# Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale diretta da
MARCO BIAGI

*In questo numero*

***In ricordo di Marco Biagi***

ATTUALITÀ
***Federalismo e lavoro***

RICERCHE
***Nuove forme di retribuzione e partecipazione finanziaria dei lavoratori in Europa***

***La tutela economica del socio-lavoratore dopo la l. 142/2001***

Giuffrè Editore N. 2/XII - 2002

Pubblicazione Trimestrale - Spedizione in a.p. - 45%
art. 2 comma 20/b legge 662/96 - Filiale di Varese

# *SOMMARIO* - n. 2/2002

LUIGI MONTUSCHI

**In ricordo di Marco Biagi. La « mission » di Marco** . . . . . 151

**Attualità:** ***Federalismo e lavoro***

MARCO BIAGI *Il lavoro nella riforma costituzionale*. . . . . 157

**Ricerche:** ***Le nuove forme della retribuzione e la partecipazione finanziaria dei lavoratori in Europa***

PIETRO ICHINO *La « giusta retribuzione » tra diritto ed economia* . . . . . 165
GIANNI LOY *I vantaggi economici per i lavoratori legati ai risultati dell'impresa* . . . . . 175
FABRIZIO AMATO *La tutela economica prevista per il socio-lavoratore dalla legge n. 142/2001*. . . . . 189
MICHELE TIRABOSCHI *Partecipazione finanziaria, qualità del lavoro e nuove relazioni industriali: il caso italiano in una prospettiva comparata* . . . . . 206
ANDREW PENDLETON *Politica e pratiche di partecipazione finanziaria in Europa* . . . . . 221
CARMEN AGUT GARCIA *La partecipazione dei lavoratori in Spagna* . . . . . 238
ROGER BLANPAIN *La partecipazione finanziaria dei lavoratori e il ruolo delle parti sociali: il caso belga* . . . . . 260
LUCIANA GUAGLIANONE *Azionariato dei dipendenti e Governo di impresa* . . . 271
ALAN C. NEAL, PASCALE LORBER *La partecipazione finanziaria dei lavoratori e il ruolo delle parti sociali: l'esperienza del Regno Unito*. . . . . 285
JACQUES ROJOT *La partecipazione finanziaria dei lavoratori e il ruolo delle parti sociali: il caso francese* . . . . . 303
DANIELA SENNE *La partecipazione finanziaria dei lavoratori e il ruolo delle parti sociali: il caso tedesco*. . . . . 315

*Il 19 marzo, poco prima di cadere vittima di un brutale attentato sulla soglia di casa, Marco Biagi aveva trascorso con noi, collaboratori più stretti, gran parte del pomeriggio in Università. Avevamo discusso, presso il nostro Centro Studi modenese, di alcuni tra i numerosi progetti in corso e, in particolare, della programmazione dei numeri 3 e 4 di DRI. Il numero 1 era già in uscita, mentre il numero 2, questo fascicolo, era già stato sostanzialmente chiuso.*
*Affidiamo ai lettori di DRI l'ultimo numero firmato da Marco Biagi. Siamo profondamente grati al prof. Luigi Montuschi, il suo caro Maestro, per aver accettato il non facile compito di ricordare Marco. Rispetto all'indice delineato da Marco abbiamo semplicemente ritenuto opportuno aggiungere un suo scritto inedito, non ancora completamente terminato, dedicato alla analisi del lavoro nella riforma costituzionale, a testimonianza del suo impegno per la modernizzazione del diritto del lavoro italiano, come annunciato programmaticamente nell'Editoriale di apertura del n. 1/2002 di DRI (nuova serie).*
*Ringraziamo, anche a nome della famiglia di Marco, quanti hanno manifestato, in questi giorni difficili, solidarietà, affetto e stima nei confronti del nostro Maestro e del suo lavoro. Interpretando la volontà di Marco, noi tutti ci impegnamo a garantire, nelle forme e nei modi che concorderemo con l'editore e con quanti ci vorranno aiutare, la continuità della Rivista nell'identico spirito innovatore che la animava sotto la direzione di Marco.*

*Michele Tiraboschi*
*Alberto Russo*
*Olga Rymkevitch*
*Riccardo Salomone*
*Carlotta Serra*

# La « mission » di Marco

*Luigi Montuschi*

**1.** Pochi giorni prima del Convegno di Modena, che si è tenuto a un mese di distanza dall'orrendo crimine che ha spezzato la vita operosa di Marco, è uscito il primo numero della nuova serie della Rivista « Diritto delle relazioni industriali ». L'editoriale a firma di Marco s'intitola « Una rivista che si rinnova »: in poche righe, come era nel suo stile, è condensato il programma, la linea d'azione: « contribuire alla modernizzazione del diritto del lavoro e delle relazioni industriali ».

