

Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro

di Maurizio Ricciardelli

Sommario

1. Introduzione. – **2.** *Le tradizionali competenze regionali concernenti il lavoro: formazione professionale ed altre funzioni.* – **3.** *Le premesse ed i principi del conferimento di funzioni in materia di collocamento e mercato del lavoro.* – **4.** *Il modello istituzionale del d.lgs. n. 469 del 1997: la scelta del conferimento alla Provincia.* – **5.** *Il modello organizzativo del d.lgs. n. 469 del 1997: la previsione di organi interni all'amministrazione regionale e provinciale.* – **6.** *Conferimenti di funzioni in materia di politica attiva del lavoro. Le Agenzie regionali per il lavoro.* – **7.** *Liberalizzazione regolamentata delle attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.* – **8.** *Il "sistema informativo lavoro".* – **9.** *Il processo di trasferimento del personale e delle risorse.*

1. Introduzione

“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”. Così inizia l’art. 4 della Costituzione italiana, sancendo un “diritto al lavoro” che non rimane un principio statico, ma immediatamente si traduce in una necessità di impegno e di azione concreta da parte dell’amministrazione pubblica.

Di fronte all’evoluzione del nostro ordinamento in senso sempre più autonomistico e di forte decentramento delle funzioni, anche l’insieme delle competenze connesse alla realizzazione del “diritto al lavoro” ha visto l’aumento del ruolo delle Regioni e degli enti locali (in un processo comunque lento e difficoltoso).

Anche dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del titolo V della costituzione, uno degli aspetti che ha acceso il

più vivo dibattito ⁽¹⁾ è stato quello delle nuove competenze legislative in materia di lavoro ⁽²⁾. È dunque certamente utile, in questo clima di forte attenzione sul tema, fornire un breve quadro ricostruttivo sulle competenze regionali e locali in materia, come risultano, in particolare, in seguito alla realizzazione delle recenti riforme “Bassanini”, scaturite dalla legge n. 59 del 1997. Da qui partirà, infatti, un ulteriore processo di riforma che, inevitabilmente, cambierà ancora molto gli strumenti d’azione delle pubbliche amministrazioni.

2. Le tradizionali competenze regionali concernenti il lavoro: formazione professionale ed altre funzioni

L’insieme delle funzioni volte alla creazione delle condizioni favorevoli per garantire il diritto al lavoro è molto vasto. Esso comprende le funzioni volte ad agevolare l’incontro fra la domanda e l’offerta di lavoro, le politiche dell’istruzione e della formazione professionale e le altre politiche attive volte all’aumento dell’occupazione. Un ruolo importante è rivestito, fra l’altro, dagli interventi e dalle normative connesse alle particolari necessità degli individui che hanno specifiche difficoltà d’impiego (a partire dai disabili).

Il settore fondamentale in cui già il testo dell’art. 117 della costituzione del 1948 ha affidato specifiche competenze alle Regioni a statuto ordinario è stato quello dell’ “istruzione artigiana e professionale”, menzionata nell’elenco delle materie affidate alla potestà legislativa regionale concorrente. Nelle Regioni a statuto speciale generalmente l’autonomia legislativa è stata, fin dall’origine, più vasta ⁽³⁾ (ma questa specifica esperienza richie-

(1) Un elemento di questo dibattito è il “libro bianco sul mercato del lavoro in Italia.” presentato del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, Roberto Maroni, nell’ottobre del 2001.

(2) Un ampio commento sugli effetti della riforma costituzionale in materia si rinviene nella rivista *Lavoro e diritto*, n. 3 del 2000, *Federalismo e diritti del lavoro*.

(3) Lo statuto della Regione siciliana (approvato con r.d.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, e confermato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2) prevede una competenza legislativa concorrente nella materia della “legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza e

derebbe un approfondimento che fuoriesce dai limiti della presente trattazione).

La normativa in materia di formazione professionale ha trovato una significativa stabilizzazione a partire dalla legge quadro del 21 settembre 1978, n. 845. Tale legge ha compiuto un'ampia ristrutturazione del settore (con scioglimento di vari istituti ed enti nazionali) ed ha accolto una nozione di formazione professionale ampia e comprensiva (come già l'art. 35 del d.P.R. n. 616 del 1977) delle funzioni di orientamento. Si deve comunque sottolineare che la caratteristica della formazione professionale è quella di essere strettamente interconnessa sia con le problematiche dell'accesso al lavoro, sia con quelle dell'istruzione (svolgendo una funzione di cerniera fra questi due campi d'azione), per cui trattare della formazione nell'ambito della materia del lavoro può, in alcune accezioni, risultare restrittivo.

Nella legislazione regionale attuativa della legge quadro appare interessante l'utilizzo della delega nei confronti delle Province di ampie funzioni: è ad esempio il caso della l.r. 24 luglio 1979, n. 19, il cui articolo 18 affida a tali enti compiti di coordinamento, programmazione, gestione e vigilanza.

