



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**LE FONTI REGIONALI  
DEL DIRITTO DEL LAVORO**

**REGION-LEVEL SOURCES  
OF LABOR LAW**

Relatore:  
Prof. ssa Paola Catalini

Rapporto Finale di:  
Giovanni Menicali

Anno Accademico 2020/2021



## INDICE

<b>Introduzione</b> .....	2
<b>1. LE FONTI DEL DIRITTO DEL LAVORO</b>	
1.1 Classificazione delle fonti.....	4
1.2 Fonti legislative .....	5
1.2.1 Fonti internazionali ed europee.....	5
1.2.2 Fonti statuali.....	8
1.2.3 Fonti regionali.....	12
1.3 Giurisprudenza .....	13
1.4 Contrattazione collettiva .....	16
<b>2. RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE</b>	
2.1 Premessa.....	20
2.2 La XIII legislatura e la Legge costituzionale n.3 del 2001 .....	21
2.3 Gli articoli della legge.....	24
<b>3. IL NUOVO ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE</b>	
3.1 L'articolo 3 (Legge Costituzionale 3/2001).....	30
3.2 Potestà legislativa esclusiva statale.....	33
3.3 Potestà legislativa concorrente Stato-Regioni.....	37
3.4 Potestà legislativa esclusiva regionale.....	41
<b>Conclusioni</b> .....	44
<b>Bibliografia</b> .....	47

## **Introduzione**

Il diritto del lavoro è un insieme molto articolato e complesso di norme che hanno l'obiettivo di regolare il rapporto di lavoro e di tutelare il lavoratore nel rispetto dei diritti fondamentali.

Nel testo verrà analizzato l'apparato normativo della materia e, in particolar modo, le fonti di produzione della stessa che, in seguito alla riforma costituzionale del Titolo V avvenuta con la legge costituzionale n.3 del 2001, si sono viste modificare la propria gerarchia aprendo alle Regioni una maggiore competenza legislativa.

Nel primo capitolo si evince l'intera gerarchia delle fonti con l'obiettivo di far comprendere quali siano gli ordinamenti che godono di una posizione dominante rispetto agli altri e quanto sia complessa l'analisi di tale materia proprio per il fatto che si ricava da un complesso di diritto statale, diritto europeo e diritto regionale.

Nel secondo capitolo si entra nel vivo della riforma in quanto si ripercorre l'intero iter che ha portato alla promulgazione della legge nel 18 ottobre del 2001 e, successivamente, verrà posta l'attenzione sui principali cambiamenti apportati alla Costituzione: in particolare, l'analisi si focalizza su quegli articoli che, in tema di diritto del lavoro, sono stati rettificati o abrogati e hanno apportato delle novità importanti all'ordinamento.

Infine, nel terzo e ultimo capitolo, si esaminano i tratti fondamentali della riforma in tema di fonti regionali, confrontando il vecchio e il nuovo articolo 117 della Costituzione nella sua integrità con lo scopo di comprendere la rinnovata

ripartizione della potestà legislativa che ha permesso alle Regioni di vedersi attribuire un numero consistente di materie su cui legiferare.

Lo scopo del testo è proprio quello di partire dalla base dell'ordinamento, analizzando tutte le fonti da cui si origina tale diritto, passando per l'insieme di provvedimenti che sono stati emanati con lo scopo di trasformare l'Italia in un modello federale per dare maggior potere agli enti decentrati e dunque alle Regioni, fino ad arrivare alla più recente modifica costituzionale che ha allargato le competenze legislative regionali.

Esaminando la struttura del novellato titolo V della Costituzione, si vedrà in che modo le fonti regionali hanno acquisito sempre più spazio e importanza all'interno del diritto del lavoro e in che modo contribuiscono oggi alla regolamentazione del rapporto che si instaura tra datore di lavoro e lavoratore.

## **Capitolo 1**

### **FONTI DEL DIRITTO DEL LAVORO**

#### **1.1 Classificazione delle fonti**

Il diritto del lavoro può essere definito come un complesso di norme volte a disciplinare il rapporto di lavoro (subordinato e parasubordinato), vale a dire quell'insieme di diritti e di obbligazioni facenti capo al datore di lavoro ed al lavoratore e, la particolarità di tale ordinamento, ramo del diritto che presenta sia caratteri del diritto pubblico che di quello privato, sta nel fatto che ha come oggetto un rapporto giuridico molto complesso dove, oltre all'obbligo del lavoratore di svolgere la prestazione lavorativa e l'obbligo del datore di corrispondere la retribuzione, si ritrovano ulteriori situazioni soggettive attive e passive relative ai due contraenti.

Tale ordinamento giuridico è influenzato da molti aspetti di natura sociologica, economica e politica che rendono articolata l'analisi e l'interpretazione anche perché si rappresenta come figlio di tre differenti ordinamenti: quello europeo, quello nazionale e quello regionale. La laboriosità del diritto del lavoro, è dunque data dalla molteplicità di fonti di produzione normativa, ossia tutti quegli atti o fatti che generano o innovano un determinato ordinamento giuridico.

Fondamentale è comprendere che non sono tutte di pari grado ma ve ne sono alcune più importanti rispetto ad altre e, normalmente, il criterio che viene usato per dare

ordine alle fonti che coesistono e che sono in vigore, è quello della gerarchia delle fonti: in tal modo le stesse vengono collocate su gradini diversi a seconda della rilevanza che viene loro attribuita. Una fonte di grado superiore prevale su quella inferiore e, di conseguenza, una fonte inferiore non può contraddire quelle superiori: dunque, ciò significa che una fonte inferiore che abbia un contenuto contrario a quella superiore è da considerarsi invalida e dovrà essere eliminata, abrogata dall'ordinamento o disapplicata.<sup>1</sup>

Pertanto, la classificazione delle fonti è così costituita:

- *Fonti legislative*: di diritto internazionale, di diritto europeo, di diritto statale e di diritto regionale;
- *Giurisprudenza*;
- *Contrattazione collettiva*.

## **1.2 Fonti legislative**

### 1.2.1 Fonti internazionali ed europee

Le fonti che hanno maggiore importanza e, dunque, prevalgono su quelle che verranno analizzate successivamente, sono quelle di diritto internazionale, per cui tutti quei trattati internazionali cui l'Italia ha aderito e tutti gli atti approvati dall'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro, nata nel 1919): quest'ultima

---

<sup>1</sup> BUSSANI, QUAGGIA & PARTNERS, *Il criterio della gerarchia delle fonti*, "The italian notaries", 2010

può adottare raccomandazioni, vale a dire atti non vincolanti che contengono le linee guida aventi la funzione di orientare le politiche nazionali, e convenzioni internazionali in materia sociale e lavorativa che, una volta rese esecutive con leggi dello Stato, assumono il valore di una vera e propria norma interna.

Quasi al medesimo livello delle precedenti, hanno enorme rilevanza le fonti europee, dove si opera in primo luogo una distinzione tra fonti primarie (o originarie) e fonti secondarie (o derivate): le prime si riferiscono alle norme fondanti dell'ordinamento europeo, come i trattati istitutivi delle diverse organizzazioni, mentre le seconde sono rappresentate dagli atti che le istituzioni europee approvano per dare concreta attuazione alle fonti originarie.

I trattati più importanti su cui si regge l'Unione Europea sono:

- *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*: conosciuto come Trattato di Maastricht (1992) e modificato nel 2007 con il Trattato di Lisbona (anche se mantiene la precedente denominazione), prevede, ad esempio, la libera circolazione dei lavoratori tra gli stati membri e l'abolizione di discriminazioni basate sulla nazionalità, nonché una politica sociale e una politica europea basata sull'occupazione.
- *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)*: deriva dal Trattato di Lisbona del 2007 (ratificato dall'Italia l'anno successivo) e, in esso, vengono citate tutte quelle norme di tipo operativo per far sì che il



TFUE venga compreso e attuato: illustra come gli organi competenti possono intervenire nei confronti degli stati membri.

Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni (Consiglio dell'Unione, Parlamento europeo e Commissione) producono atti che, come illustrato dell'art. 288 TFUE, assumono una duplice connotazione:

1. *Vincolanti*: sono i regolamenti, le direttive e le decisioni. Atti che una volta introdotti nel nostro ordinamento, assumono una posizione dominante rispetto all'ordinamento statale e regionale.
2. *Non vincolanti*: sono le raccomandazioni e i pareri.

I regolamenti sono dei provvedimenti di portata generale che producono diritti soggettivi e applicabili immediatamente da ciascuno degli stati membri (art.288, par.2, TFUE): dunque non riguardano solamente singoli soggetti e sono vincolanti in tutti i loro elementi, tali per cui non sono suscettibili di applicazione parziale, incompleta o selettiva.

La direttiva, invece, vincola "lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salvo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi" (art. 288, par.3, TFUE). La differenza sostanziale con i precedenti atti si evince dalla non diretta applicabilità: ogni Stato è libero di seguire la propria strada normativa e dunque, questa, richiede dei provvedimenti legislativi interni per essere applicata. Inoltre, non ha carattere generale ma impone solamente l'obbligo di raggiungere un determinato risultato.

La decisione è, invece, un atto obbligatorio in tutti i suoi elementi e, se vengono designati i destinatari, l'obbligatorietà ricade soltanto nei confronti di questi (art.288, par. 4, TFUE); questo è l'unico caso in cui le istituzioni si rivolgono a soggetti specifici con l'obiettivo di disciplinare casi particolari.

Per concludere, tra gli atti dell'Unione Europea, vanno anche menzionati le raccomandazioni e i pareri, i quali però non sono vincolanti (art. 288, par.5, TFUE): con le prime si invita il destinatario a tenere un certo comportamento ritenuto idoneo agli interessi comuni e, quindi, sono a tutti gli effetti dei consigli per adeguare il sistema normativo dello Stato membro mentre, con il parere, un'istituzione UE espone il suo punto di vista su una specifica questione.

### 1.2.2 Fonti statuali

Le fonti statuali si compongono di tutte quelle normative emanate dallo Stato e, al primo posto, vi è la Costituzione.

Immediatamente al di sotto della Costituzione bisogna considerare tutte quelle leggi e quegli atti aventi forza di legge che regolano il rapporto di lavoro, cioè il Decreto Legge, dove il Parlamento incarica il Governo di formulare una legge, e il Decreto Legislativo che, in casi di emergenza, permette al Governo di emanare provvedimenti provvisori senza la delega del Parlamento e assumendosi l'intera responsabilità.

Con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948, una serie di regole lavoristiche ha assunto il rango di norme di grado superiore: molte di queste risultano di vitale importanza in ambito lavorativo.

ART.1: "L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul *lavoro*". Dal comma 1 dell'articolo di apertura già si nota come il lavoro abbia una valenza fondamentale, in quanto viene inteso come un mezzo per garantire l'uguaglianza dei cittadini e per acquistare un maggior livello di benessere personale.

ART.2: "La Repubblica riconosce e garantisce i *diritti inviolabili* dell'uomo". Nel secondo articolo fondamentale si evince come lo Stato non ha la capacità e la possibilità di dare o togliere diritti, ma li riconosce e li garantisce sin dal momento in cui ognuno di noi acquisisce personalità giuridica e, capire ciò, è essenziale perché sin dalla nascita noi siamo possessori dei nostri diritti e nessuno ha invece il diritto di privarcene. Vengono espressi come "inviolabili" poiché devono essere rispettati da tutti, in tutte le forme possibili, altrimenti non vivremmo in uno Stato democratico. La terza parola chiave è proprio l'uomo, il quale viene posto immediatamente al centro dell'ordinamento giuridico ed è proprio la persona umana che è la titolare dei diritti inviolabili.

ART.3: nel terzo articolo della Costituzione viene menzionato il *principio di uguaglianza* e, nei due commi di cui è composto, si possono individuare due tipologie di tutela. Nel comma 1 viene tutelata l'uguaglianza formale ("... sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, ...") seguendo quello

che era uno dei cardini dello Stato liberale, ovvero che tutti sono uguali e vengono considerati allo stesso modo. Nel comma 2, invece, viene tutelata l'uguaglianza sostanziale in quanto lo Stato non ha più un ruolo neutrale ma deve intervenire ogni qual volta ci siano "... ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana, ...": in questa seconda parte c'è l'impronta dello Stato sociale, il cui fine ultimo è proprio quello di proteggere il benessere sociale del cittadino.

ART.4: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il *diritto al lavoro* e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.". L'ultima delle prime quattro norme fondamentali, viene interamente dedicata al lavoro, il quale è inteso dapprima come un diritto e, dunque, ognuno teoricamente dovrebbe lavorare e, sempre teoricamente, lo Stato dovrebbe porre in essere ad esempio politiche che garantiscano la piena occupazione, la tutela del mantenimento del posto di lavoro, la tutela della salute nei posti di lavoro e tutte quelle misure necessarie per far sì che ciò accada. A questa visione liberale viene affiancata una visione marxista in cui il lavoro è inteso come un dovere del cittadino, il quale deve concorrere "al progresso materiale o spirituale della società" e qui, si evince ancor di più il significato del primo articolo e il fatto che la nostra Repubblica sia fondata sul lavoro.

ART.32: emerge la tutela della *salute sul posto di lavoro*, la quale è un bene sia individuale che collettivo dal punto di vista fisico e psicologico per il benessere esistenziale.

Gli altri Principi fondamentali in materia di lavoro vengono presentati nel Titolo III (Rapporti economici):

ART.37: è una derivazione dell'articolo 3 in cui, da un lato, viene ribadito il concetto di uguaglianza senza alcuna distinzione di sesso e, dall'altro, prevede una parità di diritti della lavoratrice, solo in quanto inserita in un quadro costituzionale atto ad assicurare alla donna una condizione di eguaglianza sostanziale nel momento in cui la diversità uomo-donna appare più evidente, e cioè durante il periodo della maternità: la donna, infatti, deve riuscire a coadiuvare il doppio ruolo famiglia-lavoro tramite interventi dello Stato che le permettano di porre sulle stesso piano entrambe queste dimensioni di vita.<sup>2</sup>

ART.39: riconosce la *libertà sindacale*. È l'unica norma che contiene qualche regolamentazione inerente i sindacati poiché nel nostro ordinamento non vi è alcuna definizione. Sono delle associazioni non riconosciute, che hanno una connotazione

---

<sup>2</sup> P. CATALINI, *Le opportunità dispari. I nuovi obiettivi legislativi oltre le pari opportunità*, Esculapio, 2013, p. 9-13

privatistica e, con questo articolo, vengono tutelati: ciò è essenziale per il diritto del lavoro e per il perseguimento degli obiettivi di libertà e uguaglianza.

ART.40: *diritto di sciopero*. In tal caso ha giocato un ruolo fondamentale la giurisprudenza che ha sancito limiti interni ed esterni del Diritto: in epoche non troppo lontane veniva considerato reato.

ART.41: in materia di *iniziativa economica privata*, dopo aver stabilito che essa è libera, viene evidenziato come “non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana” tutelando, anche in questo caso, le dimensioni dell’uomo di libertà e uguaglianza.

### 1.2.3 Fonti Regionali

La competenza regionale in materia, almeno fino al 1997, era limitata all’istruzione professionale e all’assistenza sanitaria. Successivamente con la legge 469/1997, periodo in cui era in atto un processo di decentramento, sono state attribuite alle Regioni anche la disciplina del collocamento e la possibilità di realizzare delle politiche del lavoro.<sup>3</sup>

Con la Legge costituzionale del 2001, si è proceduto alla riforma del Titolo V della Costituzione operando un’ulteriore ripartizione delle competenze legislative tra

---

<sup>3</sup> D. IROLLO e G. IROLLO, *Compendio di diritto del lavoro*, Maggioli editore, 2021, p.11-12

Stato e Regioni, prevedendo una suddivisione tra le materie in cui ha competenza esclusiva lo Stato, materie in cui hanno competenza esclusiva le Regioni e materie in cui vi è una competenza concorrente (argomento trattato nel capitolo 2).