« L'ambizione non ci manca » ha annotato Marco, con una punta di ironia, ma senza un traguardo ambizioso una Rivista rischia di vivacchiare, di essere « autoreferenziale », ospitando saggi e contributi anche raffinati ma fini a sé stessi. Alla sua Rivista, sin dal primo numero, ha voluto affidare una « *mission* » di alto profilo, che era poi quella che professava con convinzione negli scritti e nel quotidiano operare.

Innovare e modernizzare il diritto del lavoro italiano, tenendo conto delle esperienze europee, era per Marco non solo una scelta obbligata, ma un modo per investire il suo straordinario patrimonio di conoscenze comparatistiche, la sua vivacità e curiosità intellettuale. In poche parole, Marco proiettava nella nuova Rivista quella che era diventata l'ansia di ogni giorno: l'innovazione, la competizione, il cambiamento.

Senza venir meno « al rigore scientifico », con la consapevolezza che oggi, più che mai, il metodo giuridico ha bisogno del supporto interdisciplinare, dell'attenzione costante al dato sociale ed economico, al diritto comunitario, alle regole del mercato: Marco ha posto sul tappeto anche il problema della « qualità » della dottrina italiana, troppo spesso provinciale, involuta e disattenta, incapace di cogliere un cambiamento che va prendendo corpo a livello europeo. L'editoriale condensa felicemente il suo pensiero, la sua speciale attenzione al mutamento, alla domanda d'innovazione: Marco coltivava un sogno e la Rivista era, a suo giudizio, lo strumento adatto per realizzarlo o comunque per crearne le condizioni utili, facendo « opinione » e provocando un fertile dibattito.

Mentre lo sviluppo frammentario del diritto del lavoro italiano era condizionato dall'incerta e contraddittoria stagione di fine secolo, Marco era già

---

* *Luigi Montuschi è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Bologna.*

proiettato nel nuovo millennio, progettava mutamenti, anche radicali, immaginava di poter « modernizzare » non solo per rendere competitiva l'impresa nel mercato europeo e globale, in linea con gli impulsi comunitari, ma anche per garantire ai lavoratori una migliore qualità della vita.
Inutile nasconderlo: Marco pedalava avanti con la sua bicicletta, ci precedeva di alcuni decenni e dietro si faceva fatica a tenere il passo, anzi a volte alle sue esternazioni quasi avveniristiche la reazione di molti, compresa la mia, era di una certa sufficienza od incredulità. Come se le sue idee e la sua irrefrenabile progettualità ponessero a rischio consolidate dogmatiche, mettessero in discussione un impianto che, pur vetusto, in realtà tendeva a perpetuarsi.
Si è poi aggiunta la paura del nuovo e soprattutto il timore che questa o quella riforma potesse alterare equilibri faticosamente raggiunti, favorire l'avversario politico o penalizzare il sindacato, sottraendo qualche cosa ai lavoratori senza concedere reali contro-partite. Chi ricorda la lunga e lacerante battaglia sulla scala mobile, l'asprezza del conflitto sociale, il prezzo sproporzionato pagato in termini di equilibri, per una riforma che ha conferito, invece, nuovo slancio alla contrattazione collettiva, può comprendere o anche solo immaginare le difficoltà incontrate da Marco sul suo cammino, e le amarezze per critiche a volte ingenerose.
Marco aveva però una marcia in più, il coraggio delle sue idee (quanti avrebbero arretrato dopo le intimidazioni terroristiche?), una straordinaria determinazione nel perseguire gli obiettivi che si era proposto, un ottimismo che gli derivava dalle certezze che lo sostenevano (l'adorata famiglia e la fede cristiana), l'entusiasmo giovanile nonostante i primi capelli bianchi. Marco aveva le qualità giuste per riuscire o, quanto meno, per tentare di realizzare la sua « *mission* ». E forse per questa ragione è stato fermato dalla cieca e vile violenza di chi si è illuso di poter spegnere le idee, vanificando o allontanando nel tempo progetti riformistici già ampiamente condivisi in ambito europeo.

**2.** Nella relazione di Marco al Convegno di Torino del febbraio scorso, dal titolo « Cambiare le relazioni industriali », che contiene le sue osservazioni in margine al Rapporto del « Gruppo di Alto livello sulle relazioni industriali », si ritrovano i temi illustrati nel *Libro Bianco*, specie nella sezione dedicata al « Sistema contrattuale ». Ivi si è ipotizzato il superamento dell'attuale assetto contrattuale, riconoscendosi al contratto collettivo nazionale il ruolo di accordo « quadro » ed esaltando la funzione regolatoria di quello decentrato, al quale dovrebbe riconoscersi un'ampia possibilità di deroga, pur se « presidiata », ai contenuti del livello negoziale superiore.
Così come per la partecipazione, anche il superamento del modello centralizzato della contrattazione collettiva (sino a riconoscere un unico livello contrattuale) costituisce prima che una « opportunità » che nel *Libro Bianco* è stata offerta alle organizzazioni sindacali, un'indicazione precisa contenuta nel Rapporto europeo.
Naturalmente si tratta di un progetto che ha bisogno, per decollare, dell'adesione convinta delle parti sociali e, soprattutto, di un clima politico diverso.
Ma l'idea di Marco di modernizzare il diritto del lavoro, allineandolo allo