Nell'ambito delle politiche comunitarie la formazione professionale ha poi avuto un notevole rilievo e ciò ha consentito alle

assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato" (art. 17, comma primo, lett. f). Lo statuto della Regione Sardegna (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3) prevede una competenza legislativa integrativa e attuativa nella materia del "lavoro, previdenza e assistenza sociale" (art. 5, comma primo, lett. b) e, con d.lgs. 10 aprile 2001, n. 180 è stata emanata la normativa di attuazione di tale statuto concernente il conferimento di funzioni in materia di lavoro e servizi all'impiego. Lo statuto della Regione Valle d'Aosta (approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4) prevede la competenza legislativa esclusiva nella materia dell' "istruzione tecnico-professionale" (art. 2, primo comma, lettera r). Lo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1) prevede la competenza legislativa concorrente nella materia dell' "istruzione artigiana e professionale" (art. 5, primo comma, punto 15) e la competenza legislativa integrativa e attuativa nella materia del "lavoro, previdenza e assistenza sociale" (art. 6, comma primo, punto 2). Lo statuto della Regione Trentino-Alto Adige (cfr. testo unico approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) attribuisce alle Province autonome di Trento e Bolzano la potestà legislativa nelle materie dell'istruzione tecnica e professionale e di "apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori" (punti 2 e 4 del comma 1 dell'art. 9 del citato d.P.R. n. 670/1972); una specifica delega di funzioni è stata attuata con il d.lgs. 21 settembre 1995, n. 430 in materia di collocamento ed avviamento al lavoro.

Regioni di programmare ed utilizzare rilevanti risorse, specificamente nell'ambito del Fondo Sociale Europeo ⁽⁴⁾.

Sul piano dell'efficacia delle politiche formative un fattore sempre più decisivo è ritenuto quello della loro integrazione con le altre politiche attive del lavoro e questa esigenza trova riscontro nell'evoluzione normativa recente.

Dopo l'emanazione della legge n. 59 del 1997 il dibattito sull'attuazione del trasferimento delle residue funzioni statali in materia di formazione professionale si è intrecciato con altre linee di riforma che hanno caratterizzato quegli anni e, segnatamente, con la legge 24 giugno 1997, n. 196 (*c.d.* Pacchetto Treu), con il d.lgs. n. 469 del 1997 di conferimento delle funzioni in materia di mercato del lavoro e con le tendenze evolutive del sistema scolastico, tese a ricomprendere la formazione professionale nell'ambito del sistema formativo integrato (scuola-università, formazione professionale regionale, lavoro) ⁽⁵⁾. Sul versante dell'istruzione questa tendenza sarebbe poi sfociata nella riforma dei cicli (legge 10 febbraio 2000, n. 30) che prevede, fra l'altro, l'elevazione dell'obbligo scolastico a 15 anni e la contestuale creazione del nuovo obbligo formativo fino a 18 anni (art. 1, comma 4 della citata legge) assolvibile, oltre che attraverso le istituzioni scolastiche, anche mediante la formazione professionale ⁽⁶⁾ (in connessione col riconoscimento dei "crediti formativi"). Peraltro, nella attuale fase di evoluzione politica nazionale anche questa configurazione normativa appare in via di ripensamento. Gli articoli 140 e ss. del d.lgs. 112 del 1998 hanno compiuto un ulteriore passo verso l'ampliamento delle competenze regionali e la riduzione delle residue funzioni ⁽⁷⁾ ed istituzioni dello Stato in questa materia (anche se i giudizi sono

(4) Su questi aspetti cfr. E. GUALMINI e T. ALTI, *Le Regioni e le politiche del lavoro. I casi dei Emilia Romagna e Lombardia*, in *Questa Rivista*, 2001, n. 3-4.

(5) Sugli aspetti preparatori del d.lgs. n. 112 del 1998 M. PUCCI, in *Questa Rivista*, 1998, n. 3-4, p. 640 e ss.

(6) Cfr. art. 1, comma 4 della legge 10 febbraio 2000, n. 30, che rinvia all'art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

(7) Si deve anche notare il forte coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni il cui parere è ormai quasi sempre obbligatorio per l'esercizio delle funzioni statali (cfr. art. 142, comma 2, d.lgs. n. 112/1998).

talvolta connotati da una certa delusione ⁽⁸⁾.

Il comma terzo dell'articolo 117 cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 attribuisce la competenza legislativa nella materia dell' "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale". Da questa citazione "in negativo" si deve dedurre che quest'ultimo ambito di materie ricade nella previsione del quarto comma dell'art. 117 della costituzione e le Regioni hanno una potestà legislativa *c.d.* "esclusiva" ⁽⁹⁾, salvo i limiti che possono derivare dall'utilizzo, da parte dello Stato, delle competenze legislative esclusive "trasversali" ad esso attribuite dal comma secondo del citato articolo (ad esempio la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera *m*).

