



**F. GHERA, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2012, pp. 120**

**I**l testo di Federico Ghera, *Regioni e diritto del lavoro*, opera un quadro ricognitivo in ordine alla materia del diritto del lavoro così come rinvenibile, a fronte dei diversi limiti emersi in via progressiva, all'interno dell'art. 117 Cost., offrendo una descrizione del tortuoso percorso evolutivo compiuto dalla giurisprudenza costituzionale e parallelamente dalla dottrina prima e dopo la riforma del Titolo V.

Come è noto la Legge Costituzionale n. 3 del 2001 ha profondamente inciso sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: mentre nell'elenco delle materie di competenza esclusiva della legge statale, l'unica voce attinente agli oggetti normalmente ricompresi nel diritto del lavoro è quella della *previdenza sociale*, nelle materie di competenza concorrente figurano invece la *previdenza complementare ed integrativa*, la *tutela e la sicurezza del lavoro*, così come, nell'ambito residuale, *l'istruzione e la formazione professionale*.

In prima battuta, fa notare l'Autore, l'intero diritto del lavoro – fatta eccezione per gli aspetti attinenti la previdenza sociale – sembrerebbero ricadere nel campo della legislazione concorrente, almeno per ciò che riguarda le Regioni ordinarie: da più parti una simile lettura è stata percepita con particolare preoccupazione, lasciando spazio piuttosto ad una interpretazione fortemente riduttiva dell'oggetto *tutela e sicurezza del lavoro*, facente leva sulla previsione, presente tra le materie di competenza esclusiva della legge statale, della voce *ordinamento civile* (art. 117, comma 2, lett l) Cost.), in grado di restringere fortemente la portata delle competenze regionali per ciò che riguarda la facoltà di adottare norme di diritto privato.

In risposta ad una simile e limitativa interpretazione, l'Autore fa notare come parte della dottrina abbia invece tentato una lettura meno riduttiva della materia, partendo dal presupposto che la legislazione regionale sarebbe sì potuta intervenire sul versante della disciplina dei rapporti di lavoro, seppur senza toccare quegli aspetti fondamentali enucleati dalla legge statale in virtù della più ampia competenza in materia di *ordinamento civile*. Inoltre, accanto a questo filone interpretativo, Ghera dà conto di un terzo orientamento, incline cioè a ravvisare la possibilità di un intervento regionale in materia di lavoro, anche sotto il profilo privatistico, che, agganciandosi alla *lett m)* dell'art. 117 Cost., sia di fatto subordinato alla necessità di incrementare, muovendosi quindi esclusivamente verso l'alto, i livelli di tutela dei diritti dei lavoratori garantiti dalla legislazione statale.

Senza dubbio, come l'Autore non esita a sottolineare nel primo capitolo – intitolato “*I Problemi aperti dalla riforma del Titolo V*” – la portata della competenza legislativa riconosciuta allo Stato in materia di *ordinamento civile* riveste una importanza centrale per la comprensione dell'intero discorso, in quanto una sua stringente interpretazione precluderebbe alle Regioni, come di fatto è accaduto, la possibilità di disciplinare l'aspetto più significativo dell'ambito lavoristico: il rapporto di lavoro.

Per tale ordine di ragioni Ghera presenta un quadro ricostruttivo della dottrina e della giurisprudenza costituzionale relativa al c.d. *limite del diritto privato* antecedente alla riforma del Titolo V, per poi atterrare sulla norma dell'art. 117 Cost. così come novellata nel 2001, partendo dal presupposto che una buona parte della dottrina ha ravvisato una prospettiva *continuista* tra il limite pocanzi citato e l'attuale voce *ordinamento civile* collocata tra le materie di competenza esclusiva dello Stato.

Il primo intervento della Corte Costituzionale sul punto – e si entra qui nella seconda parte del testo, precisamente nel capitolo dal titolo “*Ordinamento Civile ed autonomia regionale*” – si verificò con la sentenza n. 7 del 1956 in cui venne affermato il principio secondo il quale le Regioni non avrebbero potuto disciplinare i rapporti privati, anche nelle materie di loro competenza, nonostante la regola sembrasse suscettibile di eccezioni in presenza di particolari fattori.