*standard* europeo, era a tutto campo: riguardava il mercato del lavoro, i contratti formativi, gli strumenti della flessibilità, gli ammortizzatori sociali, la tipologia (e regolazione) dei nuovi lavori, le politiche per favorire il reinserimento lavorativo della donna: un insieme complesso ed articolato di regole, poi trasfuso nelle « deleghe » che il Governo ha presentato al Parlamento.
Un progetto ambizioso al pari del « manifesto » della nuova serie della sua Rivista: eppure Marco era consapevole che le riforme, specie quelle del lavoro, hanno tempi lunghi, sono quasi sempre parziali, frammentarie ed episodiche, mai globali e complessive e che il cammino sarebbe stato incerto, periglioso e difficile. Credeva però nel dialogo, nella forza della ragione, nella fecondità del confronto, senza pregiudiziali e inciampi ideologici.
Si riteneva un servitore dello Stato, non di una parte politica: forse ingenuamente pensava che lo scopo che si proponeva, il sogno che voleva realizzare, lo ponesse al riparo dalle critiche.
Così all'indomani della tragica fine non è mancato chi ha tentato di strumentalizzare il suo pensiero, di trarne qualche utilità contingente, facendo apparire un uomo risoluto, come un interlocutore intransigente, incapace di riconoscere le priorità, di selezionare i bisogni e, soprattutto, di comprendere che il grande sogno della modernizzazione del diritto del lavoro è irrealizzabile se manca il consenso sociale, se neppure si avvia il dialogo, se la contrapposizione divide il paese e fomenta i dissidi. Tutt'altro che sprovveduto, Marco ha visto montare con angoscia il « caso » dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, sino a sfuggire di mano: il superamento graduale della mitica reintegrazione nel posto di lavoro (discutibile o meno) non era la questione principale, l'architrave sul quale poggiava il progetto riformista.
Marco era amareggiato (e lo ha scritto in uno dei suoi agili commenti pubblicati sul Sole 24 Ore) anche per la diffusa disinformazione a tutti i livelli, sui reali contenuti dell'ipotesi di mini-riforma dell'art. 18: non era giusto lasciare intendere ai lavoratori che il licenziamento sarebbe stato, come un tempo, libero e discrezionale, intimabile senza una giusta causa o un giustificato motivo. Ma era altresì consapevole che sarebbe stato esiziale trasformare il problema dell'art. 18 in un punto irrinunciabile e ineludibile del programma riformista, una sorta di pre-condizione, così troncando il dialogo e impedendo alle parti sociali di ricercare ragionevoli intese mediatorie.
Questi erano i segreti tormenti, le amarezze che confidava a pochi, il senso di isolamento che provava dal momento in cui il conflitto si è fatto più aspro e incontrollabile. Marco che ricercava per naturale tendenza il dialogo e la mediazione, che praticava la tolleranza e la ricerca del consenso, non poteva condividere in cuor suo l'intransigenza, il « muro contro muro ». Anche perché il clima di tensione poneva a rischio il programma riformista complessivo, quanto meno toglieva allo stesso quell'alone di modernità, quel valore aggiunto che derivava dall'allineamento agli *standard* europei nell'interesse non solo dell'impresa (che non può fruire di posizioni privilegiate sul mercato), ma anche dei lavoratori.
Quei pensieri e quelle preoccupazioni hanno accompagnato Marco sino al giorno dell'ingiusto ed assurdo sacrificio.

