



1 MAGGIO 2024

Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?

di Francesca Paruzzo

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino



Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?*

di **Francesca Paruzzo**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Tra le materie suscettibili di autonomia differenziata vi è la tutela e sicurezza del lavoro, che rientra, oggi, nella potestà legislativa concorrente. Per comprendere la portata di una devoluzione alle regioni di una materia così complessa si rende necessaria una riflessione preliminare sul significato del diritto al lavoro quale diritto fondamentale di natura sociale e sull'articolarsi della sua tutela nei diversi livelli di governo. E' solo il corretto inquadramento delle attribuzioni dei pubblici poteri e degli apparati amministrativi, nonché l'individuazione delle risorse assegnate per lo svolgimento di tali attribuzioni che consente di comprendere in che misura e con quale accuratezza e, appunto, presso quale livello, l'ordinamento sia meglio in grado di perseguire la garanzia di tale diritto fondamentale.

Title: Differentiated autonomy and work policies. Which compatibility?

Abstract [En]: Among the subjects susceptible to differentiated autonomy is "labor protection and security", which falls, today, under concurrent legislative power. To understand the scope of a devolution of such a complex matter to the regions, a preliminary reflection on the meaning of the right to work as a fundamental right of a social nature and the articulation of its protection in the different levels of government is necessary. It is only the correct framing of the attributions of public powers and administrative apparatuses, as well as the identification of the resources allocated for the performance of these attributions, that makes it possible to understand to what extent and with what accuracy and, indeed, at what level, the system is best able to pursue the guarantee of this fundamental right

Parole chiave: autonomia differenziata; regionalismo; politiche del lavoro; uguaglianza

Keywords: differentiated autonomy; regionalism; labor policies; equality

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Il diritto al lavoro nell'impianto costituzionale tra intervento dei pubblici poteri e regolazione del mercato. Cenni. **2.1.** Le dinamiche delle politiche del lavoro nell'ordinamento multilivello. **3.** Livelli essenziali delle prestazioni e meccanismo di condizionalità nel godimento di un diritto fondamentale. **4.** Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità? **4.1.** I livelli essenziali delle prestazioni e l'analisi del Comitato tecnico scientifico: soglia minima e clausola di invarianza finanziaria. I riflessi sul quadro costituzionale; **4.2.** La tutela e sicurezza del lavoro e la sua irriducibilità a competenza regionale piena.

1. Premessa

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri nelle dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento il 25 ottobre 2022, la finalità perseguita dal Governo, con riferimento al regionalismo differenziato, è quella di «dare seguito al processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse Regioni italiane

* Articolo sottoposto a referendum.

secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale»¹.

Sulla base di tali considerazioni, l'esecutivo ha impostato il processo di attuazione del regionalismo differenziato su due direttrici distinte, per quanto correlate: a) quella del procedimento di determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; b) quella della presentazione alle Camere di un disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, approvato dal Senato nella seduta del 23 gennaio 2024 e trasmesso alla Camera dei Deputati.

Per quanto riguarda la determinazione dei LEP nelle materie che possono essere oggetto di autonomia differenziata, la legge di bilancio per l'anno 2023 (legge n. 197 del 2022, art. 1, commi da 791 a 801) ha istituito una Cabina di regia, composta da tutti i ministri competenti, assistita da una segreteria tecnica e collocata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri². La Cabina di regia è chiamata a provvedere a una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa, statale e delle regioni ordinarie, con successiva individuazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni³.

Viene così portato avanti un percorso che già aveva visto un'accelerazione, nel 2018-2019⁴, con la stesura tra le Regioni Emilia Romagna, Veneto e Lombardia⁵ e i diversi Governi che si sono succeduti di «accordi preliminari» volti alla stipula dell'intesa prevista dalla norma costituzionale⁶; a sua volta, quanto avvenuto nel 2018, ha costituito una ripresa, su scala più ampia, del tentativo iniziato all'indomani della riforma del Titolo V, di dare attuazione all'art. 116 comma terzo della Costituzione⁷.

¹ Il presente lavoro costituisce un aggiornamento, rielaborazione e ampliamento della relazione tenuta in occasione del Seminario annuale del Gruppo di Pisa, svoltosi a Bari in data 01.12.2023: *Il regionalismo differenziato. Tra attuazione e resistenze*, e destinata agli Atti di convegno del Gruppo di Pisa.

² La Cabina di regia è supportata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, cui spetta il compito di elaborare le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, secondo le modalità di cui al comma 793, lettera d), dell'articolo 1 della legge di bilancio 2023, con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa - in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni.

³ Servizio Studi Senato della Repubblica, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 3 maggio 2023, p. 5 e 6.

⁴ Si veda a tal fine, per una ricostruzione, C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Collane del Dipartimento Unito, Torino, 2020.

⁵ Nel frattempo, tutte le altre regioni, con l'eccezione dell'Abruzzo pur non avendo firmato alcuna pre-intesa con il Governo, hanno espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia.

⁶ Tali regioni hanno siglato questo «accordo» (o «pre-intesa») il 28 febbraio 2018, con l'allora Governo Gentiloni; il testo degli «accordi» è allegato al Dossier del Servizio Studi del Senato n. 16, maggio 2018, su *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*.

⁷ A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n.1 del 2020.

Tra le materie suscettibili di differenziazione vi è la *tutela e sicurezza del lavoro*, che rientra, oggi, nella potestà legislativa concorrente. Si tratta di una materia dall'oggetto estremamente ampio e articolato (se pur in parte circoscritto nei suoi confini dalla giurisprudenza costituzionale⁸), dal momento che «il bene della tutela e quello della sicurezza presuppongono misure, controlli e definizione di requisiti, tesi a garantire che il lavoro possa svolgersi entro un quadro di garanzie tecniche ed economiche»⁹, che può arrivare a comprendere, nei fatti, l'intero diritto del mercato del lavoro, l'attività amministrativa della tutela del lavoro, la gestione dei servizi per l'impiego (intesa come la promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro) e la progettazione ed esecuzione delle politiche attive e degli incentivi.

Per comprendere la portata di una devoluzione alle regioni di una materia così complessa si rende però necessaria una riflessione preliminare sul significato del diritto al lavoro quale diritto fondamentale di natura sociale e sull'articolarsi della sua tutela nei diversi livelli di governo. Invero, è solo il corretto inquadramento – insieme all'osservazione dei modelli reali e delle opzioni di fondo cui questi corrispondono - delle attribuzioni dei pubblici poteri e degli apparati amministrativi, nonché l'individuazione delle risorse, finanziarie e umane, assegnate per lo svolgimento di tali attribuzioni che consente di comprendere in che misura e con quale accuratezza e, appunto, presso quale livello, l'ordinamento sia meglio in grado di perseguire la garanzia di tale diritto fondamentale¹⁰.

2. Il diritto al lavoro nell'impianto costituzionale tra intervento dei pubblici poteri e regolazione del mercato. Cenni

Il lavoro, nell'impianto costituzionale¹¹, rappresenta, quale diritto soggettivo¹², un «criterio valutativo della posizione da attribuire nello Stato ai cittadini»¹³, i quali tendono, così, alla realizzazione del progetto di

⁸ Corte costituzionale, n. 359 del 2003 e nn. 50 e 384 del 2005

⁹ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 19.

¹⁰ G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia, Relazione provvisoria, XXXIII Convegno AIC, La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018.

¹¹ Vastissima è la dottrina in merito. Sia consentito richiamare, senza pretese di esaustività, C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, n. 1 del 1954, p. 149; C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 1 ss.; V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, n. 1 del 1951, p. 161; M. S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, n.1/2 del 1949; U. NATOLI, *Limiti costituzionali all'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1955; C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1958; G. GHEZZI, *Il lavoro*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984; L. ELIA, *Il primo articolo nella Costituzione repubblicana*, e T. TREU, *L'art. 1 della Costituzione e il suo attuarsi nel diritto del lavoro*, in *Aa.Vv., Una Repubblica fondata sul lavoro*, Ave, Roma, 1987; R. NANIA, *Riflessioni sulla «costituzione economica» in Italia: il «lavoro» come «fondamento», come «diritto», come «dovere»*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009; M. CAVINO, I. MASSA PINTO (a cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, Il Mulino, Bologna, 2013; più di recente, si veda la ricostruzione di C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit.

¹² G. F. MANCINI, *Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975. Ciò, quantomeno nei termini per cui devono essere garantite «le condizioni che rendano effettivo questo diritto». Si veda sul punto altresì G.U. RESCIGNO, *Il progetto consegnato nel comma secondo dell'art. 3 della Costituzione italiana*, in *Rivista Aic*, 2008.

¹³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1957, p. 160.

emancipazione sociale e umana di ciascuno¹⁴; altresì, descrive un «principio di struttura, necessario all'individuazione e definizione del vigente ordinamento»¹⁵, in quanto è posto all'interno di una più complessa rete di principi fondamentali¹⁶ che aspira, al fine di un «corretto funzionamento della democrazia»¹⁷, a promuovere lo sviluppo della comunità nel suo insieme secondo un obiettivo rappresentato dalla «maggior quantità di benessere per il maggior numero possibile di uomini»¹⁸; il diritto al lavoro, in altre parole, consente di collocare la nostra tra le Costituzioni che «sottolineano la natura sociale dello Stato, votato a costruire un ordine nuovo e legittimato a realizzare una specifica azione di intervento»¹⁹; come tale, risulta «irriducibile alla sola sfera economica» e dipendente dal (solo) mercato²⁰, ma chiede di essere proiettato «sulla dimensione pubblico-politica»²¹.

Compito delle istituzioni, alla luce di ciò, non è pertanto solo quello di rendere effettive le garanzie costituzionali che circondano il diritto al lavoro, ma anche quello di «governare il mercato del lavoro», introducendo vincoli e controlli efficaci alle dinamiche spontanee di domanda e offerta²².