Oltre alla formazione professionale, molte politiche regionali per il lavoro si sono sviluppate attraverso l'incentivazione alle imprese specificamente finalizzata alla creazione di nuova occupazione. Si ricordano le politiche per la piccola e media impresa, quelle di incentivazione alle cooperative ed ai consorzi, fino a politiche più specificamente mirate al versante occupazionale ⁽¹⁰⁾. Altri interventi hanno visto le Regioni utilizzare i loro strumenti programmatori per l'incentivazione imprenditoriale a favore di particolari realtà del mondo del lavoro o utilizzare altri strumenti previsti dalla normativa nazionale (da quella sui lavori socialmente utili fino ai contratti d'area ed ai patti territoriali) ⁽¹¹⁾. Peraltro, sotto il profilo legislativo, questi ambiti d'intervento – che saranno ora oggetto di profonda discussione in base alle nuove opportunità offerte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 – hanno dato origine ad una legislazione regionale abbastanza variegata ed, a volte, frammentaria. Per questo è opportuno concentrare l'attenzione sul caso più importante e significati-

(8) Cfr., M. PUCCI, cit.

(9) Parte della dottrina che ha iniziato ad occuparsi del tema appare critica o cauta sull'uso di questa definizione.

(10) Cfr., ad esempio, la legge della Regione Emilia-Romagna n. 45 del 1996 "misure di politica regionale del lavoro" contenente misure per le imprese operanti nelle aree regionali depresse volte a concedere contributi legati alle assunzioni, nonché misure per fasce deboli ed una disciplina per i tirocini formativi.

(11) Su questi aspetti cfr. E. GUALMINI e T. ALTI, cit.

vo di conferimento organico di funzioni alle Regioni: quello attuato con il d.lgs. n. 469 del 1997 di riforma del collocamento e della regolamentazione del mercato del lavoro.

Un accenno si deve, infine, fare ad un importante settore di intervento normativo e amministrativo regionale, quello relativo alle funzioni di collocamento e per il diritto al lavoro dei disabili. In questa materia è intervenuta la legge 12 marzo 1999, n. 68 che ha avuto un'ampia attuazione nella legislazione regionale e che, comunque, assume caratteristiche specifiche che non è possibile approfondire nella presente trattazione.

3. Le premesse ed i principi del conferimento delle funzioni in materia di collocamento e mercato del lavoro

Nell'ambito del processo di attuazione della riforma "Bassanini", quello relativo al collocamento ed alla regolamentazione del mercato del lavoro è certamente stato uno dei conferimenti più rilevanti.

In verità la legge 15 marzo 1997, n. 57 non sembrava aver dato un risalto così ampio alla materia, essendosi limitata ad affrontare in alcuni sintetici punti, nel quadro del generale processo di conferimento delle funzioni previsto, le tematiche connesse al lavoro. In particolare, l'articolo 1 espressamente esclude dal conferimento la "vigilanza in materia di lavoro" (comma 3, lettera *r*), mentre per la materia della formazione professionale rileva il principio di ulteriore conferimento agli enti locali l'art. 4 (l'attuazione di questa parte è stata realizzata con gli articoli 140 e seguenti del d.lgs. n. 112 del 1998).

Indubbiamente esisteva però un problema generale riguardo al settore del collocamento e della gestione dei servizi pubblici relativi al mercato del lavoro: la situazione di notevole difficoltà delle strutture statali competenti in materia, dovuta anche al progressivo aumento delle articolazioni della professionalità in una società evoluta ed al conseguente incremento della complessità della funzione di collocamento.

Una conferma di ciò si è avuta con la sentenza 11 dicembre

1997 della Corte di Giustizia europea, relativa al ricorso di una società (Job Center coop. a r.l.) intenzionata ad avviare un'attività di mediazione fra domanda e offerta di lavoro subordinato e di fornitura temporanea a terzi di prestazioni di lavoro. Nella pronuncia, la Corte ha rilevato che il divieto di "qualunque attività di mediazione e di interposizione tra la domanda e l'offerta di lavoro che non sia svolta da uffici pubblici di collocamento" da parte di uno Stato membro "dà origine ad una situazione in cui la prestazione viene limitata, ai sensi dell'art. 86 (ora art. 82, n.d.r.), secondo comma, lett. b) del Trattato, quando i detti uffici non sono palesemente in grado di soddisfare, per tutti i tipi di attività, la domanda esistente sul mercato del lavoro" ed ha rilevato che questa pratica diviene abusiva quando si traduce "in una limitazione della prestazione a danno dei destinatari del servizio considerato". Da ciò la Corte ha dedotto la violazione dell'art. 90, n. 1 del trattato (ora art. 86) da parte dello Stato italiano – per il pregiudizio agli scambi fra i paesi membri dovuto al possibile ingresso nel mercato italiano di imprese del settore appartenenti ad altri Stati della comunità – ed ha quindi determinato le condizioni per un improcrastinabile intervento del legislatore.

In particolare, si imponevano due tipi di intervento: un'apertura al mercato ed una ristrutturazione degli apparati pubblici. È immediatamente seguita l'emanazione del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 che ha previsto un conferimento molto ampio, riguardante le funzioni e i compiti relativi sia al collocamento, sia alle politiche attive del mercato del lavoro, oltre ad una liberalizzazione controllata delle attività.

Sotto il profilo pubblicistico, si è trattato di una vera riforma organica, che ha fortemente realizzato i principi di devoluzione delle competenze con la diminuzione dell'apparato statale già impegnato nel loro svolgimento e l'incremento conseguente dell'apparato degli enti destinatari del conferimento.

