di servizio integrato di cui all'art. 14, comma 3; d) assenza ingiustificata alla prova selettiva o mancata presa di servizio presso un'amministrazione pubblica.

Dalla diversa forma giuridica che il patto di servizio potrà conseguire, dipenderà l'attività normativa delle Regioni⁴¹. È possibile, ad esempio, immaginare che qualora il patto di servizio fosse presupposto non solo dell'adempimento dei percorsi formativi e di ogni altra politica attiva per l'occupazione, ma diventasse *condicio sine qua* per l'erogazione dell'indennità di disoccupazione, la regolamentazione potrebbe essere del tutto sottratta alle Regione per essere catalogato tra gli oggetti della previdenza sociale – lett. o), art. 117 Cost. – di competenza esclusiva dello Stato. È pur vero che se la delega legislativa assolve in questo caso la mera funzione di definire i principi fondamentali, più o meno precisati, entro cui la competenza regionale dovrà muoversi, non potrebbe al contempo operare ad altri fini. In tal senso si ricorda, pur solo accennando, che «un principio fondamentale riguarda in ogni caso il modo di esercizio della potestà regionale e non comporta l'inclusione o l'esclusione di settori della materia dall'ambito di essa, con una espansione massima astrattamente non consentita al legislatore nazionale»⁴².

3.2. I livelli essenziali delle prestazioni.

Infine, tornando per un momento alla lett. b) del comma 31, il legislatore delegato fa riferimento alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni⁴³, richiamando così una sfera di competenza esclusiva dello Stato prevista alla lett. m) dell'art. 117 Cost. che, almeno per il diritto del lavoro come diritto sociale, non ha ancora trovato attuazione⁴⁴.

Si è detto del resto che i livelli essenziali delle prestazioni non costituiscono una materia vera e propria⁴⁵, quanto piuttosto – se così può dirsi – *un modo di*

⁴¹ Prosegue il comma 31, con la lett. e), che riguarda p il sostegno alle riforme relative alle attuali procedure amministrative in materia di servizi per l'impiego a cui non si farà in questa sede espresso riferimento.

⁴² R. CALVANO, *Il ruolo dei principi fondamentali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giust. civ.*, 2006, p. 361.

⁴³ Sulla lett. m) dell'art. 117 Cost. tra tutti M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Istituz. federalismo*, 2003, p. 613; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giust. civ.*, 2003, p. 1149; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. publ.* 2002, p. 881; A. GENTILINI, *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e positivismo giuridico: chi ha paura della lettera della legge?*, in *Dir. publ.* 2005, p. 999; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 43.

⁴⁴ La formulata contenuta nella costituzione è riferita ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; a riguardo F. PALLANTE, *Federalismo e diritti sociali*, in E. VITALE (a cura di), *Quale federalismo?*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 57.

⁴⁵ Corte cost. 19 giugno 2002, n. 282 «*Quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concer-*

disciplina riservato allo Stato onde garantire un determinato standard quantitativo e qualitativo; il che, con ogni evidenza, deriva dal riferimento ai diritti civili e sociali i quali, nel quadro di un più generale principio di mutua funzionalità tra libertà e uguaglianza, non ammettono differenziazioni, almeno nella disciplina essenziale, qualora si disponga di essi rispetto a qualsiasi materia oggetto di regolamentazione sia esclusiva dello Stato, sia concorrente con la potestà regionale⁴⁶.

Di questi diritti occorre individuare quel quantum di tutela a garanzia e soddisfazione del titolare del diritto, in ciò, a ben vedere, consistendo, propriamente, il concetto di “essenzialità” della prestazione⁴⁷; con la conseguenza che se la prestazione non viene garantita il diritto sarà violato e il suo titolare dovrà disporre di adeguati strumenti di reazione.

Anche la riforma per i servizi dell’impiego fa riferimento a tali livelli essenziali delle prestazioni che costituiscono non una disciplina di dettaglio ma, se realizzati, parametri entro il quale sia il legislatore statale sia quello regionale devono muoversi⁴⁸.