In un contesto che dà (o dovrebbe dare) per assodato il fatto che «il divorzio tra politica ed economia [è un] assurdo»²³ e che consacra, in Costituzione, una «indissolubile connessione tra l'ordinamento economico e l'ordinamento politico»²⁴, le politiche del lavoro si caratterizzano allora come imprescindibili e costituzionalmente necessitate azioni di intervento dei pubblici poteri, volte a orientare la dinamica del

¹⁴ A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, p. 194. Questa funzionalizzazione verso i «fini sociali», in realtà, non appartarrebbe solamente alla disciplina dell'iniziativa economica dell'art. 41 Cost. (in riferimento non solo al richiamo ai «fini sociali» ma anche all' «utilità sociale»), bensì all'intera materia economica per come prevista all'interno del testo costituzionale. Si pensi, ad esempio, alla «funzione sociale» dell'art. 42; all' «utilità generale» e all' «interesse generale» dell'art. 43; il riferimento dell'art. 44 agli «equi rapporti sociali»; alla «funzione sociale» dell'art. 45. Così A. COIANTE, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, in *Federalismi.it*, p. 148.

¹⁵ V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, cit., 166.

¹⁶ A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2020, p. 11.

¹⁷ L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2011, p. 87, ma anche G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Einaudi, Torino, 2012, 13; G.M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2018, p. 5.

¹⁸ R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, p. 854.

¹⁹ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 14.

²⁰ Per la dottrina il termine mercato del lavoro comprende «l'insieme dei movimenti e, a monte, dei fattori economici e demografici che determinano l'incontro e quindi lo scambio tra la domanda e l'offerta di lavoro». Cfr. E. GHERA, *Lavoro (collocamento)*, in *Dig. Disc. Priv.*, vol. III, Utet, Torino, 1992, p. 103.

²¹ M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa?*, in M. P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 198 ss.

²² A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, cit., p. 21.

²³ Intervento di Malvestiti del 3 maggio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 3502.

²⁴ Intervento di Della Seta, in *Atti Ass. Cost.*, 3682. In generale L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3 del 2000, p. 919 ss.

sistema economico²⁵, non solo per garantire l'ideale di piena occupazione, ma anche per assicurare la qualità «sociale del lavoro stesso»²⁶.

2.1. Le dinamiche delle politiche del lavoro nell'ordinamento multilivello

Si è detto che la politica del lavoro si riflette in molteplici materie che vanno a determinare l'ordine economico entro cui si collocano: esso infatti si compone delle tutele all'interno del rapporto di lavoro, dei meccanismi volti a consentire ai disoccupati o agli inattivi di reintegrarsi nel mercato (le c.d. politiche attive) e dei meccanismi, in attuazione dell'art. 38 Cost., di forme di sostegno economico (le c.d. politiche passive) di quei lavoratori che vengono espulsi dal rapporto di lavoro, divenendo così percettori di prestazioni che possono talvolta accompagnarli fino all'età della pensione²⁷.

È però in un quadro, oggi più che mai evidente, di incapacità della politica di svolgere il proprio ruolo «di regolatore dell'economia e della società»²⁸ attraverso forme di intervento «(normativo e redistributivo) [...] volte ad assicurare prestazioni e sicurezze per fasce sempre più numerose di cittadini»²⁹, che emerge come l'evoluzione dell'assetto delle competenze in materia di lavoro tra i diversi livelli territoriali, la quale a sua volta si intreccia con una progressiva (e sempre meno controllata) apertura alla concorrenza³⁰, abbia inciso, negli anni, sulla portata del diritto stesso.

Prima della riforma del Titolo V, il diritto del (e al) lavoro era di esclusivo appannaggio del legislatore statale³¹.

Era infatti previsto un coinvolgimento della legislazione territoriale decentrata solo in riferimento, da un lato, all'istruzione artigiana e professionale³² e, dall'altro, al pubblico impiego regionale, cui era riferita la disciplina dell'organizzazione degli uffici e dello stato giuridico ed economico del personale dipendente, in quanto «componente strumentale all'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione»³³; come tale, questa materia ricadeva nella competenza concorrente dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione», se pur circoscritta dal limite del diritto privato³⁴, interpretato

²⁵ R. BIN, *La concorrenza nel bilanciamento dei valori*, cit., p. 2.

²⁶ B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 129.

²⁷ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 20.

²⁸ C. AMIRANTE, *Diritti fondamentali e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Diritti di libertà e diritti sociali tra giudice costituzionale e giudice comune*, Jovene, Napoli, 1999, p. 234.

²⁹ P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Dedalo, Bari, 1998, p. 193.

³⁰ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 75.

³¹ F. PERGOLESI, *Appunti sulla legislazione regionale in materia di lavoro*, in *Riv. Inf. Prof.*, 1953, p. 337.

³² G. GIUGNI, *Diritto del lavoro* (voce), in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1979, p. 19. Il legislatore ordinario ha dettato i principi fondamentali che le Regioni erano tenute ad osservare in tale materia con la legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845.

³³ A. TROJSI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2009, p. 1216.

³⁴ G. MIELE, *La Regione*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Vol. II, Firenze 1950, 316 ss.; per una ricostruzione giurisprudenziale, E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Cedam, Padova 2005, cap. I e III.

dalla Corte costituzionale, sin dalle sue prime decisioni³⁵, come «fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati»³⁶, non potendosi ammettere che esse fossero intaccate «dalle autonomie regionali, il cui ambito naturale è costituito dai rapporti di diritto pubblico»³⁷. Nonostante ciò, già a partire dagli anni 80, se pur a Costituzione invariata, inizia a verificarsi, nei fatti, uno «sfondamento effettuale della demarcazione delle competenze»³⁸ tra Stato e Regioni.

Da un lato, alcuni legislatori statutari regionali, dando attuazione a quanto disposto dall'art. 123 Costituzione e spingendosi al di là di quanto previsto dalla formulazione originaria del costituente³⁹, disciplinano anche materie dalle quali sembrava radicalmente esclusa ogni loro possibilità di intervento: tra queste, quella lavoristica. Ad esempio, alcuni Statuti, come quello della Regione Lombardia, si propongono il conseguimento di obiettivi programmatici tipici quali la promozione delle condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro, assicurare la piena occupazione e la tutela dei diritti dei lavoratori «avvalendosi delle proprie competenze»⁴⁰; altri, come quello della Regione Marche, dispongono che «la Regione promuove le condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro e assicurare la piena occupazione come fattore essenziale dello sviluppo» e «per eliminare l'emigrazione. Concorre a tutelare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni. Adotta ogni misura idonea a realizzare la piena uguaglianza della donna [...] nel lavoro. Cura [...] l'inserimento attivo nel lavoro degli invalidi e dei minorati e la difesa dei loro diritti. [...] Promuove iniziative per tutelare i diritti dei lavoratori all'estero»⁴¹.

³⁵ Così già dalla sentenza n. 7 del 1956, che afferma che «le leggi regionali non possono disciplinare rapporti nascenti dall'attività privata rivolta alla terra, quale bene economico, sia nella fase organizzativa, che in quella produttiva; rapporti che devono essere regolati dal codice civile. Possono, invece, occuparsi dei problemi attinenti alla organizzazione anche tecnica e allo sviluppo agricolo e forestale dell'isola alla cui soluzione è interessata la collettività».

³⁶ Così Corte costituzionale, n. 82 del 1998 e n. 189 del 2007.

³⁷ Corte costituzionale, n. 72 del 1965. Successivamente, Corte costituzionale, n. 282 del 2004; ciò, per quanto nella sentenza n. 94 del 2003 la Corte sembri ritagliare uno spazio al legislatore regionale in relazione alla disciplina di aspetti riconducibili al diritto privato. Si tratta di un orientamento, tendenzialmente mai mutato e che è confermato ora, dopo la riforma del Titolo V, con riferimento alla materia «ordinamento civile». Nel 2001, infatti, la materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione» viene fatta rientrare non più nella competenza concorrente, ma in quella residuale delle regioni, mentre la materia «ordinamento civile» è assegnata espressamente alla legislazione esclusiva dello Stato: si «esplicita» così, per la legislazione regionale, il «vecchio divieto» di alterare «le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati». Cfr. S. CALZOLAIO, *La materia "ordinamento civile": una ulteriore competenza trasversale dello Stato?*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2006, p. 1-2; altresì G. ALPA, «*Ordinamento civile*» e «*principi fondamentali*» nella recente giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, in *Rass. For.*, n. 1 del 2004, p. 11 ss.

³⁸ P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 12.

³⁹ L'art. 123 Cost. nel previgente assetto, infatti, stabiliva che ogni Regione adottasse uno Statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisse le norme relative all'organizzazione interna della Regione, nonché sull'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, sulla pubblicità delle leggi e dei regolamenti regionali. F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano, 1971, p. 64.

⁴⁰ Statuto Regione Lombardia, originariamente art. 3, ora art. 2 in seguito a l.r. statutaria 31 agosto 2008, n. 1.

⁴¹ Statuto Regione Marche, art. 6, ora art. 4, modificato da ultimo con l.r. statutaria 9 giugno 2023, n. 9.

Dall'altro lato, le regioni, estendendo l'interpretazione di quelle azioni che potevano rientrare nelle fasi propedeutiche al collocamento della manodopera (formazione professionale, orientamento, osservazione del mercato del lavoro), iniziano ad occupare «la terra di nessuno»⁴² dell'incentivazione economica all'assunzione, agendo, se pur indirettamente, sulla domanda di lavoro⁴³ e sulla disciplina del mercato del lavoro attraverso interventi e istituti finalizzati alla salvaguardia o alla promozione dell'occupazione⁴⁴.

È però tra il 1997 e il 1999 che questo processo subisce una, fino a quel momento inedita, accelerazione attraverso la riforma «strutturale» degli organismi pubblici di controllo del mercato del lavoro⁴⁵. Con il d.lgs. n. 469 del 1997, adottato in attuazione della l. n. 59 del 1997, si provvede al trasferimento delle risorse umane e strutturali dal centro alla periferia, mentre le leggi regionali di attuazione del medesimo decreto, definiscono il nuovo assetto organizzativo in materia di collocamento e politiche attive del lavoro, attribuendo un ruolo centrale al «sistema regionale per l'impiego»⁴⁶. Ciascun ente territoriale si trova dotato di una propria organizzazione amministrativa, orientata all'esercizio di funzioni, quali il collocamento o l'adozione di «iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile» (art. 2 del d.lgs. n. 469 del 1997), precedentemente svolte dagli uffici periferici del Ministero del Lavoro⁴⁷. Tra i presupposti cui si doveva attenere la legislazione regionale con riferimento all'attività di collocamento⁴⁸, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 469 del 1997, vi è l'attribuzione diretta alle Province dell'attività concreta di gestione ed erogazione dei servizi relativi al mercato del lavoro, per il tramite di centri per l'impiego distribuiti sulla base di bacini provinciali con utenza non inferiore a 100.000 abitanti⁴⁹. Tale opera di decentramento amministrativo si accompagna a un vasto programma di riforma realizzato tramite la legge delega n. 196 del 1997 (c.d. Pacchetto Treu), che introduce la tipologia del «lavoro temporaneo», reca innovazioni a forme di lavoro flessibile già note all'ordinamento italiano (contratto di formazione e lavoro, apprendistato, lavoro a tempo determinato, ecc.) e che, in connessione con l'art. 10 del d.lgs. 469 del 1997, fa venir meno, per la prima volta, il regime di monopolio pubblico nell'attività di collocamento

⁴² P.A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, cit., p. 12.