Pertanto, allo Stato sono state conservate funzioni importanti, a partire da "un ruolo generale di indirizzo, promozione e coor-

dinamento”⁽¹²⁾ per l’esercizio delle funzioni di collocamento ed alle politiche attive del lavoro oltre alle funzioni di vigilanza, funzioni in materia di controversie di lavoro (quelle di conciliazione e quelle relative alla risoluzione delle controversie lavorative di rilevanza pluriregionale) ed altre (ad esempio quelle relative al “sistema informativo lavoro”).

Oggi, dopo la riforma del titolo V della costituzione attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha attribuito alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di “tutela e sicurezza del lavoro” alcune di queste funzioni potrebbero essere oggetto di conferimento alle Regioni: ad esempio quelle relative alla vigilanza, che sono di grande importanza sociale ed hanno, anche nel disegno del decreto legislativo n. 469 del 1997, uno spettro molto vasto. La vigilanza è, del resto, connessa sia alla tutela, sia alla effettività della sicurezza del lavoro. Questa interpretazione comporterebbe, fra l’altro, un ampio trasferimento di personale.

4. Il modello istituzionale del d.lgs. n. 469 del 1997: la scelta del conferimento alla Provincia

Il decreto legislativo 469 è caratterizzato da una notevole rigidità nella prefigurazione nel modello istituzionale e da una sensibile ingerenza nell’autonomia organizzativa delle amministrazioni destinatarie dei conferimenti ed, in primo luogo, delle Regioni.

Infatti, il decreto ha individuato direttamente la Provincia come destinatario della maggior parte delle funzioni di collocamento ed ha disposto l’istituzione di alcuni organi necessari per l’esercizio delle funzioni di competenza sia delle amministrazioni regionali, sia di quelle provinciali. Ciò è avvenuto, in particolare, in relazione al collocamento che ha rappresentato

(12) A questi compiti si ricollega anche il d.lgs. n. 21 aprile 2000, n. 181 (in attuazione dell’ampia delega contenuta nell’art. 45 della legge 17 maggio 1999, n. 144 in materia di incentivi all’occupazione e ammortizzatori sociali), che ha dettato importanti disposizioni in merito all’incontro tra domanda e offerta di lavoro.

l'aspetto più corposo ⁽¹³⁾ del conferimento di funzioni in esame.

La rigidità dell'impianto complessivo del decreto legislativo ha indotto la Regione Lombardia a ricorrere alla Corte costituzionale proponendo varie censure. La Corte si è quindi pronunciata con la sentenza n. 74 del 19 – 23 marzo 2001, che appare una interessante cartina di tornasole sotto molti profili.

Un primo profilo riguarda, come si è rilevato, la ripartizione istituzionale delle funzioni e la connessa ripartizione territoriale: la scelta della Provincia come destinatario principale dei conferimenti in materia di collocamento. Il livello provinciale può non apparire di per sé irrazionale, sia in quanto la rilevanza del mercato del lavoro locale richiede un ambito territoriale più vasto di quello comunale, sia in quanto risponde ad una logica di uniformità sul territorio nazionale – elemento che nel mercato del lavoro, caratterizzato da una notevole mobilità, può avere uno specifico valore –, ma si deve notare che alle Regioni è rimasto uno spazio di determinazione istituzionale delle competenze decisamente ristretto.

La Corte costituzionale ha negato che l'individuazione da parte della legislazione statale della Provincia come ente cui la legge regionale deve demandare determinate funzioni costituisca una violazione della carta fondamentale, affermando che, anzi, questa scelta è coerente con la necessità di garantire la stessa Provincia stessa nei confronti della Regione. Viene da chiedersi se una simile motivazione sarebbe riproducibile alla luce del

(13) Le funzioni ed i compiti relativi al collocamento sono stati precisati dall'art. 2, comma 1 del decreto che vi ha compreso non solamente il collocamento ordinario, quello agricolo, quello dei lavoratori non appartenenti all'Unione ed altri, ma anche specifiche funzioni come l'avviamento a selezione negli enti pubblici e nella pubblica amministrazione (ad eccezione di amministrazioni centrali dello Stato ed "uffici centrali degli enti pubblici"), nonché altre funzioni, come la "preselzione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro". Rispetto alle "iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro anche con riferimento dall'occupazione femminile" il loro svolgimento è inserito nell'ambito delle funzioni di collocamento (art. 2, comma 1, lettera *m* del decreto), mentre il loro "programmazione e coordinamento" è inserita fra le politiche attive del lavoro (art. 2, comma 2, lettera *a*). Ne deriva comunque una definizione piuttosto ampia delle funzioni di collocamento.

nuovo contesto ordinamentale introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 o se, invece, il combinato disposto dei poteri legislativi regionali di cui all'art. 117 e dell'art. 118, comma primo, della Costituzione, con i connessi principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, non dovrebbe portare a soluzioni diverse.