**3.** Il decollo dell'opera di Marco, dopo il consueto percorso accademico che lo ha visto nel 1984 vincitore del concorso a cattedra e poi chiamato presso la Facoltà di Economia dell'Università di Modena, si colloca *grosso modo* agli inizi degli anni '90. Da allora non si contano gli incarichi in Italia e all'estero: la sua costante presenza nelle istituzioni europee è il segno tangibile di una meritata fama acquisita quale comparatista e studioso delle relazioni industriali. Non si può negare che pochi giuristi italiani, come Marco, hanno ottenuto riconoscimenti e consensi così unanimi e significativi.
Pur se i primi saggi di ampio respiro con i quali si è cimentato con metodo e rigore dogmatico hanno attestato la sua capacità di affrontare tematiche anche complesse, Marco non era e non poteva essere un giurista di stampo tradizionale: non stava dentro gli schemi. Sarebbe stato un errore e, in definitiva, una limitazione delle sue naturali inclinazioni, indurlo a rinunciare ai suoi interessi per il diritto comparato, costringerlo a stare seduto, anziché volare da una capitale all'altra, europea ed extra-europea.
Quella era la sua autentica vocazione, era, come si suol dire, impressa nel suo DNA: nato comparatista, europeo *ante litteram*, quella strada ha percorso raggiungendo prestigiosi traguardi, guadagnandosi stima e considerazione, specialmente fra quei colleghi europei che Marco coinvolgeva ogni anno nei convegni modenesi. Convegni che avevano sempre ad oggetto l'Europa e il futuro del diritto del lavoro. A Modena, nella sua Università, Marco ha fondato un Centro di studi e, da ultimo, un'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati delle Relazioni Industriali, che sono le strutture di supporto dell'attività di ricerca e di studio del gruppo dei suoi giovani allievi, la sua speciale officina artigiana, della quale era giustamente orgoglioso.
La crescita di Marco non è stata repentina e improvvisata: i traguardi raggiunti, li ha conquistati giorno per giorno. Lavoratore instancabile, organizzatore straordinario (basti qui ricordare il lavoro profuso per organizzare l'undicesimo convegno dell'Associazione internazionale di relazioni industriali tenutosi a Bologna, nel settembre del 1998), Marco era un vulcano di idee, di progetti, di iniziative che mettevano a dura prova la resistenza fisica dei suoi collaboratori più stretti, in primo luogo di Michele Tiraboschi.
L'entusiasmo non gli è mai mancato, l'ambizione pure, ma, in verità, come si possono raggiungere traguardi così importanti, senza quello spirito competitivo che rende tollerabili sacrifici personali altrimenti insopportabili?

**4**. E poi più nulla. Nello spazio di pochi attimi, quella sera del 19 marzo all'ora di cena si è consumata una tragedia orribile e insensata, che ancora è fonte di indicibili tormenti per Marina e i figli, Francesco e Lorenzo, per le persone che gli hanno voluto bene e lo hanno stimato. Per chi, come me, lo ha avuto accanto nei primi anni dell'iniziazione accademica e lo ha seguito poi nella sua brillante ascesa, è una parte importante della vita, quella migliore della prima maturità, che si è persa. Tutto ciò è terribilmente ingiusto e difficile da comprendere e soprattutto da accettare.
Venerdì 19 aprile, al termine del Convegno che Marco aveva organizzato come ogni anno (ma era presente solo il suo volto che campeggiava dietro il tavolo

dei relatori, il volto giovane di un eterno ragazzo che scrutava fra il pensoso e il divertito la platea dei suoi amici e colleghi), ho preso il treno alla stazione di Modena, pressoché nell'ora in cui Marco ha iniziato un mese prima il suo ultimo viaggio. Sotto la pensilina del terzo binario pochi passeggeri in attesa: sono trascorsi alcuni minuti e poi l'annuncio del treno. Per un attimo mi sono voltato verso il sottopassaggio sperando di vedere sbucare di corsa Marco (arrivava sempre all'ultimo minuto), ma nessuno è comparso, il treno è arrivato e sono partito per Bologna con l'animo oppresso.

Marco non è più fra noi: ad altri spetta il compito e l'onere gravosissimo di non disperdere il suo pensiero, le sue iniziative, la sua scuola di giovani, la straordinaria rete internazionale dei suoi rapporti scientifici, il patrimonio di idee e di progetti accumulato in tanti anni di lavoro. Affinché la Rivista della quale ha potuto scrivere solo il primo editoriale, possa davvero, come Marco sognava, contribuire alla modernizzazione del diritto del lavoro e delle relazioni industriali.

# ATTUALITÀ

## *Federalismo e lavoro*

### Il lavoro nella riforma costituzionale

*Marco Biagi*

*Sommario*: **1.** Un nuovo quadro costituzionale tra modernizzazione e criticità interpretative. — **2.** Una lettura interpretativa: dalla concorrenza ordinamentale alla sinergia funzionale. — **3.** Un federalismo cooperativo e solidale come garanzia di un dialogo fra ordinamento comunitario ed interno. — **4.** Sussidiarietà e leale collaborazione come garanzie procedurali dei diritti fondamentali proclamati dall'Unione Europea. — **5.** Riforma costituzionale e diritto comunitario della concorrenza.

**1.** La tematica del lavoro ha assunto nell'ambito della recente riforma costituzionale un rilievo particolare, anche se non mancano problemi interpretativi. Occorre innanzitutto ricordare che il nuovo art. 117, 3° comma, della Costituzione assegna alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di « tutela e sicurezza del lavoro », « professioni », « previdenza complementare ed integrativa ».

La potestà legislativa concorrente comporta che le Regioni possono deliberare anche in assenza di altri atti da parte dello Stato, sempre che ciò avvenga nei limiti di altri principi costituzionali. In ogni caso « la determinazione dei principi fondamentali » entro i quali deve esplicarsi la potestà legislativa concorrente delle Regioni viene « riservata alla legislazione dello Stato », come recita l'ultimo inciso dello stesso art. 117, 3° comma, Cost.