⁴³ Cfr. altresì C. SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle regioni ed azione sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, n. 1 del 1976, p. 197.

⁴⁴ V. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro, relazione alle giornate di studio AIDLASS di Chianciano*, aprile 1979, Milano, 1980, p. 13.

⁴⁵ M. MAROCCO, *Regionalizzazione e mercato del lavoro*, in *Rivista delle Politiche sociali*, n. 3 del 2008, p. 242-243.

⁴⁶ M. MAROCCO, *Regionalizzazione e mercato del lavoro*, cit., p. 243.

⁴⁷ Sui contenuti del d.lgs. n. 469 del 1997, C. PINELLI, *Conferimenti di funzioni a Regioni ed enti locali e riforme del mercato del lavoro*, in *Le Regioni*, 1998, 47 ss.

⁴⁸ M. RICCIARDELLI, *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5 del 2001, p. 1011 ss.

⁴⁹ D. BALDAZZI, *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6 del 2006, p. 1035 ss.

professionale, liberalizza gli stessi servizi per l'impiego⁵⁰ e apre la strada a quell'ingresso dei privati nello svolgimento di tali attività⁵¹, poi confermato e ampliato, nel 2003, dalla c.d. riforma Biagi (legge delega n. 30 del 2003 e d.lgs. n. 276 del 2003).

Deriva, già da queste riforme, l'introduzione di meccanismi improntati a una maggiore flessibilità nel rapporto e nel mercato del lavoro, giustificata, in quegli anni, dal «bisogno di allentare il quadro giuridico che regola[va] il lavoro, il sistema di welfare e i codici di buona condotta»⁵² e che, tuttavia, ha costituito un formidabile volano di disuguaglianze economiche e sociali⁵³.

Da una parte, in questo quadro, la componente pubblica inizia a trasferire agli enti locali risorse finanziarie e umane, nonché strutture organizzative al fine dell'esercizio di funzioni che fino a quel momento erano esercitate esclusivamente a livello ministeriale; dall'altra, la componente privata determina per la prima volta l'introduzione, nel settore lavoristico, di una logica prettamente economica e di mercato⁵⁴, la quale provoca, anche in conseguenza dell'influenza comunitaria, una progressiva subordinazione delle politiche pubbliche passive a quelle attive e un passaggio da strumenti di welfare a meccanismi di *workfare*⁵⁵.

Su tali processi di deregolamentazione e privatizzazione incide poi, come noto, la Riforma del Titolo V, che nel disciplinare i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, per quanto qui interessa, rimette la materia dell'*istruzione e formazione professionale* alla potestà residuale delle regioni⁵⁶; fa ricadere nella materia *ordinamento civile*, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, il vecchio divieto per la legislazione regionale, derivante dal limite del diritto privato, di alterare «le regole fondamentali che disciplinano i

⁵⁰ La Corte di giustizia europea, in data 11.12.1997, ha affermato l'illegittimità del monopolio pubblico italiano del collocamento, per sfruttamento abusivo di posizione dominante, Caso Job Center II CGUE 55/1996.

⁵¹ S. VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in *Rivista italiana del diritto del lavoro*, n. 3 del 2017, p. 481 ss.

⁵² A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Carocci, Roma, 2003, p. 186.

⁵³ G. FONTANA, *Il problema dell'uguaglianza e il diritto del lavoro flessibile*, in *WP CSDLE Massimo D'Antona*, n. 398 del 2019, p. 164.

⁵⁴ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 78.

⁵⁵ Così anche E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza*, in Fondazione Emanuela Zancan (a cura di), *La lotta alla povertà è innovazione sociale*, cit., 101, le quali affermano che «da natura obbligatoria della partecipazione, la tendenziale corrispettività tra l'ammontare del beneficio economico e il range di monte ore previsto, la sanzionabilità degli inadempimenti, sono elementi tipici delle misure di attivazione e di condizionalità praticate da decenni nei sistemi di welfare occidentali più orientati al workfare, da tempo sottoposti a forti critiche in merito alla loro efficacia e appropriatezza». Cfr. altresì V. CASAMASSIMA, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 444.

⁵⁶ Tuttavia, ciò non è sufficiente per affermare che le Regioni godono di *piena* autonomia nella regolazione dei profili attinenti a tali materie: non pochi, infatti, sono i limiti derivanti dal complicato intreccio di (materie e, dunque, di) competenze riferibile all'intera area giuridica riguardante il lavoro. Ne sono dimostrazione le perduranti incertezze interpretative ed applicative che hanno dato luogo, nell'arco di un solo decennio, ad una corposa giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, con riferimento particolare alla materia della formazione professionale ed al contratto di apprendistato: v. Corte cost. n. 50 e 51 del 2005; n. 406 del 2006; n. 425 del 2006; n. 21 e 24 del 2007; n. 176 del 2010; n. 334 del 2010). Cfr. Redazione, *Il punto su formazione professionale e competenze regionali*, in *Diritti regionali*, 26 giugno 2011.

rapporti privati»⁵⁷ e in generale la disciplina del contratto di lavoro e del trattamento economico; allo stesso modo, prevede che esclusivamente allo Stato spetti il compito di definire i livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.⁵⁸, quale limite alle opzioni allocative regionali⁵⁹. Si traduce, con quest'ultima previsione, quella tensione verso l'uguaglianza, che costituisce l'opzione di fondo di un sistema che, pur nel riconoscimento delle autonomie locali, fa del principio solidaristico uno strumento proprio del disegno redistributivo delineato dalla Costituzione.

In ultimo, se da un lato la componente più prettamente previdenziale delle politiche del lavoro (le c.d. politiche passive) rimane in capo allo Stato, viene rimessa alla potestà legislativa concorrente la materia della *tutela e sicurezza del lavoro*⁶⁰, ampliando così – pur, come detto, nella difficoltà di conferire a tale materia una definizione esaustiva⁶¹ - la potestà delle autonomie a legiferare, per quanto entro i limiti «dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato».

Tale quadro, in parallelo a una regionalizzazione (amministrativa e normativa) delle politiche del lavoro, si è così caratterizzato, a partire da una concezione dei «mercati del lavoro di tipo transizionale»⁶², per la tendenza ad adottare una strategia di «competitività di prezzo» basata sulla flessibilità del lavoro e la

⁵⁷ S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione di 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*, Milano 2004, p. 528; altresì M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2002, p. 176; P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, suppl. al fasc. 1, p. 121 ss.; V. FILÌ, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2003, p. 341; S. CALZOLAIO, *La materia "ordinamento civile": una ulteriore competenza trasversale dello Stato?*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2006, p. 1-2. Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, si veda Corte costituzionale, n. 189 del 2007, 151, 324 e 332 del 2010.

⁵⁸ Nella sentenza n. 282 del 2002 la Corte afferma che, alla luce del riparto di competenze delineato dal nuovo titolo V, si assiste ad una sorta di «inversione dell'onere della prova» (R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislativo: un nuovo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2002, 1449 ss.) per cui deve essere lo Stato a dimostrare la propria competenza riconducendo la materia che intende regolare alle riserve esclusive di cui all'articolo 117, comma 2, Costituzione ovvero alla potestà concorrente di cui al comma 3 del medesimo articolo 117 Costituzione.

⁵⁹ D. MESSINEO, *La garanzia del contenuto essenziale dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 73 ss.

⁶⁰ F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 1 del 2003, p. 245. Secondo l'Autore, le incertezze sono dovute al fatto che l'espressione «tutela e sicurezza del lavoro» «pare emergere dal nulla, senza alcuna storia alle spalle; cosa che già di per sé mette in guardia da una lettura intesa ad equipararla al diritto del lavoro tout court, così scorporando tale diritto dall'«ordinamento civile». Cfr. altresì P. TULLINI, *Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro: i nodi irrisolti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 2009; AA.VV., *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, n. 3 del 2001; M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2002, 645 ss.; M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 2002, I, p. 21 ss.; A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 2002, p. 231 ss.. Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, si veda Corte costituzionale, n. 50 del 2005 n. 359 del 2003 e nn. 50 e 384 del 2005.

⁶¹ S. SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, n. 1 del 2006, p. 185.

⁶² Secondo G. Schmid, nei *transitional labour markets* è necessario sostenere il cambiamento tra diverse tipologie di occupazioni (status occupazionali) o la combinazione di attività lavorative retribuite e non retribuite (attività che hanno la stessa utilità dal punto di vista sociale rispetto alle prime (e in parte anche dal punto di vista economico). Cfr. G. SCHMID, *Transitional labour markets: a new European employment strategy*, WZB Discussion paper, 1998.

compressione dei costi⁶³ e a porre al centro un modello di lavoratore «in frequente transizione da un'occupazione all'altra ovvero dalla fase di attività a quella di inattività o a un percorso formativo»⁶⁴.

Il risultato di tali politiche è stato che, in Italia, soprattutto in conseguenza della crisi economica del 2012, a fronte di una generalizzata riduzione della capacità produttiva e di un significativo aumento della disoccupazione a livello nazionale, si è osservata una flessione inedita del quadro economico, che ha coinvolto tutto il Paese, ma in particolar modo le regioni meridionali⁶⁵.