5. *Il modello organizzativo del d.lgs. n. 469 del 1997: la previsione di organi interni all'amministrazione regionale e provinciale*

Il decreto legislativo n. 469 del 1997 non si è limitato alla prefigurazione del modello istituzionale del riparto delle competenze, ma si è spinto alla individuazione di un modello vincolante per la Regione e la Provincia in vari aspetti fondamentali dell'organizzazione amministrativa e delle modalità di esercizio delle funzioni: dalla prefigurazione di determinate strutture, alle modalità di concertazione con le parti sociali e di integrazione fra Regione ed enti locali.

Un profilo di dettaglio previsto dal d.lgs. n. 469 del 1997, è infatti la previsione di strutture provinciali, denominate "centri per l'impiego", con un bacino d'utenza minimo prestabilito in 100.000 abitanti. Peraltro, la lettera f) del decreto legislativo prevede anche una possibilità di deroga in relazione a "motivate esigenze socio-geografiche" e proprio la derogabilità (assieme alla non irragionevolezza del bacino previsto) ha evitato la censura della Corte costituzionale. Anche sotto questo aspetto, alla luce del nuovo quadro costituzionale – in cui allo Stato è riservata la sola disciplina degli "organi di governo e funzioni fondamentali" della Provincia (art. 117, comma secondo, lettera p) – la Corte sarebbe forse indotta ad assumere un avviso diverso.

Un secondo elemento di dettaglio riguarda le linee programmatiche e le politiche del lavoro (che rappresentano un ambito estremamente ampio): è stata prevista una "sede concertativa" costituita da una commissione regionale permanente tripartita della quale è altresì prefigurata, nelle grandi linee, la composi-

zione. Ciò che rileva è la fissazione di un principio di pariteticità fra le parti sociali (chiaramente riferita ai datori e prestatori di lavoro), che connota necessariamente la commissione tripartita regionale.

Tutte le leggi regionali attuative del decreto 469 hanno previsto questo organo. Mentre alcune si sono limitate a prevedere la presenza delle parti sociali, del consigliere di parità (di cui alla legge n. 125 del 1991, anch'esso previsto dal decreto di conferimento) e dell'assessore regionale competente (cui è generalmente affidata la presidenza), altre leggi regionali hanno integrato variamente questo organo. Talvolta sono stati inseriti rappresentanti di categorie svantaggiate⁽¹⁴⁾ o dirigenti ministeriali (in genere il Direttore regionale del lavoro del competente Ministero⁽¹⁵⁾ o di altri enti. Più significativi sono i casi in cui sono stati inseriti nella commissione tripartita rappresentanti istituzionali delle Province⁽¹⁶⁾, e spesso anche dei Comuni e delle Comunità montane (generalmente designati dall'ANCI e dall'UNCME⁽¹⁷⁾), salvo i casi in cui si è fatto riferimento ad organi di complessiva rappresentanza degli enti locali istituiti in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998⁽¹⁸⁾: in questo caso la commissione tende ad assumere un carattere in parte diverso da quello prefigurato dal decreto legislativo n. 469 (con la commistione di parti sociali e rappresentanti delle istituzioni locali). Più raramente è stata previsto l'inserimento nella commissione tripartita di un ristretto numero di consiglieri regionali (di cui almeno uno in rappresentanza delle minoranze)⁽¹⁹⁾.

(14) In questo senso, ad esempio, la legge della Regione Lombardia 14 dicembre 1998, n. 41, art. 7;

(15) In questo senso: la legge della Regione Molise 3 agosto 1999, n. 27;

(16) L'integrazione con i Presidenti delle Province (o loro delegati) è prevista dalla legge regionale dell'Umbria 25 novembre 1998, n. 41.

(17) In questo senso: la legge regionale ligure 20 agosto, n. 27; la legge regionale delle Marche 9 novembre 1998, n. 38.

(18) Ad esempio la legge della Regione Emilia-Romagna n. 25 del 1998 è stata modificata in questo senso dalla legge 21 aprile 1999, n. 3 di attuazione del d.lgs. n. 112.

(19) È ad esempio il caso della recente legge regionale della Calabria 19 febbraio 2001, n. 5 (art. 6). In senso analogo si era orientata la legge regionale della Puglia 5 maggio 1999, n. 19, ma tale scelta è stata poi abbandonata con la legge regionale 12 aprile 2000, n. 9.

Ai fini dell'integrazione fra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, il decreto legislativo ha poi prefigurato un secondo organo regionale necessario, composto da rappresentanti delle Regioni, delle Province (in genere ne fanno parte tutti i Presidenti o gli assessori competenti) e degli altri enti locali (anche in questo caso le leggi regionali hanno generalmente previsto la designazione di questi ultimi da parte dell'ANCI e dell'UNCCEM). Significativo è il caso della legge della Regione Lombardia 15 gennaio 1999, n. 1 che ha previsto (art. 8) la presenza nel comitato istituzionale di coordinamento di due membri designati dall'Unione Regionale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura ⁽²⁰⁾.