Successivamente all'entrata in funzione delle Regioni ordinarie e fino alla fine degli anni '80, la Corte Costituzionale mutò sensibilmente il proprio orientamento, dichiarandosi non più disposta, come emerso nella sentenza n. 154/1972, e salvo casi straordinari, ad ammettere eccezioni alla regola della riserva allo Stato sul diritto privato.

Una reale inversione di tendenza si realizzò, come detto, sul finire degli anni '80, *in primis* con la sentenza n. 391/1989 con cui la Corte attenuò il rigore dei principi affermati nel 1972, precisando che non tutto ciò che avrebbe potuto considerarsi diritto privato in senso astratto era effettivamente precluso alla legge regionale, e poi con la sentenza n. 35/1992 che, individuando il fondamento del limite del diritto privato nell'esigenza di preservare l'unitarietà del regime giuridico dei rapporti privati, e ravvisandone il fondamento non più nell'art. 5 Cost. bensì nell'art. 3 Cost., si trovò a compiere una apertura in favore dell'autonomia regionale, ammettendo una deroga alla legislazione allora vigente in materia di diritto societario, permettendo la costituzione di una società partecipata esclusivamente dalla Regione ed ammettendo peraltro uno scostamento dalla disciplina statale di un istituto di diritto privato con l'obiettivo di adattarlo a finalità di carattere pubblico.

La giurisprudenza costituzionale sul limite del diritto privato si concluse, prima dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, con la sentenza n. 352/2001 con cui la Corte avrebbe raggiunto, sia secondo Ghera, sia secondo parte della dottrina, il punto di massima apertura in favore delle Regioni, lasciando intendere un'apertura tale da dischiudere alle Regioni la possibilità di incidere anche sui rapporti intercorrenti esclusivamente tra soggetti privati, purché connessi alle materie di competenza regionale.

Dopo aver dato conto dell'evoluzione giurisprudenziale, l'Autore sottolinea come l'enucleazione e l'evoluzione del limite del diritto privato siano andati di pari passo con la primaria affermazione di un modello di Regione quale ente meramente amministrativo, non già come ente politico, in grado cioè di sviluppare un proprio indirizzo, eventualmente diverso da quello degli organi statali: sottratti cioè i rapporti privati dalle materie di competenza regionale, alla potestà legislativa non rimaneva altro, secondo Ghera, che la disciplina delle modalità di organizzazione e di svolgimento delle funzioni amministrative, prefigurandosi piuttosto una fonte legislativa che non sarebbe risultata, al contrario di quella statale, reale espressione di politicità.

Con l'entrata in funzione delle regioni ordinarie, invece, nella giurisprudenza costituzionale finì col prevalere la preoccupazione secondo la quale, ammettendo la possibilità di interventi regionali nella sfera dei rapporti tra privati, si potesse creare un'eccessiva frammentazione nel sistema del diritto privato. Per tale ordine di ragioni, nell'ultima fase della sua giurisprudenza, la Corte finì col precisare che quando la legislazione regionale si trovava ad interferire con istituti di diritto privato, per finalità connesse allo svolgimento delle funzioni amministrative, non aveva senso far valere il limite di diritto privato così come avveniva nell'ipotesi di rapporti intersoggettivi: ci si era avvalsi in sostanza del limite

del diritto privato soltanto al fine di contenere gli interventi regionali entro determinati argini, evitando di spegnerli aprioristicamente come invece si verificava nell'ambito dei rapporti tra soggetti privati.

Le considerazioni dell'Autore divengono ben più incalzanti nel momento in cui, gettando uno sguardo alla riforma del Titolo V, non è ritenuto condivisibile l'orientamento volto a ravvisare nella materia *ordinamento civile* il prosieguo del *limite del diritto privato*, pena la conferma di un modello riduttivo di autonomia regionale, poco in linea con le finalità espresse dal legislatore costituzionale, e che verrebbe – sempre secondo l'autore – smentito dall'inclusione di materie a forte valenza privatistica negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost, a meno che, riducendone sensibilmente la portata, non si fosse inteso depurarle dai profili privatistici.