È in tale contesto che, a partire da quegli anni si assiste a un disegno di riforma istituzionale che, da un lato, persegue l'obiettivo di eliminare il livello territoriale delle province, con la l. n. 56 del 2014, rivedendo la ripartizione delle attribuzioni tra Stato e autonomie, private delle funzioni relative ai servizi per il lavoro. Dall'altro, si propone di operare una complessiva riforma del mercato del lavoro. La l. delega n. 183 del 2014 (il c.d. Jobs Act) – ancora esclusivamente incentrata sull'obiettivo della flessibilizzazione del mercato del lavoro e senza porsi nella condizione di “smentire” o anche solo ridimensionare la componente del mercato⁶⁶ - si allinea, infatti, con quello che si immaginava sarebbe stato l'esito, poi invero fallito, della riforma costituzionale Renzi-Boschi, ovvero un “ritorno allo Stato” delle attribuzioni in materia di politiche del lavoro: infatti, tanto la materia di tutela e sicurezza del lavoro, quanto quella di istruzione e formazione professionale, insieme al nuovo titolo “politiche attive del lavoro”, sarebbero dovute essere aggiunte all'art. 117, co. 2, lett. o, Cost⁶⁷.

Il modello introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2015, adottato in attuazione di tale delega, si propone sia una riconfigurazione a livello regionale delle funzioni e della modalità organizzative dei centri provinciali per l'impiego, cui sono assegnate funzioni che gli stessi possono svolgere direttamente o indirettamente coinvolgendo i privati accreditati; sia un rafforzamento del ruolo dell'amministrazione centrale, se pur in una prospettiva di leale cooperazione⁶⁸: all'art. 1 si prevede, infatti, che l'indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro costituisce competenza suddivisa tra Ministro del lavoro, chiamato all'individuazione di «linee di indirizzo triennali e obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive» nonché alla «specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate su tutto il territorio nazionale» e Regioni (art. 2). Si prevede altresì la costituzione della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, dove confluiscono tanto l'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (Anpal),

⁶³ M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act*, in *Rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, 2017, p. 30.

⁶⁴ Libro bianco sul futuro del modello sociale, cap. 4.

⁶⁵ M. BARZOTTO, G. CORÒ, M. VOLPE, *Apertura internazionale e risorse economiche locali. Un'indagine sul radicamento territoriale di imprese multinazionali*, Argomenti, 2014, p. 42.

⁶⁶ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 80.

⁶⁷ Art. 31 testo del progetto di legge costituzionale, GU serie generale n. 88 del 15.04.2016.

⁶⁸ V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo?*, in *Lavoro e diritto*, n. 2 del 2016, p. 272 ss.

sottoposta al potere di indirizzo e di controllo del Ministero, quanto le strutture regionali⁶⁹. L'Anpal, in questo quadro, assume un ruolo di regia di un sistema concepito in forma reticolare e di coordinamento con strutture operanti sul territorio⁷⁰; invero, in forza di un accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni il 30 luglio 2015, viene previsto lo strumento della convenzione con ogni Regione e con le Province autonome, quale mezzo primario per la gestione ottimale delle politiche attive su scala territoriale. Il presupposto per la conclusione di queste convenzioni bilaterali – che hanno trovato spazio per la prima volta nell'ambito dell'attuazione del Programma operativo nazionale “Iniziativa Occupazione Giovani” – è l'individuazione di alcuni principi di base che consentano, senza mettere in discussione il riparto delle competenze, di introdurre meccanismi coordinati di gestione amministrativa per favorire, attraverso modalità collaborative, la sinergia tra le attribuzioni dell'Anpal e quelle regionali⁷¹. Si realizza così un «restauro conservativo»⁷² dell'impianto esistente, con l'aggiunta di un maggiore raccordo centralistico⁷³ e con l'aspirazione di realizzare un federalismo «a geometria variabile»⁷⁴, che prenda atto di quelle esperienze che, negli ultimi anni, si sono ormai consolidate in alcuni contesti territoriali⁷⁵.

Che tale sistema non abbia portato ai risultati attesi pare piuttosto evidente.

Da un lato, l'idea centrale di *flexsecurity*⁷⁶, influenzata dal modello europeo, secondo cui la riduzione delle garanzie nel rapporto di lavoro, in entrata e in uscita, sarebbe compensata da una rafforzata protezione del lavoratore nel mercato, non ha dato luogo a un ripensamento del sistema degli ammortizzatori sociali, anche a causa dell'esigenza di perseguire prioritariamente obiettivi di sostenibilità finanziaria, oggi (e da sempre) del tutto inadeguati nel dare “copertura” durante la fisiologica (ma anche patologica) ricorrenza dei periodi di inoccupazione. Dall'altro, nel tentativo di fare salvo un sistema di servizi pubblici da tempo operanti nei contesti regionali secondo impostazioni autonome e in assenza di regole nazionali precettive

⁶⁹ Per una ricostruzione completa si veda C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 80 ss.

⁷⁰ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 81.

⁷¹ In realtà, osserva C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, le convenzioni hanno realizzato un obiettivo più emergenziale: garantire la continuità dei servizi già erogati dalle Province e favorire la compartecipazione finanziaria delle Regioni per un terzo dei costi, secondo il risultato dell'accordo tra Stato e Regioni del 2016, di cui poi si riferisce. Esse sono state concluse applicando un modello standard, focalizzato a regolare un'unica questione: quella della distribuzione dei costi relativi al personale a tempo indeterminato ivi impiegato, a tutto discapito di un'attuazione sostanziale che potrebbe condurre al rilancio delle stesse politiche attive. Cfr. altresì R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lavoro e diritto*, n. 2 del 2016, p. 281 ss.

⁷² R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, cit., p. 283.

⁷³ R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, cit., p. 283.

⁷⁴ Così C. BUZZACCHI, *Funzioni e risorse delle politiche per il lavoro: le difficili sorti di un diritto fondamentale*, in *Rivista Aic*, n. 3 del 2019, p. 314.

⁷⁵ M. Sacconi, *Il decreto dignità tra trasformazioni del lavoro e vecchie rigidità*, in M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, Adapt Labour Studies, Adapt University Press, Bergamo, 76, 2018, VIII.

⁷⁶ S. D. ROSATI (a cura di), *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, Roma, Isfol 2011; L. ZOPPOLI, *Flex/insecurity. La Riforma Fornero (L. 28 giugno 2012, n. 92). Prima, durante e dopo*, 2012, Editoriale scientifica, 2012; G. ORLANDINI, *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Questione Giustizia*.

capaci di disciplinare i rapporti in cui si articola la rete, non è riuscito a evitare una ulteriore disarticolazione complessiva (ossia proprio quella a cui avrebbe dovuto ovviare)⁷⁷, che lascia indefiniti gli equilibri di tale sistema (che aspira ad essere) unitario e che però finisce per non garantire quella soglia di uniformità del sistema delle prestazioni erogate, che il diritto del lavoro, al contrario, espressamente richiede⁷⁸.

Si tratta di una prospettiva che non appare essere intaccata nemmeno dalle più recenti riforme. Da ultimo, il d.l. n. 48 del 2023 (contenente *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*), si limita a prevedere, alla luce dell'intreccio di competenze che caratterizzano le sue disposizioni, procedure di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali al pari di quanto già definito dal Jobs Act⁷⁹. Interventi specifici in materia di politiche per il lavoro sono poi altresì contenuti nella Missione 5 del PNRR, *Inclusione e coesione*, nell'ambito della componente 1 *Interventi speciali per la coesione territoriale*, che mira a ridurre i divari tra le diverse aree del paese. In particolare, le misure connesse all'ambito delle politiche per il lavoro sono volte principalmente ad incrementare il tasso di occupazione, rafforzando le politiche attive anche attraverso il potenziamento della formazione professionale e la previsione di strumenti che facilitino le transizioni occupazionali. Il disegno di riforma è stato tradotto nel piano Garanzia per l'Occupazione dei lavoratori (GOL) e nel Piano Nuove competenze (PNC), i quali, nonostante l'ideale spinta propulsiva e la disponibilità di risorse a disposizione, nello stabilizzare il modello di intervento nazionale, non sono destinati a incidere sul quadro dei rapporti esistenti⁸⁰, operando a scenario normativo invariato⁸¹ in stretta continuità con la politica di flessibilità (e precarizzazione) che aveva caratterizzato le

⁷⁷ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit.

⁷⁸ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 84 ss.

⁷⁹ Al comma 7 dell'articolo 4 del d.l. n. 48 del 2023, è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione dei decreti del Ministro del lavoro chiamati a definire le modalità di richiesta dell'assegno di inclusione, di sottoscrizione del patto di attivazione digitale, del patto di inclusione e del patto di servizio personalizzato; al comma 3 dell'articolo 5 è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione dei decreti del Ministro del lavoro per la predisposizione di un piano di attivazione e interoperabilità delle piattaforme del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa; al comma 5-bis dell'articolo 6 è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro del lavoro chiamato a definire le modalità di partecipazione a progetti utili per la collettività nell'ambito del percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa; al comma 5-ter dell'articolo 6 è previsto l'accordo in sede di Conferenza unificata ai fini della definizione delle modalità di convocazione dei beneficiari attivabili al lavoro; al comma 10 dell'articolo 6 è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro del lavoro chiamato ad approvare le linee guida per la costruzione di Reti di servizi connessi all'attuazione dell'Assegno di inclusione; al comma 7 dell'articolo 13 è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro del lavoro volto a stabilire le modalità di attivazione per l'accesso ai percorsi di inclusione sociale e lavorativa, ulteriori rispetto a quelle già previste per i beneficiari del reddito di cittadinanza; al comma 2 dell'articolo 42 è prevista la previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ai fini dell'adozione del DPCM di riparto del Fondo per le attività socio-educative a favore dei minori.

⁸⁰ L. CALAFÀ, *Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR: una lettura giuslavoristica*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2 del 2023, p. 179.

⁸¹ R. SALOMONE, *Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR*, in *Lavoro e diritto*, n. 2 del 2023, p. 196.

riforme precedenti; tantomeno sembra poter incidere sulle persistenti e sempre più rilevanti differenze regionali che caratterizzano il Paese.

Si assiste in questo modo all'affermazione di un modello valoriale che coltiva una nozione del lavoro «come bene, addirittura proprietà, da collocare in una dimensione puramente mercatistica, confidando nelle capacità taumaturgiche del mercato di creare occupazione in misura tale da rendere superflue le tutele nel rapporto di lavoro: [il tutto] con riflessi problematici sul piano della sicurezza, che cambia volto, riducendosi ad una mera garanzia della c.d. occupabilità»⁸².