### **1.3 Giurisprudenza**

Dopo aver analizzato la totalità delle fonti di natura legislativa, merita un approfondimento anche questa fonte un po' anomala per come è strutturato il nostro ordinamento, il quale si basa sul modello del *civil law* dove le leggi, le quali sono raccolte nei rispettivi codici o corpi normativi, rappresentano la fonte primaria del diritto e sono predominanti nel guidare la magistratura. Questo sistema, si contrappone ai modelli anglosassoni (*common law*) dove, in contrapposizione, si fa riferimento a tutte le sentenze passate per orientare qualsiasi decisione verrà presa in futuro.

La differenza sta nel fatto che nel primo modello ci si basa sulle leggi, che hanno caratteri generali e astratti, per poi giungere ai casi particolari mentre, nel secondo, il punto di riferimento è rappresentato dalle sentenze, ovvero giudizi che sono già stati emessi sui singoli casi e che vincoleranno le decisioni che verranno prese in circostanze successive.

Per il diritto del lavoro, il potere giurisdizionale è stato decisivo in materia di sciopero al fine di permettere ai lavoratori di poter godere a tutti gli effetti di tale diritto senza alcuna ripercussione.

Con l'emanazione della Costituzione nel '48, l'articolo 40 ha finalmente considerato lo sciopero come un diritto: agli inizi del secolo scorso veniva considerato addirittura come un reato per poi, in una fase di tolleranza essere visto come una libertà che aveva però una rilevanza civile e, essendo valutato come un illecito, il datore di lavoro aveva la possibilità di licenziare o di farsi risarcire per il danno ricevuto.

La giurisprudenza è intervenuta poiché solo una parte dell'articolo è stata immediatamente precettiva mentre, per lungo tempo non erano ancora state emanate delle leggi che lo regolassero.

Sono stati indicati una serie di limiti di varia natura per esercitare tale diritto:

- *Limiti esterni*: sono stati elaborati dalla Corte Costituzionale in modo tale che gli interessi del diritto di sciopero non andassero a contrastare interessi costituzionali. Dei limiti soggettivi impongono ad alcune categorie di soggetti di non poter esercitare tale diritto come, ad esempio i pubblici dipendenti oppure militari e forze di polizia in quanto lederebbero la difesa nazionale, o ancora i marittimi dove lo sciopero potrebbe configurare il reato di ammutinamento. Altri limiti di natura oggettiva, ovvero riguardanti proprio le finalità stesse dello sciopero, sono stati predisposti in quanto ormai l'interesse collettivo non era più l'unico fine per partecipare ad uno sciopero: ad esempio, sono stati legittimati altri interessi come quello politico (protesta contro il governo in generale o, in particolare, per



un'imposizione economico-politica) e quello solidale, cioè per appoggiare lo sciopero di altri per un interesse comune.

- *Limiti interni*: la Corte di Cassazione ha invece regolato proprio la definizione di sciopero determinando l'illegittimità delle forme di lotta sindacale diverse dalla modalità di sciopero che deve essere concentrata, continuativa e deve coinvolgere tutti i dipendenti. Ciò per contrastare quello che di fatto si è verificato nell'autunno caldo con scioperi "a sorpresa", quindi senza alcun preavviso, "a singhiozzo", cioè non continuativi nell'arco della giornata, e "a scacchiera", dove, soprattutto nelle grandi aziende, i reparti scioperavano alternativamente e in momenti di tempo differenti. La modalità di sciopero era stata espressa tramite la "Teoria del danno ingiusto", secondo cui il danno subito dal lavoratore dovesse essere equiparato a quello subito dal datore di lavoro ma, con il tempo, la Cassazione ha fatto marcia indietro, riconoscendo come legittimi anche quegli scioperi che, secondo il pensiero della società, vengano ritenuti giusti e motivati tuttavia con un limite ben preciso, ovvero che può arrecare danni alla produzione dell'azienda in considerazione ma non alla produttività e, dunque, si può ledere la singola giornata produttiva ma non la vita futura aziendale.

Infine, bisogna anche dire che solo a partire dagli anni '90 hanno cominciato ad emergere le prime leggi di regolamentazione dello sciopero, come indica la seconda parte dell'articolo.

La legge 146/1990, poi aggiornata con la 83/2000, ha disciplinato lo sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, elencando tutte quelle situazioni che la legge tutela in caso di astensione dal lavoro: diritto alla vita e alla salute, libertà, sicurezza, ... Per far sì che ciò avvenga ha stabilito che lo sciopero debba avere un preavviso di almeno 10 giorni, così da poter informare almeno 5 giorni prima le utenze sui servizi che saranno erogati in tale giornata e, deve comunque essere obbligatorio un tentativo di conciliazione tra le parti prima che lo sciopero stesso venga annunciato.

Nel 2000, in particolare, si è poi aggiornato l'articolo 13 della legge, riguardante l'apparato sanzionatorio: tale potere deve esercitato comunque dal datore di lavoro ma deve, in seguito alle prescrizioni provenienti dalla commissione sanzionatoria, seguire obbligatoriamente una procedura specifica.

#### **1.4 Contrattazione collettiva**

La contrattazione collettiva, strumento che disciplina i rapporti di lavoro, ha subito una profonda evoluzione nel corso del tempo a causa di una successione molto flessibile di eventi in cui si sono alternate fasi di centralizzazione a fasi di decentramento.

In una prima fase di centralizzazione, dopo la caduta del sistema corporativo, iniziano ad essere stipulati gli *accordi interconfederali*, basati sugli interi settori dell'economia (industria, commercio e agricoltura) e pattuiti dalle confederazioni e dai datori di lavoro: si riferivano dunque a grandi masse di lavoratori.

D'altra parte, la *contrattazione di categoria*, comincia a rendersi necessaria alla metà degli anni '50, dopo un periodo in cui aveva sempre avuto un ruolo secondario e, a livello aziendale, del tutto nullo. Questo cambio di rotta è dovuto soprattutto allo sviluppo industriale e al cambiamento del sistema contrattuale dove, l'espansione del metodo negoziale, non poteva che trovare il proprio riferimento nel livello di categoria.

Questi contratti avevano un carattere dominante perché rappresentavano il punto di incontro tra i sindacati e le industrie: nei primi, con la centralizzazione degli accordi, si era sviluppata una grande solidarietà al proprio interno mentre, i secondi, volevano sempre il potere decisionale sugli accordi stessi.

La contrattazione di categoria vedrà affermare il proprio predominio sono nel 1962 a seguito di un accordo tra le federazioni di metalmeccanici e i datori di lavoro in cui vengono fissate le basi per un nuovo sistema contrattuale: nasce la *contrattazione articolata*, attraverso cui si realizza un decentramento negoziale grazie ad un periodo di tregua sindacale e alla nascita di ulteriori due livelli di contrattazione, oltre a quello nazionale, cioè *per settori* e *per categoria*, a cui vengono rinviate alcune materie come, ad esempio, l'orario di lavoro e i minimi

retributivi per i primi e la valutazione delle mansioni e i premi sulla produzione per i secondi. Tale stratificazione consente così al contratto nazionale una maggiore aderenza alle caratteristiche del singolo settore e della singola azienda.