Qualora il Governo ritenga che le leggi regionali emanate nelle materie di legislazione concorrente violino altri principi costituzionali, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale (art. 127, 1° comma). Ma si tratta di un rimedio successivo che non impedisce alla legge regionale contestata di entrare in vigore *medio tempore*.

Non solo ma occorre soprattutto avere a mente che il nuovo Titolo V in sostanza inverte il precedente sistema di distribuzione delle competenze. Infatti l'art. 117, 4° comma, dispone che « spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato ». Esiste quindi una potestà legislativa esclusiva delle Regioni che certamente riguarda la materia dell'istruzione e formazione professionale. Infine nell'ambito della legislazione esclusiva riconosciuta allo Stato dall'art. 117, 2° comma, va ricordato il riferimento all' « ordinamento civile » richiamato dalla lettera l) della norma in parola.

Si tratta di materiali normativi non suscettibili di un'agevole sistemazione ermeneutica che deve quindi essere ricercata con rigore ed attenzione, nell'au-

spicato approfondimento fra Stato e Regioni, così da pervenire a risultati equilibrati e forieri di un'utile sperimentazione.
Non sembrano del resto esservi dubbi di sorta circa la portata di queste disposizioni almeno nel senso che la potestà legislativa concorrente delle Regioni non può riguardare soltanto il mercato del lavoro, in una logica di semplice conferma del decentramento amministrativo in atto. In ogni caso, anche dovesse accedersi a quest'opzione interpretativa, occorre almeno riconoscere che si tratta oggi di funzioni di intervento sul mercato del lavoro delle quali le Regioni sono diventate pienamente titolari, almeno in concorrenza con lo Stato che non potrebbe invertire tale processo devolutivo con interventi di legislazione ordinaria.
Pertanto ove la formula « tutela…del lavoro » dovesse essere intesa semplicemente alla stregua di « mercato del lavoro », occorrerà comunque ricomprendervi funzioni ed attività quali i servizi per l'impiego, agenzie di mediazione e lavoro interinale, interventi a tutela delle fasce deboli, integrazione della manodopera comunitaria, mobilità territoriale, ammortizzatori sociali, incentivi all'occupazione, composizione di controversie individuali e collettive, gestione dei licenziamenti collettivi. Tuttavia occorre osservare a riguardo che la riforma costituzionale lascerebbe in pratica le cose come stanno, senza di fatto innovare in modo significativo nella concreta attribuzione delle competenze, diversamente da quanto era sembrato proporsi lo stesso legislatore costituente.
Per quanto si riferisce alla regolazione dei rapporti di lavoro viene da taluno sostenuta la tesi interpretativa che riconduce questa materia all'interno della formula « ordinamento civile » di cui al già ricordato art. 117, 2° comma. Giova osservare in proposito che il legislatore costituente si è espresso con ben maggiore chiarezza ed univocità su un argomento, qual è la « immigrazione », che altrimenti avrebbe potuto anch'esso ingenerare dubbi di collocazione. La sua attrazione nell'area della competenza esclusiva statale è invece perentoria, mentre non così è avvenuto per il lavoro. *Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit:* si può dunque argomentare nel senso che il legislatore costituente non è stato per nulla chiaro utilizzando la formula « ordinamento civile » se essa deve riferirsi anche alla tematica giuslavoristica.

**2.** L'esercizio interpretativo deve dunque ricorrere ad altri punti di riferimento che non sia la semplice analisi letterale delle norme fin qui considerate. Del resto l'intervento riformatore non è certo avvenuto sulla base di un'Assemblea costituente, bensì nel quadro del procedimento di revisione di cui all'art. 138 Cost: ragione di più per impegnarsi in un esercizio ermeneutico assolutamente rispettoso delle altre parti del testo costituzionale non oggetto di modifiche. Certamente di primaria rilevanza in proposito è il combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost. che richiamano l'esigenza di un'uniformità di discipline e trattamento con riguardo ai rapporti intercorrenti tra i soggetti privati. La dimensione dell'intero territorio nazionale è sicuramente connaturata all'effettiva tutela dei principi fondamentali richiamati dalle norme richiamate, con particolare riferimento a quello di uguaglianza.
Non a caso il nuovo art. 117, 2° comma, lett. m) attribuisce alla potestà