Da questo punto di vista, il nostro ordinamento sembra allora essere stato incapace di approntare quella tutela universalistica che l'ampiezza del significato e del valore costituzionale del lavoro impone⁸³, nonostante l'elaborazione (su cui *infra*) di livelli essenziali delle prestazioni⁸⁴.

3. Livelli essenziali delle prestazioni e meccanismo di condizionalità nel godimento di un diritto fondamentale

Come noto, la competenza esclusiva statale in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.) – inattuata, in modo organico, in ogni settore che non sia quello della salute – si pone in correlazione con quel decentramento, che spesso ha seguito logiche di «federalismo per abbandono»⁸⁵, operante in tutte le materie nelle quali «il legislatore regionale eserciti una potestà concorrente o esclusiva e sia dotato del potere di conferire e/o delegare funzioni amministrative agli enti locali ex artt. 117 e 118 Cost.»⁸⁶.

I livelli essenziali delle prestazioni, dunque, si pongono come «standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti con carattere di generalità a tutti gli aventi diritto»⁸⁷; essi indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie per rendere effettivi tali diritti⁸⁸ e conseguire obiettivi di benessere e di equità che vanno oltre il piano strettamente finanziario⁸⁹.

⁸² F. PIZZOLATO, C. BUZZACCHI, *Editoriale. Le poste in gioco costituzionali del futuro del lavoro*, in *Diritto costituzionale*, n. 2 del 2023, p. 7. In generale, si vedano i contributi di tale numero intitolato *Una Repubblica fondata sul lavoro?*

⁸³ A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, cit., p. 23.

⁸⁴ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 80-81.

⁸⁵ F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 100.

⁸⁶ G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2019, p. 363.

⁸⁷ Si veda Corte costituzionale, n. 121 del 2014, n. 322 del 2009, n. 168 e 50 del 2008, n. 387 del 2007 e 248 del 2006.

⁸⁸ Da ultimo, Corte costituzionale, n. 220 del 2021, n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020.

⁸⁹ Nella sent. n. 282 del 2002, in materia sanitaria, la Corte costituzionale ha chiarito «che non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza trasversale 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

Per il tema che qui interessa, dal momento che la disciplina del mercato del lavoro «persegue [...] l'obiettivo della tutela, in condizioni di uguaglianza, dell'interesse collettivo [...] dei lavoratori al sostegno e alla promozione dell'occupazione»⁹⁰, il tema dei livelli essenziali assume un significato centrale.

Se già a partire dal d.lgs. n. 181 del 2000⁹¹ si provvede a individuare alcune categorie di soggetti destinatari di misure di inserimento nel mercato del lavoro e a definire strumenti di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, configurandoli quale livello minimo da assicurare su tutto il territorio nazionale, si deve attendere, prima, il d.lgs. n. 150 del 2015, per la qualificazione di alcuni servizi come essenziali⁹²; poi, il D.M. n. 4 del 2018, recante le *Linee di indirizzo triennali dell'azione in materia di politiche attive (2018-2020)*, il cui Allegato B, per la prima volta in modo organico, entra nel dettaglio dei livelli essenziali delle prestazioni⁹³.

Eppure, nonostante queste previsioni, è difficile ritenere che il legislatore abbia assolto il proprio compito di «porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziali dei diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»⁹⁴: in primo luogo, si utilizza la tecnica normativa del rinvio, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2015, per cui i livelli essenziali non sono più definiti tali tramite il riferimento a prestazioni sostanziali minime (anzi, in alcuni casi, come per le Convenzioni tra Ministero e Regioni, non appare neanche riconoscibile la qualità di servizio a favore del lavoratore), ma con il riferimento a istituti regolati specificamente nelle norme, le quali diventano esse stesse livelli essenziali.

Inoltre, e soprattutto, la configurazione di livello essenziale in relazione alle prestazioni dei centri per l'impiego è resa unica – e in un certo senso incompatibile con la stessa nozione di LEP – dalla previsione del vincolo di condizionalità⁹⁵. Il cittadino-lavoratore, in questo contesto, da un lato, è «titolare di diritti esigibili, quelli rispetto ai quali vengono declinati i livelli essenziali delle prestazioni», dall'altro, però, è

godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

⁹⁰ Così E. GHERA, *Lavoro (collocamento)*, in *Dig. Disc. Priv.*, Utet, Torino, 1992, p. 103.

⁹¹ Recante *Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro*, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge n. 144 del 1999. Cfr. P. A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 142 del 2014, p. 185 ss.; P. PASCUCCI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in E. GHERA, D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, p. 137 ss.

⁹² Si vedano a tal fine gli artt. 11, 18, 20, 21, 23.

⁹³ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 96.

⁹⁴ Corte costituzionale, n. 282 del 2002.

⁹⁵ S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012; P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, 2012; S. SPATTINI, G. ROSELEN, M. TIRABOSCHI, *Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive in chiave pubblicistica*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT University Press, 2012; A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d. lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. GHERA, D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, cit., p. 185 ss.

considerato un utente di servizi pubblici, un «consumatore di prestazioni»⁹⁶, quali le forme di sostegno al reddito, che, tuttavia, sono condizionate dall'ottemperanza alle prescrizioni previste dalla legge e dall'accettazione di un regime di vincoli collegati all'iniziativa e all'impegno ad intraprendere il percorso necessario per trovare una nuova occupazione⁹⁷. Si assiste quindi alla predisposizione di obblighi, che, per quanto astrattamente virtuosi, dal momento che stimolano i fruitori di provvidenze finanziarie a farsi responsabili ed artefici di un percorso di reinserimento nel contesto lavorativo, appaiono estranei alla logica della previsione costituzionale sui livelli essenziali: la garanzia di determinate prestazioni è resa, da un lato, derogabile da condizioni capaci di far venir meno lo stesso grado di essenzialità del diritto, dall'altro, ancora più strettamente dipendente dalla disponibilità delle risorse.

Con riferimento al tema che qui interessa, nella misura in cui l'erogazione di forme di sostegno al reddito a soggetti in stato di disoccupazione è condizionata alla diligenza di questi nel collocarsi in percorsi di riqualificazione (che danno consistenza alla politica attiva del lavoro) il rischio è che la prestazione di politica passiva non venga assicurata non solo se il patto di servizio personalizzato non è rispettato (a prescindere dalla sua reale sostenibilità e adeguatezza), ma anche qualora l'ente locale non sia in grado di assicurare, indipendentemente dalla diligenza del soggetto disoccupato, un livello di servizi di politiche attive per l'impiego che raggiunga la soglia di essenzialità⁹⁸.

Tale intreccio tra politica passiva (il sussidio, che rimane di competenza statale) e politica attiva (di competenza regionale) lascia quindi spazio a una declinazione inedita di questa potestà (la definizione dei livelli essenziali) da parte del legislatore nazionale⁹⁹, che, in assenza di regole che definiscano un collegamento effettivo tra reti regionali e livello centrale, rischia di far sì che ogni sistema territoriale operi secondo meccanismi consolidati¹⁰⁰, non sottoposti ad alcun controllo circa l'effettività del loro operare. Invero, se guardiamo alle prassi che si sono diffuse in questi anni sul territorio italiano¹⁰¹, declinando e attuando su base regionale le politiche (attive) del lavoro¹⁰², emerge come esse abbiano contribuito al persistere e all'aggravarsi di un forte divario regionale: secondo i dati Istat del primo trimestre del 2023,

⁹⁶ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit. p. 88.

⁹⁷ L'art. 21 del d.lgs. n. 150 del 2015, intitolato Rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e livelli essenziali delle prestazioni relative ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito – stabilisce che l'erogazione della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) debba essere condizionata alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa, nonché ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai servizi pubblici.

⁹⁸ P. PASCUCCI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 152.

⁹⁹ P. A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida «Garanzia per i giovani»*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 142, 2014, p. 185 ss.

¹⁰⁰ L. ROSSOTTI, P. RELLA, A. FASANO, P. DI NICOLA, *Il welfare del lavoro. Il ruolo dei servizi per l'impiego*, Franco Angeli, Milano, 2018.

¹⁰¹ M. GHIROTTI, *Il contributo dell'Agenzia del lavoro di Trento ai nuovi servizi per l'impiego. Livelli essenziali delle prestazioni e "condizionalità"*, in P.G. Bresciani, P.A. Varesi (a cura di), *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2016.

¹⁰² M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, in *Il codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010.

il tasso dei lavoratori occupati è pari al 68,8% al nord e al 47% al sud. Ancora più emblematico è poi il quadro descritto dalla Nota n. 6 del 2023 dell'Anpal, che mostra, in primo luogo, come, su scala nazionale, solo nei confronti del 44,7% dei presi in carico dai Centri per l'impiego sia stata proposta o avviata una politica attiva a livello regionale (con tutte le conseguenze derivanti dall'impossibilità di fruire, per i meccanismi di condizionalità descritti, di misure di sostegno al reddito); in secondo luogo, fa emergere come solo una esigua parte delle regioni o province autonome si collochi sopra il 50% nel rapporto tra presi in carico e beneficiari di una attività proposta o avviata: Emilia Romagna (89,7); Friuli Venezia Giulia (97,5); Liguria (53,2); Puglia (77,5); Toscana (84,8); provincia autonoma di Trento (62,3); Umbria (64,6); Valle d'Aosta (88,7). Le altre restano sotto al 50 per cento: Abruzzo (43); Basilicata (31,3); provincia autonoma di Bolzano (35,2); Calabria (24); Lazio (40,6); Campania (26,9); Lombardia (26,2); Marche (46,8); Molise (6,0); Piemonte (42,7); Sardegna (25,6); Sicilia (15,5); Veneto (35,9)¹⁰³.

4. Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?

È in questo quadro, che non può essere pretermesso, che deve collocarsi la questione delle *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* (anche) con riferimento alle politiche del lavoro e, in particolare, in relazione alla materia *tutela e sicurezza del lavoro*.