Nonostante tali osservazioni, la Corte Costituzionale è sembrata invece di diversa opinione, ravvisando, almeno di primo acchito e contrariamente a quanto ritenuto dall'Autore, la conferma del vecchio limite del diritto privato: in realtà, Ghera fa notare che, volgendo lo sguardo alle soluzioni date in concreto dalla Corte, tale impressione risulti in parte ridimensionata, se non a tratti addirittura aggravata.

Se da un lato la continuità con la giurisprudenza precedente poteva essere ravvisata laddove si era nuovamente escluso un intervento regionale sulla disciplina dei rapporti tra soggetti privati, così come era stata ammessa la possibilità che le leggi regionali toccassero situazioni di natura privatistica nell'ambito delle quali fosse coinvolta l'amministrazione regionale, in altri casi la Corte è sembrata muoversi in un'ottica di rottura con la tesi *continuista*: nel caso della sentenza n. 234/2005, così come in altre pronunce menzionate dell'Autore, la Consulta, al fine di fornire un titolo giustificativo alle leggi statali, aveva avuto modo di dilatare enormemente la materia dell'ordinamento civile, pur di giustificare discipline legislative dello Stato che poco avevano a che fare con il diritto privato.

Allo stesso modo, in altre circostanze, la Corte aveva adottato, in rottura con la giurisprudenza risalente, un atteggiamento restrittivo laddove nelle decadi precedenti si erano invece garantite delle aperture più nette in favore dell'autonomia regionale.

Dopo aver tracciato un quadro ricostruttivo della giurisprudenza costituzionale in tema di *ordinamento civile*, l'Autore opera una disamina delle diverse materie attinenti il diritto del lavoro ricomprese negli elenchi *ex art. 117 Cost.* e cioè, come si diceva all'inizio, *tutela e sicurezza del lavoro, previdenza sociale, previdenza complementare ed integrativa ed istruzione e formazione professionale.*

In particolare con riferimento alla materia concorrente della *tutela e sicurezza del lavoro* spicca la necessità di comprendere quale rapporto intercorra tra quest'ultima e la competenza dello Stato sotto il profilo dell'*ordinamento civile*, al fine di circoscriverla dall'esterno per comprenderne la portata *finalistica*, in rapporto alle altre previste in seno all'art. 117 Cost: è chiaro che alla luce di una stringente interpretazione della competenza esclusiva prevista dalla *lett l)*, la *tutela e sicurezza del lavoro* dovrebbe essere ricondotta a soli aspetti di carattere pubblicistico; viceversa, nel caso in cui si rifiutasse una simile interpretazione, la potestà legislativa delle Regioni, seppur concorrente, non potrebbe che ritenersi estesa anche ai profili privatistici, cioè ai rapporti di lavoro.

In particolare, seguendo la prima ipotesi ricostruttiva, Ghera fa notare che lo Stato risulterebbe abilitato sotto un duplice profilo ad intervenire sulla disciplina dei rapporti di lavoro, fissando da un lato i principi fondamentali della materia ed intervenendo, dall'altro, sulla base della competenza esclusiva e trasversale in materia di ordinamento civile: invero, secondo l'Autore, la fissazione dei principi fondamentali della materia permetterebbe allo Stato di imporre le direttive della disciplina, successivamente demandata secondo lo schema concorrente alle Regioni, mentre la riserva sull'ordinamento civile consentirebbe invece alla legislazione statale di espandersi ben oltre tali principi.

Un ulteriore limite alla potestà legislativa regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro sarebbe da ravvisare, sempre secondo l'Autore, anche nell'eventualità in cui la legislazione statale demandi alla contrattazione collettiva il completamento della disciplina di determinati rapporti di lavoro: è cioè da ritenersi che i contratti collettivi, cui la legislazione dello Stato affidi il compito di disciplinare determinati rapporti di lavoro, integrino la disciplina legislativa, concorrendo con essa a dare corpo alla materia *dell'ordinamento civile*, rappresentando quindi un limite nei confronti delle leggi regionali al pari delle leggi statali.

Oltre a tali considerazioni, Ghera dà conto di quella parte della dottrina che ha invece sostenuto l'intreccio tra la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di *tutela e sicurezza del lavoro* e quella esclusiva dello Stato in ordine alla *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale* (lett. m), art. 117 Cost.), seppur nell'ottica di un incremento verso l'alto, nei casi in cui questa venga esercitata per disciplinare l'attività dei pubblici poteri preordinata alla tutela dei lavoratori e non anche - poiché sotto questo profilo opererebbe invece la riserva dell'ordinamento civile in via complementare - sul rapporto di lavoro privatisticamente considerato.