legislativa esclusiva dello Stato la « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ». Ma a ben vedere la nuova norma riguarda per l'appunto i *livelli essenziali* e non eventuali modulazioni di tutela che dunque appaiono rinviabili anche alla legislazione concorrente, sempre che essa si risolva in un sistema di *opting out upwards*, cioè di deroghe migliorative o comunque tali da non intaccare complessivamente alcune garanzie di base.
Non sembra peraltro revocabile in dubbio che la legislazione giuslavoristica da tempo ormai si distacchi dal rimanente *corpus* dell'ordinamento civile. Il diritto del lavoro nel suo complesso non si limita infatti a regolare e quindi limitare l'esercizio dell'autonomia individuale privata, ma spiega i suoi effetti anche sulla dinamica dell'autonomia collettiva, ricollegandosi nel contempo ad altri principi costituzionali quali la libertà sindacale (art. 39) e il diritto di sciopero (art. 40). Per tacere dei profili pubblicistici-amministrativi che riguardano più complessivamente ancora l'intervento nello stesso mercato del lavoro.
È vero comunque che anche altri ordinamenti, del tutto comparabili con quello italiano come la Germania e la Spagna, denotano come l'equilibrio sia stato raggiunto riconoscendo nella sostanza una prevalenza della potestà legislativa statale (o federale) al fine di garantire comunque una uniformità e parità di trattamento così da evitare fenomeni distorsivi della concorrenza e quindi lo stesso fenomeno del *dumping* sociale. Nel contesto tedesco si verifica certamente sul piano formale uno stato di potenziale tensione tra legislazione esclusiva e concorrente in materia di lavoro e comunque in quel caso nell'ambito della legislazione concorrente i Länder hanno competenza solo quando il Bund non ne faccia uso.
La standardizzazione dei livelli di protezione dei lavoratori sull'intero territorio federale è stata realizzata anche in Germania in quanto lo Stato ha invocato la clausola costituzionale che riconosce « la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita » prescindendo dai confini territoriali di ogni singolo Land. Anche nell'esperienza spagnola, pur fortemente caratterizzata da una doppia lista di materie di competenza rispettivamente regionale e statale, la prassi applicativa ha visto assegnare alle Comunità autonome solo l'esercizio della potestà di attuazione delle norme statali.
Dunque sono *i livelli essenziali dei diritti civili e sociali* che, a mente dell'art. 117, 2° comma, lett. l) reclamano l'intervento della legislazione statale in via esclusiva, pur dovendosi contemplare uno spazio della legislazione concorrente regionale non semplicemente attuativo di quella nazionale, bensì anche a carattere integrativo e sostitutivo, sempre che le *prestazioni* di cui alla più volte richiamata norma in parola (lett. l) vengano comunque assicurate nella loro essenzialità. E qualora l'intervento regionale risultasse sovvertitore di tale assetto, lo Stato dovrà senz'altro esercitare i poteri sostitutivi regolati dall'art. 120 che non a caso nel capoverso richiama proprio ancora una volta « in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali ».
Questa lettura del difficile raccordo interpretativo tra il 2° e il 3° comma dell'art. 117 Cost. — basata su una sorta di sinergia funzionale in opposizione

alla tentazione di una concorrenza ordinamentale — appare più convincente che non la defatigante comparazione tra le nozioni di « ordinamento civile » e di « tutela e sicurezza del lavoro ». Impegnarsi ad oltranza in una *actio finium regundorum* tra tali formulazioni approderebbe, come già evidenziato dal dibattito di questi primi mesi, a risultati alquanto improduttivi.

**3.** Del resto la prospettazione qui sostenuta sembra avvalorata anche dall'analisi del raccordo fra ordinamento comunitario ed interno, così come disciplinato dal nuovo quadro costituzionale.
Non si dimentichi in proposito che fra le materie di legislazione concorrente il 3° comma dell'art. 117 Cost. indica in apertura dell'elenco i « rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni », anche se la stessa norma esordisce nell'alinea ricordando che « la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ».
Proprio i vincoli che derivano dall'ordinamento internazionale e comunitario in particolare confermano la necessità di aver riguardo ai *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (di competenza esclusiva statale), al di sopra dei quali potranno ben esercitarsi le funzioni legislative concorrenti riguardanti la *tutela e sicurezza del lavoro.*
In ogni caso la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee non ha mai avuto esitazioni nell'individuare nello Stato l'unico soggetto responsabile dell'adempimento degli obblighi comunitari, al punto da negare che esso possa invocare, al fine di giustificare eventuali inosservanze di tali obblighi, le garanzie previste dal proprio ordinamento per le autonomie regionali. Tale principio è stato talvolta esteso dalla Corte di Lussemburgo fino al punto da legittimare un effetto di alterazione del riparto costituzionale delle competenze interne da parte delle norme comunitarie, anche se, trattandosi di una situazione eccezionale, deve risolversi in un effetto derivante con evidenza dalla disciplina comunitaria stessa.
Tenuto conto del processo di intensa comunitarizzazione che ha investito il diritto del lavoro negli ultimi lustri, è ben evidente che tutte le nuove norme costituzionali richiamate in apertura devono essere organizzate dal punto di vista interpretativo in modo da consentire il puntuale adempimento degli obblighi connessi con l'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Ciò consente di affermare una volta di più l'insostituibilità logica, prima ancora che giuridica, di una legislazione statale che definisca i *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (art. 117, 2° comma lett. l), determinando così nel contempo quei *principi fondamentali* (art. 117, 3° comma, ultimo inciso) entro i quali dovrà svolgersi la potestà legislativa concorrente regionale in materia di *tutela e sicurezza del lavoro*, di *professioni* ed anche di *previdenza complementare* (art. 117, 3° comma, prima parte).
Ove lo Stato non intervenga secondo questa metodologia le Regioni potranno legiferare nelle materie di competenza concorrente anche in assenza di una previa legge statale di principio, proponendosi di realizzare la trasposizione di direttive comunitarie sul loro territorio. Di fronte all'inazione del legislatore