Il lavoro, oggi, si presenta come il risultato di molteplici trasformazioni che connotano i percorsi dei lavoratori da e in un mercato che ha attratto il diritto del lavoro nell'orbita della razionalizzazione economica, la quale, a sua volta, ne ha modificato profondamente la struttura¹⁰⁴; sono infatti diminuite le opportunità di lavoro, aumentati i numeri della disoccupazione e ridotti il potere di acquisto dei lavoratori, la sicurezza del (e sul) posto di lavoro, nonché la stabilità dei rapporti lavorativi in forza del fiorire di forme contrattuali precarie¹⁰⁵ e della nuova "egemonia" attribuita alla figura del lavoro autonomo¹⁰⁶; il tutto, come detto, nell'ambito di un Paese segnato da una profonda divisione dei sistemi produttivi ed economici sul territorio e da una irrisolta questione meridionale¹⁰⁷.

Si è detto come gli artt. 1 e 4 della Costituzione – e in generale le disposizioni della c.d. Costituzione economica – richiedano alla Repubblica una molteplicità di interventi al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro di ciascuno, interventi che devono essere realizzati¹⁰⁸ indipendentemente da quanto si può

¹⁰³ Anpal, *Programma Gol, Garanzia di occupabilità dei lavoratori*, nota n. 6 del 2023.

¹⁰⁴ A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 23 ss.

¹⁰⁵ Istat, *Il mercato del lavoro*, I trimestre 2023.

¹⁰⁶ P. COSTA, *L'«esistenza» del lavoratore nella transizione del modello economico. Alcune considerazioni giuridiche e lessicali*, in *Diritto costituzionale*, n. 2 del 2023.

¹⁰⁷ S. STAIANO, *Dinamiche della frattura Nord-Sud. Il perdurare dell'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Rivista delle Politiche sociali*, n. 4 del 2020.

¹⁰⁸ V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, cit., p. 167, parla di una «situazione soggettiva di obbligo per lo Stato, e quindi per gli organi di esso».

conseguire attraverso il mercato, in conseguenza del fatto che le dinamiche ‘spontanee’ di questo non sono sufficienti a garantire né la piena occupazione, né, in assenza di un quadro di tutele, la qualità sociale del lavoro stesso¹⁰⁹.

Si è altresì detto, come il diritto al lavoro e al suo interno la *tutela e sicurezza del lavoro*, abbia un oggetto potenzialmente in grado di comprendere una pluralità di funzioni. In base alle bozze di intesa, solo informalmente circolate, stipulate con il Governo da Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna¹¹⁰, si vede che rispetto alle voci riconducibili alla materia della *tutela e sicurezza del lavoro*, le tre Regioni richiedono ampi margini di intervento soprattutto con riferimento all’integrazione tra politiche attive e passive, anche tramite la previsione di ammortizzatori sociali ulteriori (Veneto) e contratti collettivi aziendali di solidarietà espansiva (Emilia Romagna). Inoltre, l’Emilia Romagna ottiene la gestione delle attività dei centri per l’impiego e l’istituzione di uno sportello per il lavoro autonomo; la Lombardia aspira alla collaborazione con i privati; il Veneto si concentra sul reinserimento lavorativo dei lavoratori in difficoltà occupazionale. Veneto e Lombardia confermano l’interesse per la regolazione delle professioni non ordinistiche, mentre l’Emilia Romagna, l’unica che peraltro fa salve le competenze statali a tutela dell’unità giuridica ed economica e dei livelli essenziali delle prestazioni, acquisisce un’inedita collaborazione con l’Ispettorato nazionale del lavoro¹¹¹.

Si tratta di uno spettro di possibili funzioni che, oltre a intersecare una pluralità di altri settori potenzialmente oggetto di richieste di maggiore autonomia (la formazione alla tutela della salute e la regionalizzazione del pubblico impiego), risultano inscindibilmente connesse con la dimensione nazionale e con le istanze unitarie che tale dimensione porta con sé.

4.1. I livelli essenziali delle prestazioni e l’analisi del Comitato tecnico scientifico: soglia minima e clausola di invarianza finanziaria. I riflessi sul quadro costituzionale

Proprio tali istanze unitarie, oggi, non risultano garantite né dai LEP in vigore, né da quelli, in previsione, oggetto di analisi da parte del Comitato tecnico scientifico (CLEP), istituito con d.P.C.M. del 23 marzo 2023 e chiamato a coadiuvare la Cabina di regia che, ai sensi dell’art. 3 comma 1 del DDL Calderoli (che fa riferimento a «materie o ambiti di materie» riferibili ai LEP)¹¹², ha avuto il compito di procedere ad un approfondimento di carattere istruttorio ai fini della determinazione dei LEP.

¹⁰⁹ C. BUZZACCHI, *Funzioni e risorse delle politiche per il lavoro: le difficili sorti di un diritto fondamentale*, cit.

¹¹⁰ Tali regioni richiedevano l’attribuzione, il Veneto, di tutte e 23 le materie possibili, la Lombardia, di 20, l’Emilia Romagna, di 16. Per una ricostruzione si veda F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2019 e F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: «quali ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2019, pp. 1-35.

¹¹¹ Si veda la descrizione che ne va F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato*, cit., p. 9.

¹¹² Peraltro, osserva F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, in *Democrazia e diritto*, n. 1 del 2023, che ai sensi dell’art. 1, co. 2, dell’art. 3, co. 1, e dell’art. 4, co. la loro definizione non è prevista per tutte le materie, ma solo per

Si legge, nel *Rapporto finale* del CLEP, dell'ottobre 2023, che, con riferimento al lavoro si individuano quattro ambiti materiali di interesse: a) politiche attive del lavoro, b) disciplina dei servizi per l'impiego e collocamento; c) disciplina prevenzionistica nei luoghi di lavoro; d) disciplina del mobbing.

Rispetto a questi ambiti, si esclude che possano essere individuati dei LEP nelle materie di cui ai punti c) e d) poiché, ritiene il Comitato, non vi sarebbero spazi di autonomia legislativa e funzioni amministrative che possano esigerne la determinazione. Tali materie attengono infatti a funzioni regolatorie e di controllo e vi sono eccessive sovrapposizioni con la materia esclusiva dell'ordinamento civile e con la materia salute (in particolare, le funzioni di sorveglianza svolte dalle ASL in materia di salubrità dei luoghi di lavoro sono già oggetto dei L.E.A. di cui al d.P.C.M. 12 gennaio 2017). Con riferimento agli ambiti a) e b), invece, tale Rapporto, si limita a richiamare, in alcun modo integrandola al fine di superare le criticità evidenziate, la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2015 in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (art. 28) e specificata nell'Allegato B del D.M. n. 4 del 2018¹¹³.

In questo quadro, peraltro, il Rapporto dimostra di non tenere conto in alcun modo dei rilievi sollevati dal Governatore della Banca d'Italia, con lettera del 10 ottobre 2023. In generale, Visco, in tale lettera osserva come le misure annoverate tra i LEP effettivi siano formulate, nella maggior parte dei casi «in termini troppo generici, in buona parte riconducibili a mere dichiarazioni di principio» (p. 2) con conseguenze di rilievo che incidono sulle prestazioni minime da garantire sul territorio: infatti, «quanto più è circoscritto l'insieme dei LEP effettivi e quanto più vaga è la loro definizione, tanto più è ampio il numero di funzioni negoziabili in sede di richiesta di autonomia differenziata da parte delle Regioni» (p. 2 e 3). È però nello specifico della materia *tutela e sicurezza del lavoro* che il Governatore della Banca d'Italia sottolinea come «i LEP effettivi ancorati alla spesa corrente o a quella in conto capitale [...] sono oltre che generici, non riferibili a prestazioni specifiche, quali, ad esempio, quelle che riguardano i percorsi di reinserimento, aggiornamento, riqualificazione professionale o di inclusione nel mondo del lavoro. Anche il LEP che riguarda l'istituzione obbligatoria di centri per l'impiego è privo di declinazioni operative».

Appare in questo senso evidente come una declinazione dei LEP eccessivamente generica e non riferita a prestazioni specifiche, non avrà altro risultato che risolversi nell'ineffettività dell'obbligo costituzionale della loro determinazione, facendo venir meno il presupposto imprescindibile per avviare un processo di

quelle che saranno individuate dalla legge. Al contrario, l'art. 117, co. 2, lett. m, Cost. non distingue tra diritti costituzionali LEP e non LEP, riguardandoli ugualmente tutti. E, in effetti, sembra impossibile ipotizzare un'attribuzione alle Regioni di competenze o funzioni che non coinvolga, direttamente o indirettamente, almeno un diritto costituzionale. I discorsi volti a distinguere tra «materie LEP» e «materie non LEP» sono forse comprensibili alla luce della difficoltà di individuare concretamente i LEP in alcuni ambiti, ma risultano inaccettabili nel momento in cui sono volti a lasciare alcuni diritti privi delle garanzie costituzionalmente necessarie. Se davvero vi fossero degli ambiti materiali non LEP, allora questi andrebbero piuttosto del tutto esclusi dalla regionalizzazione.

¹¹³ Conseguentemente, sono identificati quindici LEP. Cfr. Rapporto finale CLEP, ottobre 2023, p. 41-48.

differenziazione ai sensi dell'art. 116 comma terzo della Costituzione e disinnescare il pericolo di «derive asimmetriche»¹¹⁴.

Dalla ricognizione effettuata emergono, poi, due ulteriori criticità; in primo luogo, i LEP che verranno definiti (i quali avrebbero dovuto incidere, migliorandola, sulla normativa vigente) saranno vincolati «al criterio della soglia minima»¹¹⁵, così riaprendo la strada a una concezione antagonista tra livelli minimi e livelli essenziali, i primi interpretati in connessione ad indicatori economici più che alla loro effettiva adeguatezza al diritto fondamentale tutelato¹¹⁶. In secondo luogo, tale concezione di soglia minima dei LEP viene altresì collegata a un criterio di invarianza finanziaria.