Alla metà degli anni '70, si entra nel periodo dell'emergenza dove i sindacati sono chiamati a svolgere un ruolo di interlocutore quasi alla pari dello Stato, modificando i propri atteggiamenti e i propri strumenti per risolvere problematiche di natura collettiva come l'aumento della disoccupazione. Questa fase di concentrazione si è espressa tramite una serie di accordi a livello interconfederale:

- *Accordo Scotti (1983)*: in modo parziale, viene riproposta l'iniziale struttura contrattuale dove all'apice vi erano contrattazione nazionale e per categoria, mentre il livello aziendale aveva un ruolo del tutto marginale: quest'ultima, infatti, non avrebbe più potuto avere materie già presenti in altri livelli.
- *Accordo di San Valentino (1984)*: primo accordo interconfederale siglato senza l'assenso della CGIL. Gli accordi trilateri (governo-sindacati-datori di lavoro) vengono meno e sembra che la contrattazione aziendale possa ritornare di grande importanza. Terminata questa fase di turbolenza, solo due anni dopo riprenderà la dinamica interconfederale stipulando un accordo in materia di "decimali di contingenza e contratti di formazione lavoro".
- *Accordo del 1992*: le parti decidono di abolire l'indicizzazione dei salari e di adeguarli rispetto al costo della vita, cioè all'inflazione.

- *Accordo del 1993*: siglato da governo, sindacati e imprenditori dopo due anni di conflitti, fissa le regole della contrattazione definendo un modello contrattuale articolato su vari livelli: livello interconfederale (CGIL, CISL e UIL che contrattano per la salvaguardia di tutti i lavoratori), livello nazionale di categoria (metalmecchanici, chimici, ...) e livello aziendale. A livello economico, vengono poi definite alcune tempistiche come il rinnovo dei contratti collettivi ogni 4 anni per la parte normativa e ogni 2 anni per la determinazione dei minimi salariali.

Per concludere, dagli inizi del 2000 fino ai giorni nostri, si è assistito ad un rafforzamento del livello aziendale, dovuto anche alla crisi economica del 2008 che ha spinto la disoccupazione ai massimi storici. Nel 2009, con la riforma Brunetta, prende vita un nuovo modello che prevede un livello nazionale e un livello secondario, riprendendo un sistema di deleghe visto nella contrattazione articolata che ha valenza sia per il pubblico che per il privato. Nel 2014 viene, infine, stipulato l'accordo interconfederale tra CGIL, CISL, UIL e Confindustria in merito al Testo Unico sulla rappresentanza in cui viene ancor di più riproposto il modello della contrattazione articolata dove il contratto nazionale e il contratto aziendale coesistono con il primo che delega il secondo su alcune materie: la differenza sostanziale sta nella presenza di una "clausola di uscita" che consente al livello aziendale, solo per motivazioni importanti, di discostarsi dallo schema rigido delineato a livello nazionale.

## **Capitolo 2**

### **RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

#### **2.1 Premessa**

Dopo aver analizzato la molteplicità delle fonti di produzione del diritto del lavoro, è necessario approfondire la recente modifica del Titolo V (Legge Costituzionale n.3 del 2001), considerata come la più grande riforma costituzionale finora approvata dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948, che ha mutato gli equilibri tra Stato e Regioni al fine di redistribuire la competenza legislativa tra centro e periferia, aprendo così la legislazione regionale ad ambiti prima riservati alla legislazione statale.

Una modifica così consistente e articolata dell'ordinamento aveva inizialmente destato non poche perplessità in quanto, da una parte, l'approvazione di tale riforma fu possibile solamente grazie ad una maggioranza parlamentare non ampia prima e da un referendum confermativo costituzionale poi che, seppur avesse fatto registrare un risultato netto (64,2% sì e 35,8% no), fu caratterizzato da una scarsa affluenza alle urne (34,1%) e, d'altra parte, in modo particolare nei primi mesi post riforma, il Parlamento continuò ad operare come se niente fosse suscitando così il rischio di un caos istituzionale dettato dai contenziosi che potevano sorgere tra Stato e regioni.

Verrà trattata l'intera riforma analizzando brevemente la totalità degli articoli che la compongono ma, l'attenzione, sarà poi rivolta maggiormente a quelle parti del

testo che hanno in qualche modo “alterato” la classificazione delle fonti in ambito di diritto del lavoro conferendo alle Regioni una maggiore potestà legislativa e, su tutti, il nuovo articolo 117 ha avuto sicuramente un grande impatto in quanto le stesse si sono viste assegnare materie lavoristiche su cui prima legiferava lo Stato come la tutela e la sicurezza del lavoro, le professioni, la tutela della salute e la previdenza complementare e integrativa.

## **2.2 La XIII legislatura e la legge costituzionale n. 3 del 2001**

Nella storia della Repubblica Italiana abbiamo assistito solo in tre occasioni ad un referendum costituzionale confermativo e, quello del 7 ottobre del 2001, è l’unico in cui si è verificata la vittoria del “sì” e la conseguente approvazione di una modifica della Costituzione portata avanti dalla XIII legislatura in cui si sono susseguiti al governo Prodi, D’Alema (Governo D’Alema I e Governo D’Alema II) e infine Amato.

Quello della XIII legislatura è stato un lavoro di prosecuzione di un progetto di riforma in senso federale della forma dello Stato italiano dovuto sia a ragioni di principio che per motivi di necessità: agli inizi degli anni novanta, che segnano la conclusione della Prima Repubblica (che avverrà nel 1994 con le elezioni politiche), ormai non esisteva più un sistema di partiti capace di produrre alleanze che fossero durature nel tempo e dunque abili a governare e, per far fronte a questa crisi, si pensò che l’unico metodo attuabile fosse quello di introdurre dei

meccanismi di legittimazione diretta della leadership di governo: infatti, con la legge n. 81 del 1993, si diede la possibilità ai cittadini di eleggere direttamente i sindaci e i presidenti di provincia anche perché, a seguito del crollo dei partiti, molti comuni non erano neanche più governati.

In secondo luogo, per ragioni di necessità, si è arrivati all'approvazione a larga maggioranza della legge costituzionale n. 1 del 1999 inerente all'elezione diretta dei presidenti di regione e all'autonomia statutaria dei consigli regionali. Negli anni precedenti si erano verificate con mano le problematiche relative alla crisi partitica, sia nelle regioni a statuto ordinario, dove le crisi di governo erano all'ordine del giorno, sia nelle regioni a statuto speciale, dove i casi di Friuli-Venezia Giulia e Sardegna sono i più rappresentativi: nel nord-est dell'Italia si verificarono infatti sei cambi di governo con altrettante maggioranze, mentre nell'isola, ad ottobre del 1999, ancora non erano stati eletti il presidente e la giunta nonostante il voto fosse avvenuto nella primavera dello stesso anno.

Due anni più tardi, sul filo dello scioglimento del Parlamento, è stata infine approvata a stretta maggioranza la legge costituzionale n. 3 del 2001 dopo un ampio e complesso confronto tra le forze parlamentari e le rappresentanze delle regioni e delle autonomie locali, le quali esercitarono una forte influenza sul Parlamento al fine di procedere all'approvazione della riforma prima della fine della legislatura.

La stesura del disegno di legge trova origine il 30 giugno del 1997 quando alla Camera fu consegnato un testo di un progetto di legge costituzionale intitolato



“Revisione della parte seconda della Costituzione”: il dibattito si interruppe però circa un anno più tardi per l’assenza di margini di intesa per il proseguimento della discussione e il 2 giugno fu inoltrata dal Presidente della Commissione bicamerale alla Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari la richiesta di omettere dall’ordine del giorno tale proposta.

Il 18 marzo del 1999, il Presidente del Consiglio dei Ministri D’Alema, presentò al Parlamento una nuova proposta dal titolo “Ordinamento federale della Repubblica”, la cui analisi fu affidata in primo luogo alla 1° Commissione Affari Costituzionali della Camera che, in seguito ad un dibattito politico molto vivace sul Testo unificato proposto dal Comitato ristretto (costituito dalla stessa Commissione per evitare eccessivi slittamenti della discussione), concluse l’esame del provvedimento l’11 novembre e lo rimise all’Assemblea nonostante alcuni parlamentari evidenziarono una mancata intesa tra le forze politiche.