nazionale, approssimandosi il termine di scadenza dell'obbligo traspositivo ovvero anche a prescindere da tale circostanza, il legislatore regionale ben potrà intervenire in funzione traspositiva della direttiva in questione. Resta comunque il fatto che in linea generale e secondo uno schema traspositivo finalizzato al puntuale adempimento degli obblighi comunitari, la legislazione statale di recepimento della direttiva dovrà far riferimento a principi che non potranno essere derogati dalle Regioni anche in materia di legislazione regionale concorrente (ed anche esclusiva), sia perché fondamentali sia in quanto attinenti alle prestazioni essenziali a cui più volte si è fatto riferimento.

Applicando lo schema ermeneutico qui delineato si perviene a risultati che appaiono convincenti. Ad esempio la materia della 'sicurezza' è indiscutibilmente richiamata nel 3° comma dell'art. 117, ma è altrettanto innegabile che la responsabilità del datore di lavoro in questa materia è senza dubbio riconducibile all''ordinamento civile', se è vero che la norma architrave della materia, l'art. 2087, è addirittura parte integrante dello stesso codice civile nella parte dedicata alle obbligazioni. Al fine di superare l'altrimenti inevitabile *impasse* interpretativo (la testualità del termine 'sicurezza', da un lato, la certa pertinenza codicistica delle responsabilità datoriali in materia, dall'altro), occorre far riferimento proprio alle responsabilità comunque statali a fini di trasposizione che implicano una definizione standardizzata ed uniforme su tutto il territorio nazionale dei minimi di prestazioni. Ciò che non può escludere che in materia di sicurezza sul lavoro si attuino soluzioni diversificate quanto, ad esempio, alle tecniche gestionali, all'azione di prevenzione, al controllo e vigilanza.

Allo stesso modo lo schema ermeneutico proposto consente di dare una lettura soddisfacente dell'art. 117, 7° comma, Cost. dove si dispone che le « leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive ». Pur trattandosi infatti di una materia che sicuramente travalica l'area giuslavoristica, è ben evidente l'intento del legislatore costituente di non rimettere più soltanto all'intervento statale la promozione di pari opportunità fra donne e uomini, nella vita sociale ed in quella lavorativa. Anche se certamente non si deve deflettere da interventi che assicurino uniformità di misure su tutto il territorio nazionale, il programma costituzionale novellato affida alle Regioni nuove responsabilità legislative che ancora una volta potranno tradursi in interventi integrativi od anche sostitutivi di quelli statali.

Ancor più difficile appare l'opera dell'interprete ove si tratti di riflettere su possibili intersezioni di competenze legislative esclusive dello Stato e, rispettivamente, delle Regioni, oltre che di potestà legislativa concorrente. È il caso ad esempio dei contratti di lavoro a causa mista con finalità formative che possono ricondursi al primo caso in quanto si tratta pur sempre di assicurare anche a tale proposito la più volte richiamata essenzialità della coesione civile e sociale, alla seconda ipotesi laddove si intenda ricondurli all'area dell'istruzione e formazione professionale, alla terza situazione se si fa riferimento comunque ad interventi di tutela di queste forme di attività lavorativa.

Proprio un'esemplificazione di questo genere induce a riconoscere con convinzione ed a condividere l'insostituibile funzione che il legislatore costituente del 2001 continua ad assegnare alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, rafforzata dalla incessante comunitarizzazione della nostra materia, al fine di consentire l'esplicarsi dell'intervento legislativo regionale in forma integrativa o finanche sostitutiva, sempre che il risultato complessivo sia rispettoso della norma di chiusura di cui all'art. 120, 2° comma, Cost. a proposito dei poteri sostitutivi dello Stato (significativamente identica alla lettera l) contenuta nell'alinea dell' art. 117). È questo disposto infatti che legittima in ogni caso un potere sostitutivo dello Stato (definito anche di « seconda istanza » dalla giurisprudenza costituzionale) che deve comunque ovviare al « mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria » da parte di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, a prescindere da possibili conflitti ordinamentali. Una logica di interventi sostitutivi a cui è comunque estranea una prospettiva di avocazioni preventive.
La ricostruzione proposta pare soddisfare le esigenze di un federalismo unitario, solidale e cooperativo che non ceda alle tentazioni di un neocentralismo regionale in chiave meramente competitiva, consentendo nel contempo una lettura sufficientemente ragionevole del nuovo materiale normativo offerto dal Titolo V della Costituzione, anche alla luce di altri principi costituzionali fra cui non può non richiamarsi l'art. 4 (diritto al lavoro), l'art. 35 (tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni), l'art. 45 (funzione sociale della cooperazione), l'art. 46 (diritto dei lavoratori di collaborare alla gestione delle aziende).