Quanto al primo aspetto, il fine dei livelli essenziali è quello, da un lato, di riconoscere «alla volontà politica della maggioranza, formalizzata nella legislazione, la facoltà di conformare/limitare i diritti degli individui in vista di esigenze sociali di volta in volta ritenute degne di protezione; dall'altro ci si preoccupa di individuare nella giustizia costituzionale un freno alle incursioni della legge nell'ambito dei diritti individuali»¹¹⁷, circoscrivendo e delimitando un contenuto essenziale, come tale intangibile¹¹⁸. È muovendo da tale cornice teorica che la dottrina si è interrogata sul rapporto intercorrente tra la locuzione *livelli essenziali* delle prestazioni, introdotta con la Riforma del Titolo V all'art. 117 comma 2 lett. m), e il *contenuto essenziale* dei diritti¹¹⁹. C'è chi ha visto una «sostanziale identità»¹²⁰ tra le due espressioni, così come chi ne ha rimarcato, pur a fronte di un nucleo comune, una differenza di significato volta a sottolineare come il contenuto essenziale dei diritti «dipend[a] dall'interpretazione delle clausole della Parte I», mentre il livello essenziale delle prestazioni «delimita una competenza, la quale sarà esercitata certo nel rispetto dei principi della Parte I, ma comunque in base a considerazioni qualitative e quantitative di carattere prevalentemente politico»¹²¹; in questo senso, il predicato dell'essenzialità si configurerebbe come uno

¹¹⁴ L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzie dei livelli essenziali*, in F. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 2004, spec. p. 732.

¹¹⁵ Rapporto finale CLEP, punto b), p. 9 e 10.

¹¹⁶ A. D'ALOJA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, (versione provvisoria), Atti del Convegno annuale Associazione Gruppo di Pisa, Pavia, 6-7 giugno 2003, sul tema, *La riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale* e A. D'ALOJA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2003.

¹¹⁷ Così O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 1172.

¹¹⁸ Così O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, cit., p. 1177.

¹¹⁹ La stessa giurisprudenza costituzionale ne ha fatto un uso promiscuo: nella sentenza n. 27 del 1998 si parla di «misura minima», nella n. 84 del 1993 di «contenuto minimo essenziale», nella n. 304 del 1994 di «nucleo essenziale», nella n. 307 del 1990 di «contenuto minimale», infine nella n. 309 del 1999, 509 del 2000 e 252 del 2001 di «nucleo irriducibile».

¹²⁰ R. BALDUZZI, *La determinazione settoriale dei livelli essenziali delle prestazioni: il settore della sanità*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 255 ss.

¹²¹ E. BALBONI, *Il problema della determinazione dei livelli essenziali nei vari settori*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 242 ss.

«stadio progressivo di una costruzione sostanzialmente unitaria»¹²², «una proiezione in avanti del contenuto essenziale»¹²³.

Comunque si intenda la formula dei livelli essenziali all'interno del disegno costituzionale, ciò che si esclude è che, a differenza di quanto postula il CLEP con il riferimento alla soglia minima, l'«omogeneità nazionale» cui i livelli essenziali tendono possa definirsi in rapporto a concezioni dominate non da obiettivi di benessere e di equità, ma da indicatori di tipo economico-finanziario¹²⁴, che si pongono in contrasto sia con una concezione dell'eguaglianza «innervata nei diritti sociali e tesa al superamento, non al semplice contenimento delle sperequazioni sociali ed economiche»¹²⁵, sia con la necessità di rilevare i pericoli di uno sviluppo delle autonomie slegato dalla garanzia di eguali chances di vita dei cittadini¹²⁶.

Nella relazione del CLEP, tale concezione di soglia minima dei livelli essenziali delle prestazioni, come detto, è poi altresì posta in collegamento con un criterio di invarianza finanziaria¹²⁷: si tratta di un criterio che è fatto proprio dallo stesso testo del DDL Calderoli approvato in Senato, il quale, all'art. 9, dispone come dalla legge «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Si aderisce, in questo modo, a quella concezione per cui, «anziché partire dai diritti per poi determinare l'ammontare delle risorse necessarie ad attuarli [...] si partirà invece dalle risorse disponibili (di cui, infatti, è prevista la non incrementabilità) per poi determinare i diritti»¹²⁸. Il tutto, con la conseguenza di generare «un'inammissibile inversione dell'ordine gerarchico delle fonti normative, dal momento che, in tal modo, sarà la legge – peggio ancora: il dPCM – a vincolare la portata normativa della Costituzione»¹²⁹.

Sembra porsi nel nulla, in questo modo, in coerenza con una tendenza emersa negli ultimi anni, quella necessità di muovere «dal riconoscimento costituzionale dell'inviolabilità dei diritti fondamentali [...] per dedurne che vanno innanzitutto determinati i LEP necessari per assicurare la tutela del nucleo essenziale

¹²² Così C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013, p. 1014 ss.

¹²³ Così C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013, p. 1014 ss.

¹²⁴ A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2003, p. 1118, che ricorda come già la sent. n. 355 del 1993 della Corte costituzionale avesse respinto un'interpretazione di questo tipo, appunto escludendo che gli interventi pubblici in materia sanitaria fossero mossi dall'unico obiettivo del contenimento della spesa pubblica.

¹²⁵ M. LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova, 1997, pp. 260 s.

¹²⁶ C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3 del 2002, p. 894.

¹²⁷ Definita implausibile nella «bozza provvisoria non verificata» della Nota di lettura n. 52 del maggio 2023, pp. 5 e 8-9.

¹²⁸ Così F. PALLANTE, *Memoria per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'atto Senato n. 615 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»*, cit., p. 13 ss.

¹²⁹ Così F. PALLANTE, *Memoria per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'atto Senato n. 615 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»*, cit., p. 13 ss.

di questi diritti; da ciò dovrebbe conseguire (una volta individuati correttamente i costi standard delle relative prestazioni e servizi) l'obbligo per le istituzioni di reperire e allocare le relative necessarie risorse finanziarie (ivi comprese, come vuole l'art. 119, le risorse necessarie per il finanziamento integrale delle funzioni trasferite che devono assicurare alcuni di questi LEP)»¹³⁰.

È noto che la l. cost. n. 1 del 2012, introducendo all'interno della Carta fondamentale il principio dell'equilibrio di bilancio, ha avuto un impatto su tale quadro, invertendo questo rapporto e accentuando quella tendenza che riconosceva alle leggi di spesa una natura non meramente formale, ma sostanziale¹³¹: esse diventano così capaci di porsi (e di imporsi) come limite intrinseco all'espansione dei diritti fondamentali, che, da «elementi indefettibili e coesenziali della forma di stato»¹³² da assicurarsi in modo uniforme sul territorio nazionale, tendono così a essere considerati come «finanziariamente condizionati»¹³³.

È altrettanto noto, però, come la Corte costituzionale abbia cercato, negli anni, di (ri)definire i termini legittimi di modulazione della spesa pubblica in funzione dei diritti¹³⁴: se negli anni Novanta sembrava essersi affermata una propensione a rafforzare, in una prospettiva di razionalizzazione ed efficienza della spesa, la connessione tra soddisfazione dei diritti costituzionali e limiti delle risorse disponibili¹³⁵, tale orientamento ha iniziato a mutare soprattutto a partire dalle pronunce n. 10 del 2016¹³⁶, prima, e n. 275

¹³⁰ Così G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Rassegna*, n. 7 del 2023, p. 32.

¹³¹ N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2012, p. 1071. Si supera in questo modo quella «risalente concezione dottrinarica, di cui è traccia anche nella sentenza n. 7 del 1959 della Corte, secondo cui quella di bilancio sarebbe una legge meramente formale priva di prescrizioni normative», in quanto anche mediante «i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento». Altresì si veda C. MARCHESE, *Diritti sociali e vincoli di bilancio, Ricerca di dottrina*, in *Servizio studi della Corte costituzionale. Con riferimento alle pronunce della Corte costituzionale*, marzo 2015.

¹³² A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, cit., p. 4-5.

¹³³ M. LUCIANI *Laterna Magika. I diritti "finanziariamente condizionati"?*, in *Rivista della Corte Conti*, n. 1-2 del 2018, IV, 643; altresì M. Benvenuti, *Diritti sociali*, in *Digesto Disc. Pub.*, Utet, Torino, 2012, p. 219-289.

¹³⁴ Sul rapporto tra tenuta dei conti pubblici e spesa sociale, L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti Crisafulli*, I, Cedam, Padova, 1985, p. 320.

¹³⁵ Significativa è, in tal senso, con riferimento al diritto alla salute, la sentenza n. 455 del 1990, che definisce il diritto a ottenere trattamenti sanitari come «un diritto condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che il legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento».

¹³⁶ V. MARCENÒ, *La Regione Piemonte nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, in M. Dogliani, J. Luther, A.M. Poggi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2018, 387 e sgg.; altresì G. Boggero, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4 del 2015, 1445 e sgg. Accogliendo la questione sollevata in via incidentale dal TAR per il Piemonte, adito con ricorso delle Province di Novara ed Asti, la Corte costituzionale, applicando il principio di "buon andamento" della pubblica Amministrazione, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della Legge finanziaria della Regione Piemonte per l'anno 2014, degli artt. 2, commi 1 e 2, e 3 del Bilancio di previsione della stessa Regione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016, nonché dell'art. 1 della Legge di assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie, nella parte in cui non consentono di

del 2016¹³⁷, poi; utilizzando come parametro il principio di ragionevolezza è infatti (ri)emersa, in queste sentenze, il rilievo prioritario dei diritti fondamentali e, conseguentemente, del finanziamento delle prestazioni a essi funzionalmente correlate: dal momento che rilevanti tagli di risorse influiscono negativamente sui consociati, pregiudicando per gli stessi la continuità nella fruizione dei diritti di rilevanza sociale, i giudici costituzionali impegnano il legislatore a garantire un preciso livello di prestazioni, quantomeno pari al nucleo irriducibile del diritto. Introducono, così, un «vincolo *al* bilancio»¹³⁸ che impone «di superare il canone della sostenibilità economica nella disciplina relativa alle attribuzioni di risorse a favore delle posizioni giuridiche soggettive»¹³⁹ e definiscono le basi di un «bilanciamento ineguale»¹⁴⁰, fondato sul presupposto per cui i diritti, soprattutto quelli sociali, rappresentano il fine dell'azione pubblica, mentre le risorse costituiscono il mezzo imprescindibile per attuarli.

È alla luce del quadro descritto che, per il tema che qui interessa, ancorare i LEP che dovranno essere definiti a un criterio di soglia minima, collegato a sua volta a un principio di invarianza finanziaria, potrebbe porre in discussione quell'esigenza unitaria cui i livelli essenziali sono preposti, soprattutto in ipotesi di ulteriori istanze eterogenee da parte dei territori.