Al di là delle variazioni, comunque lievi, apportate dai legislatori regionali risulta confermata nei fatti la compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2001 ha ritenuto incostituzionali le disposizioni del decreto legislativo n. 469 del 1997 (art. 4, comma 1, lettere *b*) e *c*) che hanno imposto alla legislazione regionale la previsione della commissione permanente tripartita e dell'organismo istituzionale per l'integrazione fra le politiche del lavoro e le politiche formative. Decisiva, nell'argomentazione della Corte è risultata la finalizzazione della legge a detta integrazione, in quanto relativa a due aspetti competenza, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni: in particolare, in quanto le politiche formative costituiscono uno degli elementi da integrare, la loro previsione nell'art. 117 della Costituzione (nel testo originario) preclude alla legislazione statale la possibilità di disporre vincoli organizzativi come quelli oggetto del giudizio.

Si rileva, per completezza, che anche a livello provinciale il decreto legislativo n. 469 prevede la costituzione di una commissione permanente tripartita, secondo criteri analoghi a quelli previsti per la corrispondente commissione regionale, cui si

(20) Questo modello tende ad equiparare, sotto alcuni aspetti, membri di un'associazione esponentiale di enti aventi una struttura e una finalità di tutela e rappresentanza di categorie economiche ai rappresentanti istituzionali democraticamente eletti da tutti i cittadini.

collega la soppressione di varie commissioni e comitati già operanti a livello provinciale o circoscrizionale nell'amministrazione del Ministero del lavoro.

Oggi risulta comunque chiaro che le strutture esaminate possono essere oggetto di profonda revisione da parte del legislatore regionale.

6. *Conferimenti di funzioni in materia di politica attiva del lavoro. Le Agenzie regionali per il lavoro*

Riguardo alle politiche attive del lavoro il decreto legislativo n. 469 si limita, all'art. 2, comma 2, ad elencarne alcune. In particolare viene evidenziato un contenuto di programmazione e coordinamento nei confronti di iniziative volte a specifiche finalità che vanno dal generale incremento dell'occupazione e dall'incentivazione all'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, fino alle iniziative a favore dell'occupazione di particolari categorie come gli iscritti nelle liste di collocamento (con particolare riferimento ai soggetti destinatari di riserva ai sensi dell'art. 25 della legge n. 223 del 1991), i lavoratori posti in mobilità, le categorie protette e altre. Specifiche funzioni anche di indirizzo e di verifica, oltre che di programmazione, riguardano alcuni specifici strumenti di inserimento lavorativo quali i tirocini formativi e di orientamento, le borse di studio, i lavori socialmente utili. Inoltre, una funzione amministrativa specifica che viene ricompresa nelle politiche attive del lavoro (per il suo evidente collegamento) è quella della tenuta della lista di mobilità dei lavoratori.

Si deve notare che le leggi regionali attuative del conferimento in esame hanno assunto impostazioni in parte diverse rispetto al tema delle politiche attive del lavoro: mentre la maggior parte di esse hanno dettato una disciplina volta essenzialmente alla realizzazione del conferimento, alcune hanno assunto una impostazione sensibilmente più ampia, sviluppando la normativa dedicata alle politiche attive. In questo senso si segnala soprattutto la legge della regione Lombardia 15 gennaio 1999, n.

1 che dedica una disciplina organica alle misure di politica attiva del lavoro che sono oggetto di un'ampia e organica descrizione all'art. 10 (sono previsti specifici interventi per sostenere l'occupazione giovanile, i lavoratori in difficoltà occupazionale, le nuove attività imprenditoriali di lavoro autonomo, i soggetti appartenenti alle categorie deboli, la formazione continua e la qualificazione).

La materia delle politiche attive del lavoro è stata oggetto, nel decreto legislativo n. 469 del 1998, di un conferimento che ha caratteristiche in parte diverse da quello relativo alle funzioni di collocamento, in quanto le Regioni, che ne sono destinatarie, non hanno avuto uno specifico vincolo di ulteriore conferimento alle Province, ma semmai sono state condizionate – nel disegno del decreto legislativo n. 469 del 1997 – all'affidamento di alcune funzioni ad una specifica “struttura regionale dotata di personalità giuridica” prefigurata dalla lettera *d* del comma 1 dell'art. 4 del decreto. In particolare, il decreto ha imposto l'affidamento a detta struttura delle funzioni di assistenza tecnica e di monitoraggio nelle materie delle politiche attive del lavoro e compiti di collaborazione per il raggiungimento dell'integrazione fra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, oltre al collegamento con il sistema informativo lavoro.

Quasi tutte le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo n. 469 si sono attenute strettamente all'indicazione ivi prevista, costituendo Agenzie dotate di personalità giuridica (nel caso della Regione Calabria la legge regionale n. 5 del 2001 si è spinta a costituire l'Azienda Calabria-Lavoro come Ente pubblico economico strumentale).

Ha fatto eccezione la legge della Regione Emilia-Romagna 27 luglio 1998, n. 25, il cui art. 10 ha previsto l'istituzione di un'Agenzia dotata di autonomia amministrativa, organizzativa, gestionale e contabile, ma non di una propria personalità giuridica (con una configurazione propria di una struttura atipica nell'ambito dell'amministrazione regionale). Nei confronti di tale legge il Governo non ha fatto uso del potere di rinvio e di impugnazione in via diretta che l'art. 127 della Costituzione prevedeva.

La sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 19 marzo 2001 – dopo aver negato che l'intervenuta legiferazione regionale costituisse acquiescenza (in quanto sussisteva un potere sostitutivo statale in caso di inadempienza della Regione nel conferimento) – ha, in effetti, sancito l'incostituzionalità dell'imposizione (art. 4, comma 1, lettera *d* del decreto) di una specifica natura giuridica, nonché regime patrimoniale e contabile alla struttura deputata alle funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio nelle politiche attive del lavoro.

Il nuovo testo del titolo V, scaturito dalla recente riforma, apre peraltro nuove prospettive, non solo riguardo alle questioni organizzative, ma soprattutto in relazione alla materia delle politiche attive che sembra certamente di competenza del legislatore regionale.

7. Liberalizzazione regolamentata delle attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro

Una delle principali finalità perseguite dalla riforma attuata con il decreto legislativo n. 469 del 1997 è stata la liberalizzazione regolamentata dello svolgimento delle attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Lo svolgimento di questa attività da parte dei privati era inibita nel nostro ordinamento, sulla base di un orientamento alla pubblicizzazione e statalizzazione che risaliva ai primi decenni del secolo scorso e – dopo la fase corporativa – era approdata nella legge n. 264 del 1949 (che sanciva il monopolio dello Stato e la natura obbligatoria della mediazione). Questi principi erano stati riconfermati dalla legge di riforma 28 febbraio 1987, n. 56. La tradizionale ostilità del nostro ordinamento giuridico era evidentemente fondata sulla preoccupazione verso possibili abusi nel momento della selezione del personale e ciò aveva anche portato all'introduzione di meccanismi procedurali di chiamata numerica, la cui rigidità si è andata poi attenuando (la legge n. 223 del 1991 ha generalizzato la chiamata nominativa, salvo che per specifiche categorie).

Dopo la sentenza della Corte di giustizia europea del 11 dicembre 1997 e con il decreto legislativo n. 469 la mediazione⁽²¹⁾ tra domanda e offerta di lavoro è divenuta possibile, previa autorizzazione conferita dal Ministero competente, concessa a idonee strutture organizzative che possono essere costituite da imprese (o gruppi di imprese), da società cooperative o da enti non commerciali.

Alcune attività sono soggette a specifico accreditamento: la ricerca e selezione del personale (su specifico ed esclusivo incarico del datore di lavoro e secondo i con le modalità con esso concordate) e le attività di supporto alla ricollocazione professionale per la rioccupazione di prestatori di lavoro (su incarico del datore di lavoro o sulla base di accordi sindacali). L'esercizio delle attività in questione è stato circondato dal legislatore di una serie di elementi che dovrebbero costituire una garanzia verso possibili abusi. Infatti, sono previsti requisiti di capitale sociale o di patrimonio minimo, ovvero di esclusività dell'oggetto delle strutture organizzative che esercitano le attività di mediazione fra domanda e offerta di lavoro (oppure di ricerca e selezione del personale ovvero di supporto alla ricollocazione professionale).

Per le società di mediazione è, inoltre, prevista l'obbligatoria assunzione dell'impegno a fornire i dati al servizio pubblico, mediante collegamento in rete.

Rispetto alla materia in esame pare ora profondamente mutato l'orientamento governativo. Il "Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia", presentato dal Ministro Maroni afferma infatti (pag. 47) che "vanno individuate e sistematizzate le attività riconducibili ad una residua funzione pubblica (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, azioni di sistema); mentre vanno affidate

(21) L'attività di mediazione è poi stata oggetto di una specificazione legislativa con la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria per il 2001): l'art. 117 di essa ha precisato che l'attività stessa si estende dalla raccolta dei curricula, alla preselezione, all'orientamento professionale, alla gestione di vere e proprie attività di servizi all'impiego a seguito di convenzioni con le pubbliche istituzioni preposte.

al libero mercato le attività di servizio, in un regime di competizione e concorrenza tra i servizi pubblici e gli operatori privati autorizzati". In particolare, viene quindi proposta una maggiore liberalizzazione ed il superamento del vincolo dell'oggetto esclusivo per gli operatori privati, consentendo attività polifunzionali (pag. 49).

8. Il "sistema informativo lavoro"

Una delle creazioni più originali del decreto legislativo n. 469 del 1997 è rappresentata dal "sistema informativo lavoro" (SIL). Esso è definito come uno "strumento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo" e persegue una finalità di unificazione e di integrazione fra le politiche dei vari soggetti operanti nel settore.

La stessa definizione del "sistema informativo lavoro" sembra trascendere da una visione strettamente amministrativa per acquisire un valore più direttamente tecnico-informatico ⁽²²⁾. Il SIL è fondato sull'obbligo (con modalità stabilite dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione) di connessione e di scambio dei dati: esso grava sul competente Ministero, sulle Regioni, sugli enti locali e sui soggetti autorizzati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Una possibilità di accesso al SIL mediante convezione onerosa è, invece, prevista per alcuni soggetti, quali le imprese di fornitura di lavoro temporaneo ed i soggetti autorizzati alla mediazione fra domanda e offerta di lavoro.