**4.** La valorizzazione della potestà legislativa regionale non deve essere compromessa drammatizzando il rischio di un'autonomia intesa come disgregazione sociale. È bene ricordare in proposito che gli stessi poteri sostitutivi dello Stato devono essere « esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione (art. 120, 2° comma, ultimo inciso).
In ogni caso l'ordinamento comunitario provvede a fissare in materia economica e sociale i principi fondamentali che devono ispirare il legislatore statale e regionale. Pur essendo auspicabile una larga intesa con riferimento alla normativa cornice di carattere nazionale, così da salvaguardare il principio di uguaglianza senza peraltro cedere alla logica centralistica di una uniformità assoluta di trattamento, conviene indicare nella « Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea », proclamata solennemente in occasione del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, il punto di riferimento, certo non esclusivo ma altamente significativo, per esercitare la potestà legislativa interna. È utile richiamare in proposito alcuni disposti che più direttamente si riferiscono alla materia del lavoro:

*a.* proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (art. 5);
*b.* protezione dei dati di carattere personale (art. 8);
*c.* libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 10);
*d.* libertà di espressione e di informazione (art. 11);
*e.* libertà di riunione e di associazione (art. 12);
*f.* libertà professionale e diritto di lavorare (art. 15);

*g.* non discriminazione (art. 21);
*h.* parità tra uomini e donne (art. 23);
*i.* diritti degli anziani (art. 25);
*j.* inserimento dei disabili (art. 26);
*k.* diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell' impresa (art. 27);
*l.* diritto di negoziazione e di azioni collettive (art. 28);
*m.* diritto di accesso ai servizi di collocamento (art. 29);
*n.* tutela in caso di licenziamento ingiustificato (art. 30);
*o.* condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31);
*p.* divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro (art. 32);
*q.* vita familiare e vita professionale (art. 33); sicurezza sociale e assistenza sociale (art. 34);
*r.* protezione della salute (art. 35).

Su queste materie, individuate nella « Carta » di Nizza, e, più in generale, sulle tematiche oggetto di intervento comunitario, per mezzo di direttive anche di recepimento di intese fra gli attori sociali, appare opportuno che il legislatore nazionale intervenga con una normativa-cornice che assicuri un sufficiente grado di tutela minima. Si tratta di adempimenti di obblighi traspositivi che coinvolgono la responsabilità diretta dello Stato ed in ogni caso vengono toccati diritti fondamentali che reclamano una regolazione nazionale. Sarebbe oltremodo auspicabile che sul punto si esprimessero le stesse parti sociali, oltre che le Regioni, in modo che si apra un fruttuoso confronto sulle caratteristiche e quindi sulla portata della legislazione quadro in materia di lavoro.

L'imperativo di salvaguardare sempre e comunque i « livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale » (art. 117 Cost.) implica dunque uno sforzo progettuale che potrà comportare la rivisitazione di numerosi istituti che compongono attualmente la legislazione nazionale in materia di mercati e rapporti di lavoro. La stessa prospettazione, contenuta nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro, di uno « Statuto dei lavori », può senz'altro essere una risposta convincente a questo riguardo.

**5.** Occorre da ultimo, non certo in ordine di importanza, valutare attentamente gli effetti della riforma del Titolo V sulle politiche di incentivazione economica delle imprese. È noto infatti che l'art. 87 del Trattato CE non vieta l'adozione di misure di incentivazione di applicazione generale e automatica su tutto il territorio (c.d. misure generali), ma solo interventi selettivi che favoriscono talune imprese o talune produzioni ovvero le imprese o i settori collocati in una determinata area del Paese (nel nostro caso il Mezzogiorno). Meno noto tuttavia è che il regime comunitario degli aiuti di Stato trova applicazione in relazione a quello che è il « sistema generale di riferimento » in cui di volta in volta si colloca la singola misura incentivante adottata.

In uno Stato a struttura federale, a seconda della ripartizione di competenze tra Stato federale e Stato federato, può infatti sostenersi che il « sistema generale

di riferimento » rispetto al quale le autorità comunitarie sono chiamate a valutare la compatibilità di una singola misura non sia più quello dello Stato federale bensì quello del singolo Stato federato. Nella prospettiva delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno la riforma in senso federale dello Stato potrebbe pertanto garantire maggiori margini di manovra rispetto al passato anche con riferimento ai vincoli posti dalla Unione Europea.