Il testo fu successivamente ratificato senza modifiche dall’Assemblea dei Deputati il 26 novembre e dall’Assemblea del Senato il 17 novembre del 2000; per la seconda deliberazione, fu poi trasmesso alla Camera dei Deputati che lo approvò il 28 febbraio del 2001 a maggioranza assoluta dei suoi componenti in seconda votazione e, di conseguenza, al Senato che, sempre a maggioranza assoluta e sempre in seconda votazione, lo approvò definitivamente l’8 marzo del 2001.

Infine, il 13 marzo furono depositate alla Corte di Cassazione due richieste di referendum: la prima, da 102 Senatori dell’opposizione e, la seconda, da 77 Senatori

della maggioranza. Dopo essere stato dichiarato “ammissibile”, il referendum confermativo indetto il 3 agosto, si svolse il 7 ottobre del 2001 con 10.438.419 voti favorevoli (64,2%) e 5.819.187 contrari (35,8%) pari al 34,4% degli aventi diritto di voto: il 18 ottobre del 2001, la Legge costituzionale n.3 fu promulgata dal Presidente della Repubblica.<sup>4</sup>

### **2.3 Gli articoli della legge**

La legge si compone di undici articoli differenti, i quali rettificano la Costituzione aggiungendo o modificando commi e, di conseguenza, abrogando numerose disposizioni ritenute incompatibili con il nuovo testo.

In primo luogo, la riforma va sostituire il vecchio articolo 114 della costituzione (*“La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”*) con uno novellato che viene suddiviso in tre commi.

Questa rettifica ha causato una conseguente abrogazione degli articoli 115 e 128, in quanto sono stati incorporati entrambi in quello nuovo con una formulazione differente.

---

<sup>4</sup> Cfr. F. MARCELLI, *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, Senato della repubblica – Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, 2001, p. 2-3

Il primo comma si sofferma sugli enti costitutivi della Repubblica, apportando delle novità sostanziali: immediatamente, si nota come gli enti siano ordinati da quello territorialmente più piccolo (Comune) a quello più comprensivo (Stato) e, dunque, in maniera inversa rispetto al precedente, ponendo al primo posto l'ente più vicino ai cittadini; inoltre, non è più un'articolazione di elementi ("*si riparte*") ma un elenco di veri e propri elementi costitutivi ("*è costituita*").

L'inserimento dello Stato e delle Città metropolitane tra questi elementi ha una valenza particolare poiché, il primo, viene considerato alle pari degli altri enti (considerando anche che non viene neppure posto al primo posto tra i componenti) mentre, le seconde, diventano costituzionalmente tutelate senza la necessità di disporre di articoli specifici o di formulare disposizioni ad hoc per la propria istituzione: la volontà del legislatore è stata quella di conferire pari dignità a tutti i livelli e senza il bisogno di particolari norme.

Il secondo comma, equipara i diversi livelli territoriali a differenza del precedente testo che, non solo non effettuava, ma escludeva, in quanto disciplinava in due articoli differenti le Regioni da una parte (art.115) e le Province e i Comuni dall'altra (art.128): per questa ragione, come recita l'art.9 della Legge, i precedenti articoli sono stati abrogati.

Infine, il terzo comma, dichiara Roma come capitale della Repubblica e rimette ad una legge dello Stato la disciplina del suo ordinamento.

L'articolo 2 della legge, sostanzialmente, conferma le disposizioni relative alle distinzioni tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario. Nel nuovo articolo 116, le novità sono due: la prima è che le autonomie speciali vengono elencate in ordine alfabetico e con la doppia dizione linguistica per sottolineare la "compatibilità" di questi regimi non ordinari con la nuova forma del titolo V; la seconda, riguarda invece le altre regioni, che vengono tutelate dal legislatore per evitare che tale regionalismo differenziato si trasformi in "discriminatorio". Si prevede, infatti, che anche quest'ultime abbiano la possibilità di instaurare *"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"* in alcune materie indicate nel nuovo articolo 117 in cui vi è una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Ulteriori modifiche, sono state apportate all'articolo 118 della Costituzione tramite il quarto articolo della Legge, il quale si riferisce alle funzioni amministrative, che non sono più attribuite alle Regioni ma ai Comuni; inoltre, nell'esercizio delle stesse, devono tener conto dei *"principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"*.

Tali principi, compaiono per la prima volta nella Costituzione e, in particolare al primo, il legislatore si riferisce alla sussidiarietà verticale, che da l'opportunità che sia svolta a livello territoriale superiore solo ciò che non può essere più utilmente svolto a livello territoriale inferiore, e orizzontale, che rimette al soggetto pubblico ciò che non può essere più utilmente svolto dal soggetto privato.

Il legislatore privilegia, dunque, la dislocazione locale al netto di esigenze di carattere unitario che richiedano la dislocazione a un livello più elevato (Regioni o Stato) grazie alla presenza di detti principi.

Nell'articolo 5, viene trattata l'autonomia finanziaria (articolo 118 Costituzione) che, non viene più riconosciuta solamente alle Regioni, ma viene estesa ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane sempre nei limiti della legge statale. Essa viene intesa nell'accezione più completa, ovvero sia come autonomia finanziaria di entrata che di spesa.

Nel secondo comma, viene specificato come, dopo un primo periodo in cui questi quattro attori dispongono di risorse autonome, possano successivamente stabilire e applicare tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e i principi del sistema tributario (tra le materie concorrenti, l'art.117 al terzo comma dispone proprio l'*“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*).

Il successivo articolo 6, fondamentalmente, aggiunge un comma all'articolo 120 della Costituzione confermando, invece, il primo. Siamo davanti a due norme (primo e secondo comma) eterogenee tra di loro.

Il primo, tolte alcune eccezioni di importante valenza, si presenta in maniera analoga al precedente: il testo è più sintetico e viene utilizzata l'espressione *“diritto del lavoro”* invece di *“professione, impiego o lavoro”* (art.120 ante L.Cost. 3/2001).

Il secondo, del tutto nuovo, prevede l'esercizio di poteri sostitutivi del Governo nei confronti di tutti gli enti territoriali in casi del tutto eccezionali, secondo procedure stabilite dalla legge che assicurino il rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Come nel precedente, anche l'articolo 123 ha subito una piccola integrazione di un comma grazie all'articolo 7 della legge che cita il Consiglio delle autonomie locali, *“quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali”* che deve essere disciplinato dallo statuto della regione stessa.

L'articolo 8, che novella l'articolo 127 della Costituzione, pone in essere un sistema di garanzia affinché tanto lo Stato quanto le Regioni non eccedano i limiti delle rispettive competenze sancite dalla Costituzione: viene data allo Stato la possibilità di accedere direttamente alla Corte costituzionale in merito a leggi regionali e viceversa alle Regioni in merito a leggi statali. Una modifica importante riguarda poi il ricorso che può essere effettuato se ha per oggetto una legge già pubblicata (entro sessanta giorni dalla pubblicazione) e non una legge non ancora promulgata.

L'ultimo articolo che agisce direttamente sulla costituzione è il nono, il quale modifica il primo comma dell'articolo 132 che riguarda le modifiche territoriali interne alla Regione e, in particolare, tratta del referendum.

D'altra parte, tramite la seconda disposizione, indica gli articoli che sono stati soppressi dalla Costituzione: articolo 115, articolo 124, articolo 125 (primo comma), articolo 128, articolo 129 e articolo 130.

Gli ultimi due articoli della Legge Cost. 3/2001 (10 e 11) non modificano la costituzione: il decimo, contiene una norma transitoria per le Regioni a statuto speciale di maggiore autonomia mentre, l'undicesimo, prevede che la Commissione parlamentare per le questioni regionali sia titolare di un rilevante potere consultivo sui progetti di legge in materie "regionali": in particolare su quelli riguardanti le materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma) e l'autonomia finanziaria (art.119).