Le redini del sistema SIL sono in buona parte nelle mani del Ministero (un ruolo di rilievo è anche quello dell'Autorità per

(22) Il comma 2 dell'articolo 11 del decreto 469 afferma che il SIL "è costituito dall'insieme delle strutture organizzative, delle risorse *hardware* e di rete relative alle funzioni ed ai compiti di cui agli articoli 1, 2 e 3". A questa definizione non può essere certamente data una interpretazione letterale, perché, stante il fatto che gli articoli citati dalla disposizione si riferiscono a tutte le funzioni oggetto del conferimento, è evidente che le "strutture organizzative" relative non possono essere contestualmente "riaccenate" nell'ambito del SIL, parimenti è anche chiaro che le "risorse *hardware*" sono di proprietà dei singoli enti che le acquistano e utilizzano per i propri fini istituzionali.

l'informatica nella pubblica amministrazione), sia riguardo alla progettazione e sviluppo del sistema (sia pure nel rispetto del d.lgs. n. 281 del 1997 (che ha disciplinato le funzioni delle conferenze che presiedono ai rapporti fra lo Stato, le regioni e gli enti locali), sia riguardo alla necessità di sottoporre ad esso le convenzioni necessarie per l'accesso al SIL, sia riguardo alla definizione dei prezzi di accesso a titolo oneroso.

Alle Regioni è riconosciuta la possibilità di provvedere allo sviluppo autonomo i parti del sistema. Inoltre ad esse ed agli enti locali è consentito anche di avere un proprio sistema informativo in materia e di stipulare convenzioni a titolo oneroso per l'accesso ai dati in esso contenuti da parte delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo e dei soggetti autorizzati alla mediazione fra domanda e offerta di lavoro. Alle Regioni sono poi attribuite le funzioni di "conduzione e di manutenzione"⁽²³⁾ degli impianti tecnologici delle unità operative regionali e locali".

È evidente che il SIL pone rilevanti problemi di gestione e di armonizzazione delle funzioni e dei sistemi informativi nel rapporto fra l'amministrazione del competente Ministero e quella delle Regioni e degli enti locali. Per risolvere questi problemi l'art. 11, comma 8, del d.lgs. n. 469 ha previsto l'istituzione di un organismo tecnico con compiti di raccordo.

Peraltro, nel corso del giudizio di legittimità costituzionale che ha portato alla sentenza n. 74 del 2001 la Regione Lombardia, dopo aver proposto la censura dell'art. 11 nelle parti relative al SIL ha poi rinunciato a questo capo di impugnazione, ritenendo che tale sistema sia connesso a specifiche necessità di ottemperanza a quanto sancito dalla Corte di giustizia europea con la sentenza del 11 dicembre 1997 e, quindi, la Corte non si è espressa sul punto.

Il nuovo testo dell'art. 117 della costituzione merita, rispetto al tema in esame, un attento approfondimento, in particolare in relazione alla reale ampiezza della riserva allo Stato del potere legislativo in materia di "coordinamento informativo statistico e

(23) Queste funzioni destano qualche perplessità, in quanto i termini utilizzati sembrano prefigurare una funzione pressoché manutentiva che non è certo proponibile per una Regione.

informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (lettera *r* del comma 2 del citato articolo).

9. *Il processo di trasferimento del personale e delle risorse*

Un tema di rilievo quello del meccanismo di trasferimento delle risorse e del personale. Si deve segnalare che in relazione al conferimento delle funzioni in materia di mercato del lavoro è stato particolarmente curato l'aspetto del trasferimento del personale, in quanto l'art. 7 del decreto legislativo ha dettato disposizioni abbastanza dettagliate. Anche se i tempi del trasferimento si sono rivelati più lunghi del previsto ⁽²⁴⁾, si può ritenere che questa articolata disciplina abbia dato una prova abbastanza buona, se la si raffronta con le difficoltà insorte in altri settori (ad esempio in molti di quelli attuativi del d.lgs. n. 112 del 1998).

In particolare il decreto ha demandato (art. 7, comma 1, lett. *b*) a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 7 della legge n. 59/1997) l'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire ed ha stabilito la percentuale di personale da assoggettare al trasferimento (previa l'espletamento di procedure tese a favorire la mobilità volontaria). Detta percentuale è stata individuata nel 70% del totale, ritenendosi dunque il restante 30% sufficiente per l'attuazione delle residue funzioni statali. Si deve segnalare che la sentenza n. 74 del 2001 ha considerato legittima questa previsione, rigettando le censure mosse dalla Regione Lombardia (che lamentava la mancata previsione anche di un criterio qualitativo riguardo alla selezione del personale da trasferire). Questa giurisprudenza può avere un interesse anche oggi se si ritiene, come sembra possibile, che le modifiche introdotte nel titolo V della costituzione comportino, in fase di attuazione, nuovi trasferimenti di personale (oltre che di risorse finanziarie e strumentali).

(24) Il trasferimento è stato attuato a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 agosto 1999.