*menti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle». A. D’ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, p. 751; l’autore sostiene che le voci elencate individuare dall’art. 117 Cost. individuano competenze, più che materie-materie che si caratterizzano per essere, da una parte chiamate a definire se stesse mediante il proprio esercizio; dall’altra per essere idonee a comprimere le potestà regionali.*

⁴⁶ A riguardo M. PACELLI, *I diritti sociali: competenze statali e competenze regionali*, in S. TRAVERSA (a cura di) *Scienza e tecnica della legislazione*, Jovene, Napoli, 2006, p. 388.

⁴⁷ G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale e dell’evoluzione interpretativa*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 107; E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali” e uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituz. federalismo*, 2001, 6, p. 1103; A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Istituz. federalismo*, 2003, p. 1063 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2001, p. 191.

⁴⁸ Corte cost. 31 marzo 2006, n. 134 «Va ora considerato il regime giuridico dei limiti che possono essere apposti, sulla base dell’art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, all’autonomia delle Regioni in tema di tutela della salute. Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la rilevante compressione dell’autonomia regionale che consegue alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, se attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una 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», esige «che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle

La legislazione statale dovrebbe in questo caso occuparsi di individuare il *quantum* della prestazione (tenendo conto dei vincoli internazionali, comunitari e delle competenze regionali) e il *quomodo*, (la definizione dei profili organizzativi e funzionali dei servizi erogatori per garantire uniformità alla resa delle prestazioni offerte); elaborando così una “cornice” diversa da quella consistente nella statuizione di principi fondamentali che mostrano al legislatore regionale la politica da seguire in ciascuna materia. Tant’è che i livelli essenziali delle prestazioni dovrebbero definire una soglia di conformità data dall’insieme articolato di servizi da erogare su tutto il territorio, riservando alla differenziazione tra i diversi ambiti regionali ciò che viene “oltre” le prestazioni essenziali nazionali. Ad esempio, nell’ambito in oggetto, il legislatore potrebbe individuare le prestazioni che si rendono essenziali per i servizi per l’impiego da garantire a livello generale e fissare gli aspetti organizzativi e funzionali dei servizi erogatori di tali prestazioni, affinché l’intervento differenziato da regione a regione sia, rispetto alle caratteristiche essenziali individuate, conforme su tutto il territorio nazionale.

Resta in ogni caso il fatto che, in attesa di una disciplina in tal senso⁴⁹, il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni sembra divenire una “giustificazione” che lo Stato pone nel limitare l’ambito di operatività della legislazione regionale; una sorta di valvola idonea a ricostruire in modo variabile i reciproci rapporti, spesso a conforto dell’intervento uniformatore dello Stato, a favore di quei diritti sociali e civili per i quali appare necessario fornire una piattaforma unitaria⁵⁰. Certo è che la forte valenza di tale com-

specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie»; così Corte cost. 27 marzo 2003, n. 88.

⁴⁹ Si tenga conto la nozione di livelli essenziali, estranea al diritto del lavoro stata esplicitata nel d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 1 che fissa «i livelli delle prestazioni sanitarie che devono, comunque, essere rese a tutti i cittadini». La disciplina è stata implementata dal d.p.c.m. 29 novembre 2001, nel quale i “livelli essenziali di assistenza” (sanitaria) sono articolati in un elenco di prestazioni, accompagnato, per ognuna di esse, da una ricognizione della normativa vigente. Poi con la legge 8 novembre 2000, n. 328, viene fornito un elenco di “interventi” dei quali occorre assicurare la realizzazione (art. 22, comma 2).

⁵⁰ Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303 «Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali. In questo quadro, limitare l’attività unificante dello Stato (...) vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell’ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l’ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della

petenza non deve essere assunta a pretesto⁵¹; come chiarito dalla Corte costituzionale:

tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, risultando del tutto improprio e inconferente il riferimento ad esso allorché si intenda individuare il fondamento costituzionale della disciplina da parte dello Stato di interi settori materiali (Corte cost. 5 maggio 2006, n. 181)⁵².

Repubblica». In tal senso, A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, p. 751; in termini critici A. ANZON, *Legislazione concorrente konkurriende Gesetzgebung?*, in *Giust. civ.*, 2006, p. 530.

⁵¹ Corte cost. 13-27 marzo 2003, n. 88 «*l'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una 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*».

⁵² Occorre in ogni caso tener conto che la definizione dei livelli essenziali può essere condizionata dalle disponibilità finanziarie e quindi dall'assetto delle finanze locali previsto all'art. 119 Cost.