Per quanto riguarda i rimanenti articoli del Titolo V, sono rimasti invariati sia nella sostanza che nella forma, gli articoli 121 (organi della Regione), 122 (elezione degli organi regionali), 126 e 131 (elenco delle Regioni italiane).

## **Capitolo 3**

### **IL NUOVO ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE**

Nel terzo e ultimo capitolo verrà approfondita la composizione del nuovo articolo 117 della Costituzione, modificato con la legge costituzionale del 2001, la quale ha influenzato notevolmente il rapporto tra Stato e Regioni e la competenza c.d. residuale che non è più statale ma regionale.

Dopo una breve analisi riguardante la totalità delle parti di cui si compone l'articolo, l'attenzione sarà posta sul secondo, terzo e quarto comma, ovvero sulle materie su cui legiferano Stato e Regioni e, in particolar modo, su quelle di natura lavoristica.

#### **3.1 L'articolo 3 (Legge Costituzionale 3/2001)**

In tema di diritto del lavoro e di fonti regionali, l'articolo 3 della legge ha avuto un notevole impatto in quanto, novellando l'articolo 117, ha ridisegnato il rapporto tra Stato e Regioni rovesciando il criterio di riparto della competenza legislativa con l'attribuzione alle Regioni di tutte le competenze non esplicitamente riservate allo Stato, a differenza del vecchio articolo in cui, venivano enumerate le competenze regionali, lasciando allo Stato la potestà legislativa di tutte le altre.

Per la prima volta si è adottato un principio mai precedentemente avanzato nell'individuazione delle materie su cui possono legiferare degli organi decentrati e, infatti, questo nuovo criterio ha traslato da regola ad eccezione la potestà dello Stato di dettare i limiti dell'esercizio delle potestà regionali ed è dunque la



competenza legislativa statale che ha ora bisogno di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione.

Le differenze tra il vecchio e il nuovo testo si evincono prima nella forma che nella sostanza, con il novellato che è ripartito in nove commi mentre, il precedente, ne includeva solamente uno in cui venivano elencate da un lato le materie di competenza regionale e i limiti all'emanazione e dall'altro veniva prevista una competenza c.d. "integrativa-facoltativa", ovvero la facoltà dello Stato di poter demandare alla Regione il potere di emanare norme di attuazione.

Il primo comma evidenzia sin dal principio i limiti alla potestà legislativa, distaccandosi molto dal vecchio articolo che, da un lato, limitava solo implicitamente quella statale (naturalmente non vi erano dubbi sul fatto che lo Stato dovesse agire nel rispetto della Costituzione) e, dall'altro, includeva esplicitamente i limiti nell'emanazione di norme legislative per quanto riguarda le materie concorrenti quali i "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" e l'interesse nazionale e di altre Regioni.

La novità del nuovo testo è espressa proprio dalla disposizione in forma esplicita di limiti nuovi come "il rispetto della costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117.1).

Proseguendo, come vedremo nei prossimi paragrafi, il nuovo criterio utilizzato per la ripartizione delle materie tra Stato e Regioni, individua tre livelli di competenza differenti:

- a. competenza *statale* (117.2): viene definita “esclusiva” ed è lo Stato che viene abilitato a legiferare.
- b. competenza *concorrente* (117.3): le Regioni sono abilitate a legiferare ma, la determinazione dei principi fondamentali in materia, è riservata allo Stato che pone così dei vincoli per il legislatore regionale.
- c. competenza *regionale* (117.4): viene definita “residuale” perché spetta alle Regioni legiferare su tutte quelle materie che non vengono enumerate e, dunque, non sono espressamente riservate allo Stato.

Nel quinto comma emerge tutta l’attività internazionale a capo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (quest’ultime vengono citate proprio per esplicitare che anch’esse vengono legittimate ad operare in tale materia): devono sia partecipare all’elaborazione degli atti comunitari sia provvedere all’attuazione del diritto comunitario e internazionale.

Il sesto comma definisce le aree di competenza della potestà regolamentare di Stato e Regioni dove ad entrambi spetta la regolamentazione nelle materie in cui godono di esclusiva potestà legislativa mentre, nelle materie c.d. concorrenti, spetta alle Regioni.

Il settimo richiama uno dei principi fondamentali della nostra costituzione, ovvero il principio di uguaglianza menzionato nell’articolo 3: le Regioni hanno infatti il dovere di legiferare seguendo tale scopo e dunque eliminando qualsiasi ostacolo

che impedisca “la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica” (117.7).

Gli ultimi due commi (117.8 e 117.9) prevedono la possibilità di formare intese e accordi tra Regioni e con enti territoriali di altri Stati.

### **3.2 Potestà legislativa esclusiva statale**

Nel secondo comma del novellato articolo 117 della Costituzione, il legislatore riconosce allo Stato un'esclusiva potestà legislativa in diciassette materie e, tra queste, ospitano il diritto del lavoro le voci “l”, “m”, e “o” che trattano rispettivamente di “ordinamento civile”, “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” e “previdenza sociale”.

L'ordinamento civile si configura come un insieme di regole che disciplina i rapporti tra privati e, per questo, sin da subito sono sorte non poche perplessità su tale decisione del legislatore. Ci si è domandati se effettivamente il diritto del lavoro, considerato come ogni possibile regola che regola il rapporto di lavoro, sia pubblico che privato, fosse contenuto interamente nell'ordinamento civile oppure no.

Innanzitutto è opportuno sottolineare come la Corte Costituzionale ha ampiamente accolto nella giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale del Titolo V il concetto di “materia trasversale”, individuando nell'articolo alcuni titoli in cui lo

Stato può intervenire anche se sulla carta sembrerebbero riservati al legislatore regionale. Detto ciò, l'ordinamento civile non viene qualificato come "trasversale" dalla Corte ma anch'esso offre un "tocco" di trasversalità dato dal fatto che il termine "ordinamento" sta ad indicare non un istituto o una materia ma qualcosa di ben più grande e diverso in quanto comprende un complesso di principi, istituti e norme unificate a sistema.<sup>5</sup> D'altra parte, con il termine "civile" viene chiamata in causa la "fonte", la quale non è costituita solo dal codice civile ma anche dai classici diritti "positivi", ovvero il civile, il penale, il processuale civile e il processuale penale.

A tal proposito, la Corte ha affermato che la "potestà legislativa dello Stato comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale; che essa non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; che essa comprende la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato; che in essa sono inclusi istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica" (326/08).

La ratio del legislatore sembra dunque essere quella di evitare che le Regioni disciplinino aspetti concernenti le regole fondamentali fra i privati e di riservare

---

<sup>5</sup> Cfr. A. DI STASI, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, 2021

allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale; la giurisprudenza, sembra aver confermato tutto questo negli anni successivi alla riforma in quanto ha più volte affermato come, per quanto concerne l'impiego pubblico ad esempio, la regolamentazione di questo si riconduce all'ordinamento civile (e quindi alla potestà legislativa dello Stato) per i profili privatizzati del rapporto e all'ordinamento regionale (e quindi alla competenza legislativa residuale regionale) per i profili pubblicistico-organizzativo.

Viene invece definita come “materia trasversale” dalla Corte quella presente alla voce “m” del nuovo articolo, cioè la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”: ciò significa che si tratta di una materia che non fa riferimento ad oggetti specifici ma a finalità che devono essere perseguite e che pertanto si intrecciano con una pluralità di altri interesse, incidendo in tal modo su ambiti di competenza concorrente o residuale delle regioni (*ex multis*: sentenza 171/2012, 235/2011, 225/2009, 345/2004, 272/2004).

La ratio del legislatore è sempre quella di garantire degli standard essenziali attribuendo esclusivamente allo Stato il compito di definire tali livelli e lasciando agli altri enti territoriali (Regioni, Province e Comuni), una volta che lo Stato ha garantito loro risorse sufficienti per poterli erogare, la loro realizzazione.