Per quanto attiene invece la materia della *previdenza sociale*, ricompresa tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, a differenza della *previdenza complementare ed integrativa*, menzionata tra le materie concorrenti, è da ravvisare l'intenzione del legislatore costituzionale di suddividere la materia previdenziale in due parti: la locuzione *previdenza sociale* alluderebbe alle forme di tutela prestata in favore dei lavoratori per sopperire alle loro necessità economiche, secondo una nozione fatta propria dalla stessa Costituzione all'art. 38, nel momento in cui distingue tra il diritto del «cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere (...) al mantenimento e all'assistenza sociale» ed il diritto dei lavoratori a che siano disposti «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, la vecchiaia e disoccupazione involontaria», distinguendo quindi tra assistenza sociale, diretta al sostentamento del cittadino inabile al lavoro e previdenza sociale, orientata invece a garantire al lavoratore i mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita nel caso di impedimenti indipendenti dalla volontà del lavoratore stesso. Per tale ragione, secondo l'Autore, non sembrerebbe dubitabile che il concetto di previdenza sociale espresso in seno all'art. 117 Cost. sia il medesimo rispetto quello sotteso all'art. 38, comma 2, Cost.

Per ciò che attiene invece il campo della *previdenza complementare ed integrativa*, nell'ottica dello sviluppo della crisi finanziaria che affligge il sistema pensionistico italiano, l'idea del legislatore sarebbe stata quella di affiancare alla tutela previdenziale obbligatoria, affidata a strutture pubbliche, una tutela di tipo aggiuntivo e di carattere libero, che troverebbe peraltro conferma nelle discipline organiche apprestate dal legislatore statale prima della riforma, con il D. Lgs. N. 124/1993, e successivamente, mediante il D.Lgs. n. 252/2005.

Inoltre, secondo una prospettiva più ampia, partendo dal presupposto che il termine *previdenza* non consentirebbe di circoscrivere esclusivamente la materia al solo trattamento pensionistico, si potrebbero prefigurare ulteriori prestazioni rispetto a quelle già erogate sulla base delle disposizioni operate dalla legge statale: invero non dovrebbe ritenersi preclusa alle Regioni la possibilità di istituire forme di tutela previdenziale da loro gestite direttamente ovvero da enti pubblici regionali, in via per l'appunto integrativa – seppur pubblica – rispetto a quanto previsto dallo Stato.

Ghera fa notare però che, qualora venga riconosciuta una competenza in materia di previdenza integrativa complementare alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, da attuare mediante strumenti di diritto privato, verrebbe in parte meno la tesi secondo la quale alle leggi regionali dovrebbe ritenersi preclusa la disciplina dei rapporti di carattere privatistico.

Per ciò che riguarda invece la materia dell'*istruzione e formazione professionale*, rientrando tra le competenze di carattere residuale, essa si troverebbe ad intersecare, da un lato, il sistema complessivo dell'istruzione, dall'altro, quello del diritto del lavoro: nel secondo caso, oltre al fatto che la formazione professionale rappresenterebbe certamente un canale di intervento dei pubblici poteri sul mercato del lavoro, la stessa legislazione regionale ha da tempo forgiato particolari figure di contratti di lavoro caratterizzate da finalità formative.

I dubbi sorgono allora soprattutto per ciò che riguarda il secondo profilo poiché, qualora sia preclusa alle Regioni la possibilità di intervenire nei rapporti privatistici, esse non avrebbero alcuna competenza nella determinazione delle fattispecie contrattuali menzionate; al contrario, seguendo una prospettiva antitetica, tale competenza potrebbe estendersi alla regolamentazione di tali fattispecie, non escludendo a monte l'intervento della legge statale, in quanto la materia *ordinamento civile* sarebbe sempre legittimata ad intervenire con la possibilità di attrarre a sé – qualora sia ritenuto opportuno dal legislatore statale – tali profili in maniera più o in meno stringente.