Il rischio concreto è infatti quello di un conflitto tra richieste di autonomia e il rispetto dei principi di uguaglianza, perequazione e solidarietà nazionale sanciti dal Titolo V della Costituzione: l'autonomia differenziata delineata dal Governo «espone infatti l'intero Paese a una frammentazione insostenibile

attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte 20 novembre 1998, n. 34 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano.

¹³⁷ Quest'ultima rinvie il proprio *thema decidendi* nell'art. 38 Costituzione. La sentenza della Corte costituzionale trae origine da una controversia tra Regione Abruzzo e Provincia di Pescara, a seguito della richiesta di quest'ultima del pagamento, da parte della prima, di una quota pari al 50% delle spese necessarie e documentate per il servizio di trasporto degli studenti disabili (annualità 2006-2012). La Regione aveva infatti erogato finanziamenti per somme di oltre un miliardo di euro inferiori a quelle documentate dalla Provincia. Il rifiuto al completo rimborso del 50% delle spese sostenute per il suddetto servizio di trasporto trovava fondamento, per la Regione, nell'art. 6, comma 2-bis, della legge Regione Abruzzo n.78 del 1978 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), così come integrato dall'art. 88, comma 4, della legge Regione Abruzzo 26 aprile 2004 n.15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo, Legge finanziaria regionale 2004), dove si prevedeva l'erogazione di quel contributo solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». Per un commento sulla pronuncia, si rinvia a L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6 del 2016, 2339 ss.; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6 del 2016, 2499 ss.; A. Apostoli, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum Quaderni costituzionali*, gennaio 2017.

¹³⁸ Così F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6 del 2016, p. 2499 ss.

¹³⁹ A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, cit., p. 4.

¹⁴⁰ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, Torino 1994, p. 79 ss.

delle politiche pubbliche, delineando in sostanza uno scenario di crescente specialità delle regioni a statuto ordinario con la conseguente impossibilità di definire politiche coordinate»¹⁴¹.

4.2. La tutela e sicurezza del lavoro e la sua irriducibilità a competenza regionale piena

A ben guardare, però, non sono (solo) questi aspetti – comuni, nei fatti, a tutte le politiche attuative di diritti fondamentali di natura sociale potenzialmente oggetto di devoluzione - a far dubitare della compatibilità, con il modello di regionalismo voluto dal costituente, del disegno autonomistico in discussione con riferimento alle politiche del lavoro. È infatti esaminando come queste si articolano in concreto che appare evidente che esse, e al loro interno la *tutela e sicurezza del lavoro*, non possano convertirsi in una competenza regionale piena, a maggior ragione in un contesto in cui sono così forti i fattori di disegualianza (di reddito e di retribuzione, tra i diversi settori lavorativi), che al contrario suggerirebbero l'esigenza di politiche perequative più integrate.

In primo luogo, perché si renderebbe, nei fatti, estremamente complessa la persistente correlazione tra politiche attive (susceptibili di devoluzione) e politiche passive (che rimarrebbero nella potestà legislativa dello Stato). Questo punto già era emerso in seno alla Conferenza Stato-Regioni del 30 luglio 2015, entro cui si concorda, 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 d.lgs. n. 150 del 2015, poi, precisa 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 come una «rete» (art. 1, comma 2) entro cui l'ANPAL esercita un ruolo di «coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro» (art. 1, comma 4) ed è chiamata 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 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»¹⁴².

Tali disposizioni danno atto che la materia dei servizi e delle politiche attive per il lavoro si articola, innanzitutto, «mediante attività di natura politica e amministrativa, che vanno concertate, per dare luogo all'elaborazione di strategie, obiettivi e priorità da formalizzarsi mediante apposite convenzioni

¹⁴¹ Rapporto Svimez 2023, *L'economia e la società del mezzogiorno*, p. 3.

¹⁴² Si veda la ricostruzione che ne fa, in termini di necessità di cooperazione tra i diversi livelli di governo, E. CASTORINA, *Regionalismo 'specializzato' e 'politiche attive del lavoro': un percorso denso di criticità*, cit.

finalizzate a regolare i relativi rapporti e obblighi in ciascun territorio e a condizione che assicurino la disponibilità di tali servizi a tutti i residenti sul territorio nazionale, come, tra l'altro, richiede l'art. 120 Cost., (art. 13)»¹⁴³. Proprio l'art. 120 della Costituzione, al comma 1, pone infatti la garanzia dell'unità del mercato del lavoro su base nazionale come limite alla potestà legislativa regionale¹⁴⁴: è infatti vietata espressamente alle regioni l'introduzione di misure tali da ostacolare la libera circolazione dei lavoratori all'interno dello Stato¹⁴⁵, in modo da evitare che la politica per l'occupazione seguita da un ente territoriale finisca per andare ad esclusivo vantaggio di coloro che risiedono stabilmente in esso, impedendo a cittadini residenti al di fuori di avvalersi delle misure di promozione poste in essere.

Si tratta di una valorizzazione, raccordata al livello centrale, di un modello di cooperazione che si pone come forma di garanzia contro gli effetti negativi di un regionalismo meramente competitivo¹⁴⁶ in cui la differenziazione passa da «strumento organizzativo (ossia risposta alla domanda su quale sia l'organizzazione istituzionale più efficiente ed equa per organizzare e articolare le funzioni pubbliche nei diversi settori e garantire la migliore gestione dei servizi pubblici, la migliore garanzia dei diritti, la migliore gestione e distribuzione delle risorse)» a «principio servente una concezione dei rapporti sociali (non, quindi, meramente istituzionali) che implica e rivendica invece il diritto di chi vive e opera in certe parti del territorio dello Stato ad utilizzare e distribuire le risorse (scarse) complessivamente a disposizione in modo differenziato, in funzione e in conseguenza della differenziazione socio-economica di partenza, e al fine di mantenerla o addirittura aumentarla»¹⁴⁷; conseguenza di ciò, in assenza di limiti, è quella dell'esacerbazione della originaria disuguaglianza socio-economica dei territori e, quindi, degli individui che in essi risiedono, nonché della violazione di quel delicato equilibrio tra unità e differenziazione, posto come mèta del procedimento definito dall'art. 116, comma 3, Cost.¹⁴⁸.

In un contesto in cui lo sviluppo delle politiche del lavoro è frutto di innovazioni concrete nei territori locali¹⁴⁹ che diventano elementi essenziali «per l'attuazione del decentramento istituzionale e, quindi, dello sviluppo della partecipazione democratica alla vita politica del paese» ed «uno strumento di trasformazione dello stato–apparato»¹⁵⁰, in relazione alle diverse esigenze e aspirazioni espresse dalle

¹⁴³ E. CASTORINA, *Regionalismo 'specializzato' e 'politiche attive del lavoro': un percorso denso di criticità*, cit., p. 9-10.

¹⁴⁴ F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?* cit., p. 7, il quale evidenzia il possibile depotenziamento della contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego.

¹⁴⁵ R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2002, p. 82.

¹⁴⁶ S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione di ripartizione di competenze Stato-Regioni*, cit., p. 528.

¹⁴⁷ E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Collane del Dipartimento Unito, Torino, 2020, p. 31.

¹⁴⁸ E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle autonomie*, p. 3 ss.

¹⁴⁹ R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, cit., p. 283.

¹⁵⁰ L. PALADIN, *Lo sviluppo economico e sociale nelle competenze delle regioni a statuto speciale*, in *Crit. Soc.*, 1970, p. 640.

relative comunità¹⁵¹, è chiaro che il faro che deve illuminare un (eventuale) processo di attivazione del meccanismo di differenziazione è esclusivamente quello che chiama in causa i principi supremi del nostro Stato regionale¹⁵², in primo luogo l'art. 5 della Costituzione¹⁵³. L'unità e indivisibilità della Repubblica, infatti, nel ragionevole bilanciamento con il principio di autonomia, che presuppone un rapporto di leale collaborazione¹⁵⁴ anche al di là della formale attribuzione di competenza¹⁵⁵, pone un «limite assoluto»¹⁵⁶ che non si oppone alle sole istanze secessionistiche – che come tali si pongono del tutto *extra ordinem* – ma anche a quelle forme di differenziazione che pretendono l'introduzione di un modello territoriale capace, eventualmente, di modificare surrettiziamente la forma di Stato, là dove consente a tutte le Regioni ordinarie di diventare differenziate¹⁵⁷ e che, in ragione della domanda di nuove funzioni e materie e, negando i doveri di solidarietà territoriale¹⁵⁸, si traduce nella sottrazione di risorse proprio ai territori più deboli¹⁵⁹.

Se la Repubblica è chiamata a promuovere «le condizioni che rendano effettivo» il diritto al lavoro, esse devono essere inquadrate nell'attuazione del programma enunciato dall'art. 3 comma 2 della Costituzione¹⁶⁰ e le Regioni, al pari e insieme allo Stato, sono tenute a contribuire alla realizzazione di un progetto 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 sociale¹⁶¹, nell'ambito del quale «il reticolo normativo del lavoro diventa termometro che ne misura la temperatura democratica, un indicatore delle sue capacità di lenire le disuguaglianze [...] senza mortificare le necessarie differenze»¹⁶².

¹⁵¹ R. BIFULCO, *I Limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2019, p. 279.

¹⁵² A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, p. 318.

¹⁵³ S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Carocci, Roma, 2017.

¹⁵⁴ Elevato dalla stessa Corte costituzionale a generale principio organizzativo. Cfr. R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale. Relazione presentata al Seminario “Il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni”*, Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017; A. POGGI, *Corte costituzionale e principio di “lealtà” nella collaborazione tra Stato e regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *Federalismi.it*, n. 19 del 2017, p. 9.

¹⁵⁵ L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2018.

¹⁵⁶ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 321.

¹⁵⁷ A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *Diritti regionali*, n. 2 del 2019.

¹⁵⁸ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, cit., 326; altresì A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Dir. Pubbl. Eur. - Rass. online*, 1 del 2019, p. 14 ss.

¹⁵⁹ G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma Bari, 2023.

¹⁶⁰ C. MORTATI, *Art. 1-12, Principi fondamentali*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 10.

¹⁶¹ Così E. CASTORINA, *Regionalismo 'specializzato' e 'politiche attive del lavoro': un percorso denso di criticità*, cit., p. 9.

¹⁶² B. VENEZIANI, *La crisi del Welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, cit., p. 72.