Si tratta dunque di una previsione posta, evidentemente, a garanzia dei diritti sociali e del principio di uguaglianza sostanziale tra gli individui, tesa cioè a impedire che

la nuova autonomia riconosciuta alle Regioni si traduca in forti disuguaglianze territoriali nelle prestazioni sociali. Spetta di conseguenza a questa norma il compito di realizzare un equilibrio in quelle materie come l'assistenza sociale in cui le competenze legislative e amministrative finalizzate all'attuazione del diritto sociale sono decentrate verso Regioni e enti locali.<sup>6</sup>

Infine, anche in tema di "previdenza sociale" sono sorti degli aspetti problematici dal momento che il medesimo articolo, al comma 3, prevede la potestà concorrente sulla materia "previdenza integrativa e complementare".

Il diritto del lavoro ha sempre incluso nella previdenza sociale la c.d. previdenza di base, quella integrativa, quella complementare e altri istituti a tutela della salute del lavoratore: con la riforma è invece emerso che la previdenza integrativa e complementare si sia posta in un rapporto di specialità rispetto alla previdenza sociale e, di conseguenza, la potestà legislativa concorrente risulta così essere forzosamente vincolata alle scelte operate dal legislatore statale.

Al legislatore regionale sembra pertanto rimanere quella sfera di autonomia fatta salva da una normazione volta a configurare prestazioni aggiuntive, migliorative rispetto ad una previdenza sociale nazionale.

---

<sup>6</sup> Cfr. E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel nuovo titolo V della Costituzione*, Studi Zancan, 2003

### **3.3 Potestà legislativa concorrente Stato-Regioni**

Nel terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione vengono elencate tutte quelle materie in cui lo Stato fissa le regole generali valide in tutto il territorio nazionale, mentre alle regioni viene conferita la possibilità di intervenire con le loro leggi nel rispetto della legge-quadro statale. Il testo infatti cita come *“nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.* (117.3)

Emerge dunque la principale novità del novellato articolo: lo Stato fissa i principi fondamentali mentre le regioni hanno il potere di emanare la normativa di dettaglio; la relazione tra normative di principio e di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere gli obiettivi e alla seconda individuare gli strumenti da utilizzare per raggiungerli: sembra dunque che lo Stato abbia perso la possibilità di introdurre normative di dettaglio nelle materie di competenza concorrente.

La prima materia lavoristica e forse anche quella meno adatta che viene inserita tra le voci in cui la potestà legislativa risulta essere “concorrente” tra Stato e Regioni è la “tutela e sicurezza del lavoro”. Questa titubanza è dovuta a tre motivazioni principali:

a) la sicurezza sul posto di lavoro è diretta espressione dei diritti fondamentali dell'uomo e, per questa ragione, sarebbe maggiormente opportuno che nei suoi tratti

sostanziali ci sia un'applicazione uniforme in tutto il Paese, la quale non può che essere garantita con leggi dello Stato;

b) in materia sono spesso intervenute delle direttive comunitarie molto stringenti dove l'applicazione sul territorio nazionale è di responsabilità dello Stato. Occorre dunque una regolamentazione unitaria per evitare provvedimenti da parte dell'UE, visto anche l'orientamento vigoroso della Corte di Giustizia europea in merito all'attuazione degli obblighi comunitari;

c) la legislazione antinfortunistica e tecnica è assistita da violazioni penali in casi di violazione e, dunque, è impossibile pensare che regolamentazioni regionali possano intervenire, in virtù del principio costituzionale di riserva statale in materia penale (art.25.2 Costituzione).<sup>7</sup>

Ad ogni modo, la tutela e la sicurezza del lavoro è molto legata alla materia "ordinamento civile" ed entrambe sono regolamentate anche indirettamente dalla determinazione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni: per tale motivo l'espressione "tutela e sicurezza" suggerisce che si tratti di una competenza per disciplinare il lavoro "in melius" rispetto ad una tutela base che viene già conferita dalle precedenti due apposite disposizioni di natura esclusivamente statale.

---

<sup>7</sup> Cfr. M. LAI, *Sicurezza del lavoro e riforma del Titolo V della Costituzione*, UNIVPM, Ancona



Ulteriore materia di carattere concorrente è quella delle “professioni” che, a differenza di quelle precedentemente analizzate, non si presta ad essere interpretata trasversalmente o a subire restrizioni nel proprio ambito per via dell’incidenza di competenze statali ma viceversa ha un contenuto ben chiaro e definito.

Anche in questo caso però, ci si è immediatamente interrogati su tale scelta costituzionale di non lasciare allo Stato la possibilità di far avere a tale materia un carattere di unicità (e quindi una potestà legislativa esclusiva) a livello nazionale, con il rischio che una differenziazione regionale avrebbe comportato, per il professionista, l’impossibilità di esercitare la propria attività su tutto il territorio e dunque la violazione dell’articolo 120 della Costituzione: *“né limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”*.

Negli anni a seguire sono stati soppressi tutti i tentativi di omettere la materia dal comma 3 dell’articolo 117 in quanto vi era la convinzione che sarebbero stati dettati quei principi fondamentali che avrebbero soddisfatto le esigenze di unitarietà.

Bisogna però dire che lo Stato, anche contraddicendo quel principio di differenziazione cui puntava la riforma, ha sempre mantenuto un approccio “centralista” anche oltrepassando quei vincoli di riparto imposti dal nuovo titolo V e confezionando discipline di dettaglio che andavano e vanno tutt’ora ben oltre la mera fissazione dei principi fondamentali; allo stesso momento, anche il diritto sovranazionale ha inciso in modo diretto e pervasivo sulla regolamentazione del

settore, con una tendenza sempre più spiccata verso la liberalizzazione delle attività professionali.

Concludendo, gli interventi continui del legislatore statale e comunitario hanno formato un complesso sistema di limiti che ha quasi del tutto escluso la competenza regionale in materia.

La terza materia che tocca direttamente il diritto del lavoro è quella della “previdenza complementare e integrativa”: come già sottolineato nel precedente paragrafo, mentre la previdenza sociale viene affidata allo Stato, la previdenza complementare è attribuita alla legislazione concorrente e per di più non da sola, ma congiuntamente alla previdenza integrativa.<sup>8</sup>

Questa decisione del legislatore apparve assai contraddittoria se confrontata con la già presente normativa statale in materia di previdenza pubblica, la quale risultava assai vincolante, al punto da prevedere già un apparato sanzionatorio, penale e amministrativo: alle Regioni sarebbe rimasta solamente la regolamentazione di aspetti attuativi della disciplina nazionale.

Un altro aspetto che destò perplessità fu la differenza tra previdenza complementare e previdenza integrativa che non risultò da subito del tutto chiara, soprattutto per la

---

<sup>8</sup> Cfr. G. CIOCCA, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, Relazione al convegno su “Federalismo e diritto del lavoro”, Ancona, 2003

seconda: prima della riforma, tale concetto era usato per identificare quelle di forme di previdenza aggiuntive rispetto alla previdenza pubblica mentre, all'indomani del referendum, era stata riconosciuta come quella previdenza privata che viene anche riconosciuta nell'articolo 38 ("*L'assistenza privata è libera*"); in questo modo, appare del tutto evidente come le Regioni possano finalmente giovare di potestà legislativa in quanto la legge statale garantisce le norme generali ( in questo caso lo Stato non ha competenza sui livelli essenziali delle prestazioni perché si tratta di una previdenza aggiuntiva, la cui quantificazione spetta a chi decide di porla in essere) mentre la legge regionale può attuare forme diverse dai fondi pensione, libere nella forma e nelle prestazioni.

### **3.4 Potestà legislativa esclusiva regionale**

Al comma quarto, seppur non vi è un elenco di voci, il novellato articolo prevede che tutte le materie che non siano espressamente contenute nei due blocchi precedenti siano di competenza esclusiva delle Regioni.