Per quanto attiene infine la giurisprudenza della Corte Costituzionale sulle questioni pocanzi menzionate – tenendo presente che si era avuta conferma dell'interpretazione della materia *ordinamento civile* similmente a quanto avvenuto per il limite del diritto privato – essa non è sempre riuscita a mantenersi fedele a quelle premesse di fondo secondo le quali solamente la legge statale sarebbe potuta intervenire sulla disciplina dei rapporti di lavoro.

In materia di contratto di apprendistato (sentenza n. 50/2005) la Corte aveva risolto il problema dell'attrazione alle Regioni dell'intera disciplina di tali rapporti, distinguendo tra attività formative da svolgersi all'esterno dell'azienda, area di competenza regionale, ed attività formative che i datori di lavoro sarebbero tenuti a somministrare sul luogo di lavoro, in questo secondo caso andando ad intersecare il profilo dell'*ordinamento civile* poiché attinenti al sinallagma contrattuale. Tale decisione sarebbe stata poi successivamente messa in discussione dalla sentenza n. 176/2010, all'interno della quale la Corte aveva non solo negato l'ipotesi di una esclusiva competenza statale nel caso di apprendistato aziendale ma aveva puntualizzato che le Regioni avrebbero potuto – sconfinando in profili privatistici – esercitare la competenza in materia di formazione professionale, stabilendo anche la durata minima del rapporto.

In altre circostanze, in controtendenza e sottraendo profili pubblicistici alle Regioni, la Corte Costituzionale (sentenza n. 234/2005) aveva avuto modo di ricondurre la disciplina delle procedure per favorire l'emersione del lavoro irregolare, non già alla *tutela e sicurezza del lavoro*, bensì all'*ordinamento civile*, in base all'argomento secondo il quale tale disciplina fosse da ricollegare alla medesima materia a cui appartenevano le norme privatistiche oggetto di verifica; ugualmente, e per le medesime ragioni, è stato negato che rientrasse nella competenza delle Regioni la vigilanza sul rispetto degli obblighi previdenziali, risultando così smentita la tesi secondo la quale entro la materia della tutela e sicurezza del lavoro sarebbe stato ricompreso l'intero diritto amministrativo del lavoro.

Ha trovato diversamente conferma nella giurisprudenza l'idea secondo cui la disciplina del mercato del lavoro, ed in particolare il collocamento ed i servizi per l'impiego, sarebbe da ricondurre alla materia *tutela e sicurezza del lavoro*: la Corte ha infatti precisato che la potestà legislativa regionale avrebbe potuto subire senz'altro condizionamenti derivanti dall'esercizio della competenza legislativa trasversale in materia di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali*, essendo i servizi per l'impiego strumentali alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, così come, anche sotto il profilo della *formazione ed istruzione professionale*, la Corte aveva sottolineato che la potestà legislativa regionale poteva incorrere nei limiti derivanti dall'esercizio delle competenze trasversali, in particolare sotto il profilo dell'*istruzione*, dell'*ordinamento civile* e della *previdenza sociale*.

Come ovvio l'intero argomento presenta tratti di estrema problematicità che non hanno trovato, a detta dell'Autore, una coerente soluzione nella giurisprudenza della Corte, spesso restia a fissare un orientamento determinato.

Ciò che appare è una limitazione significativa delle competenze regionali sotto il profilo del diritto del lavoro, tanto nel settore pubblico, quanto nel settore privato.

In *Regioni e diritto del lavoro* Ghera è riuscito pienamente a dare conto dei diversi orientamenti dottrinali, rapportandoli efficacemente alle soluzioni di volta in volta escogitate dalla giurisprudenza costituzionale: le posizioni espresse dall'Autore sposano – ed in realtà sembrano auspicare – l'idea di un maggior margine di autonomia regionale, mettendo ampiamente in discussione – come si è avuto modo di sottolineare – le stesse soluzioni adottate in sede giurisprudenziale, in particolare utilizzando quale latente canone ermeneutico le intenzioni del legislatore costituzionale, mirate, tramite la Riforma del Titolo V, ad aumentare *tout court* il grado di autonomia regionale, anche sotto il profilo delle competenze in materia di diritto del lavoro.

Alessandro Megaro