Il testo, al contrario del primo comma, non utilizza il termine "esclusiva" mentre invece sono certamente validi i limiti già visti in precedenza, quali il rispetto della Costituzione, i vincoli comunitari e gli obblighi internazionali).

L' "istruzione e formazione professionale" è una materia che è ha visto riconfermare l'appartenenza alla competenza esclusiva delle Regioni seppur soggetta, come visto nel comma secondo, alle leggi statali che dettano "disposizioni

generali e comuni sull'istruzione": infatti, il fatto che venga esclusa dalle materie ripartite (*"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale"* 117.3) e non presente tra quelle esclusive, ne fa uno dei pochi casi "indirettamente espliciti" di materia di competenza esclusiva regionale.

Nel corso di questi due decenni, le incertezze interpretative e applicative non sono mancate e, la Corte costituzionale, è dovuta intervenire in più occasioni soprattutto per quanto riguarda la formazione professionale all'interno del rapporto di lavoro: il caso più rilevante è stato quello sull'apprendistato dove la Corte si è espressa dichiarando come in materia ci sia una "concorrenza di competenze" piuttosto che delle semplici competenze concorrenti e, di seguito, ha proceduto a importanti enunciazioni di principio e ha affermato che "la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile", mentre quella pubblica spetta alle Regioni.<sup>9</sup>

La problematica era quella di capire dove finisse la competenza statale in materia di "ordinamento civile" e dove iniziasse la competenza regionale in materia "formazione professionale" nel momento in cui la formazione professionale stessa

---

<sup>9</sup> A. DI CASOLA, *Il punto su formazione professionale e competenze regionali*, Rivista di diritto delle autonomie regionali, 2011

fosse correlata a un rapporto di lavoro. Nel caso di una formazione “interna” al rapporto di lavoro si è preferito far ricondurre la competenza allo Stato in materia di “ordinamento civile” mentre nel caso di una formazione “esterna” al rapporto, questa risulta essere oggetto di competenza residuale tranne che per la “determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni” che è invece di competenza statale.

Per quanto concerne le altre materie di competenza regionale, in quanto “innominate”, individuarle con certezza e completezza non è agevole: le uniche due che ci vengono esplicitamente suggerite dall’articolo 117 è proprio l’“istruzione e formazione professionale” insieme alla “polizia amministrativa locale”.

## **Conclusioni**

L'analisi condotta nell'elaborato permette di giungere a delle conclusioni particolari, sia per quanto riguarda la riforma in senso stretto sia per quanto riguarda le problematiche sorte immediatamente dopo la promulgazione.

La riforma del titolo V ha sovvertito gli equilibri delle fonti del diritto del lavoro andando ad inserire nella carta costituzionale ben sette nuove disposizioni che si occupano di "lavoro", a differenza del precedente testo in cui vigeva un totale silenzio. Le prime due sono contenute nell'articolo 120 e garantiscono la libera circolazione delle persone e l'esercizio del diritto al lavoro "in qualunque parte del territorio nazionale, mentre le altre cinque sono contenute nell'articolo 117 ai commi 2 e 3: la "previdenza sociale" (competenza esclusiva statale), l'"istruzione e formazione professionale" (competenza esclusiva regionale), la "tutela e sicurezza del lavoro", le "professioni" e la "previdenza complementare e integrativa" (competenza concorrente Stato-Regioni).

Vi sono poi altre norme di carattere generale relative al sistema delle fonti: in primis, lo Stato gode del potere di fissare i "principi fondamentali" nelle materie in cui la legislazione è concorrente (117.3) mentre alle regioni spetta la potestà regolamentare (117.6) e poi spetta sempre allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (117.2).

La legge costituzionale n.3 del 2001, ha dunque attribuito alle Regioni una grande importanza, tale da potersi considerare come una delle fonti principali nel diritto del lavoro, a differenza di altri ordinamenti dove gli enti decentrati risultano spesso essere in fondo alla gerarchia.

La riforma, come visto, aveva l'obiettivo di aumentare il decentramento amministrativo italiano e dunque di continuare il lavoro che le precedenti legislature, insieme alla XIII, stavano portando avanti in quegli anni.

All'indomani dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale però i dubbi e le perplessità non hanno tardato a palesarsi, soprattutto per la ripartizione di alcune materie che, per natura e importanza, avrebbero meritato una diversa collocazione. A distanza di quindici anni infatti, si è presentata per il popolo italiano l'opportunità di cambiare nuovamente la Costituzione grazie alla riforma Renzi-Boschi del 2016 dove uno dei punti cardini era proprio la modifica del titolo V: il referendum confermativo diede però esito negativo, in quanto la vittoria del "no" si attestò al 59,12%.

In quel caso, l'obiettivo era completamente opposto rispetto a quello che ci si era prefissato di raggiungere nel 2001: si voleva da una parte sopprimere il comma terzo e dunque le materie di legislazione concorrente per collocarle, la maggior parte di queste, sotto la potestà legislativa statale e dall'altra inserire una "clausola di supremazia" che avrebbe permesso l'intervento del Governo in situazioni in cui avrebbe dovuto prevalere l'unità e l'interesse nazionale.

Un'eventuale vittoria del referendum avrebbe di fatto sovvertito nuovamente l'assetto gerarchico delle fonti del diritto del lavoro, privando le Regioni della possibilità di legiferare in alcune materie.

Ad oggi, però, i dubbi sorti ormai vent'anni fa rimangono e ulteriori tentativi di modifica costituzionale o di effettivi cambiamenti non desterebbero tutto questo scalpore.



## **Riferimenti e bibliografia**

- A. DI STASI, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, 2021
- D. IROLLO e G. IROLLO, *Compendio di diritto del lavoro*, Maggioli editore, 2021
- L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro quindici anni dopo*, G. Giappichelli editore, Torino, 2003
- BUSANI, QUAGGIA & PARTNERS, *Il criterio della gerarchia delle fonti*, “The italian notaries”, 2010
- P. CATALINI, *Le opportunità dispari. I nuovi obiettivi legislativi oltre le pari opportunità*, Esculapio, 2013
- F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, Relazione al corso SPISA, 2002
- V. CERULLI IRELLI, *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Astrid, Roma, 2021
- D. BALDAZZI, *Il settore “lavoro” dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, Le istituzioni del federalismo, 2006
- F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, Le istituzioni del federalismo, 2003

- M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, Le istituzioni del federalismo, 2003
- F. MARCELLI, *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, Senato della repubblica – Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, 2001
- S. MARCAZZAN, *La riforma del titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti con lo Stato e con l’Unione Europea*, Amministrazione in cammino, 2004
- A. BARBERA e C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, 2018
- G. DI LIETO e W. LINDO, *Esiti della riforma del Titolo V della Costituzione nelle Regioni Obiettivo I*, Progetto Traguardi
- M. LAI, *Sicurezza del lavoro e riforma del Titolo V della Costituzione*, UNIVPM, Ancona
- E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel nuovo titolo V della Costituzione*, Studi Zancan, 2003
- M. SIAS, *Titoli di intervento statali e “sussidiarietà razionalizzata” (o da razionalizzare?)*, Le Regioni, 2005
- L. CARPENTIERI e D. CONTE, *Dal federalismo al regionalismo. Prospettive nazionali ed esperienze europee*, G. Giappichelli editore, Torino, 2020

C. CIPOLLONI, *La materia delle professioni: una concorrenza (sleale) tra normazione statale di principio e legislazione statale di dettaglio*, Italian Papers on Federalism, 2020

A. DI CASOLA, *Il punto su formazione professionale e competenze regionali*, Rivista di diritto delle autonomie regionali, 2011

G. CIOCCA, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, Relazione al convegno su “Federalismo e diritto del lavoro”, Ancona, 2003

S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell’ordinamento costituzionale*, G. Giappichelli editore, Torino, 2012