

1. *Il diritto privato europeo: problemi e prospettive*. Atti del Convegno internazionale - Macerata, 8-10 giugno 1989, a cura di Luigi Moccia, 1993.
2. LUIGI MOCCIA, *Figure di diritto privato europeo, 1993*. Sintesi di diritto privato europeo, 1993.
3. UBALDO PERFETTI, *La mediazione*. Profili sistematici ed applicativi, 1996.
4. LUCIO FRANCARIO, *Proprietà agraria e indennizzo personalizzato*, 1996.
5. *I diritti delle donne*, a cura di Carlo Alberto Graziani - Ines Corti, 1996.
6. FRANCESCO ADORNATO, *L'impresa forestale*, 1996.
7. *I giudici di pace*. Storia, comparazione, riforma. Atti del Convegno - Macerata, 17 giugno 1995, a cura di Luigi Moccia, 1996.
8. ERMANNO CAIZOLAIO, *Il factoring in Europa*, 1997.
9. GIULIANA GIOCCA, *La libertà della previdenza privata*. Presentazione di Mattia Persiani, 1998.
10. ENRICO DAMIANI, *Il contratto con prestazioni a carico del solo proponente*, 2000.
11. INES CORTI, *La maternità per sostituzione*, 2000.
12. *Verso nuove forme di maternità?* a cura di Carlo Alberto Graziani - Ines Corti, 2002.
13. *Attività agricole e legislazione di "orientamento"*. Atti del Convegno dell'Università degli Studi di Macerata, laboratorio "Ghino Valentini" - Macerata, 21 settembre 2001, a cura di Francesco Adornato, 2002.
14. GUIDO CANAVESI, *Associazioni e lavoro*, 2003.
15. *Un'utopia istituzionale*. Le aree naturali protette a dieci anni dalla Legge quadro. Atti del Convegno - Macerata, 8-9 novembre 2001, a cura di Carlo Alberto Graziani, 2003.
16. *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, a cura di Paola Olivelli, 2003.

Per Informazioni e Acquisti

Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano
Tel. 02/380.892.90 - Fax 02/380.095.82
<http://www.giuffre.it>

Centri di documentazione e di distribuzione Giuffrè



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PRIVATO E DEL LAVORO ITALIANO E COMPARATO

INTRODUZIONE

IL "COLLOCAMENTO" TRA PUBBLICO E PRIVATO

a cura di

PAOLA OLIVELLI



GIUFFRÈ EDITORE MILANO

INDICE

PROSPETTIVE DI UN SISTEMA INTEGRATO

PAOLA OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego* 1

MARIA PAOLA GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari ed internazionali in materia di collocamento* 49

VINCENZO PUTIGNANO, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato in alcuni Paesi europei* 73

GIULIANA GIOCCA, *La gestione del collocamento: l'art. 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 e le riforme in atto* 121

MARIO MEZZANANICA, MARIAGRAZIA FUGINI, *Il Sistema Informativo per il mercato del lavoro: modelli, metodi ed esempi di progettazione* 165

IRENE DI SPILIMBERGO, *La struttura del «nuovo» collocamento alla luce dei più recenti interventi: il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2001, n. 442, il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30* 195

GUIDO CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego* 221

GINO SCARTOZZI, *Il collocamento dei disabili* 281

Indice degli autori 309

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2003

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 VARESE - Via F. Guicciardini 66

GUIDO CANAVESI

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE NEI SISTEMI REGIONALI DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

SOMMARIO: 1. Premessa: principio di sussidiarietà e riforma della pubblica amministrazione nella legge 15 marzo 1997, n. 59. — 2. La duplice valenza del principio di sussidiarietà. — 3. Il nesso tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale nella legislazione. — 4. L'esercizio di funzioni amministrative da parte di soggetti privati. — 5. Il principio di sussidiarietà nel decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. — 6. (segue): la relazione tra concertazione e sussidiarietà. — 7. (segue): attività privata di mediazione fra domanda ed offerta di lavoro e sussidiarietà. — 8. La legislazione regionale di attuazione del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. — 9. La concertazione nella legislazione regionale: conferma della sua irriducibilità alla sussidiarietà. — 10. La legge regionale della Puglia 5 maggio 1999, n. 19. — 11. Il principio della collaborazione tra pubblico e privato. — 12. La distinzione tra « parti sociali » e « soggetti privati ». — 13. Ambiti particolari della collaborazione tra pubblico e privati. — 14. L'individuazione della categoria « soggetti privati ». — 15. Soggetti privati profit e non profit. — 16. La convenzione come forma giuridica della relazione tra pubblico e privato. — 17. L'applicazione del principio di sussidiarietà nella legislazione delle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano. — 18. Sussidiarietà e politiche attive del lavoro. — 19. Il principio di sussidiarietà nella legislazione regionale: conclusioni. — 20. Il ruolo dei soggetti privati nella realizzazione dei sistemi regionali del lavoro nel nuovo assetto costituzionale. — 21. Sussidiarietà e garanzia di effettività del servizio pubblico.

1. Premessa: principio di sussidiarietà e riforma della pubblica amministrazione nella legge 15 marzo 1997, n. 59.

La legge delega 15 marzo 1997, n. 59, ha posto le basi di un processo di riforma del sistema amministrativo nazionale, di cui si prospetta tanto un mutamento di struttura organizzativa quanto, più in radice, un cambiamento nella stessa logica a cui si è finora informata l'azione amministrativa, con il passaggio da un'attività di stampo autoritativa e burocratica ad una, invece, di « servizio attivo », atta a sottolineare la posizione della pubblica amministrazione non più di « su-

premia » bensì « servente », rispetto ai cittadini e, più in generale, ai soggetti, anche collettivi, operanti sul territorio nazionale, e al tempo capace di rispondere con prontezza ed efficienza alle loro attese ed esigenze (1).

Di una tale riforma il c.d. decentramento amministrativo, ossia, ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge delega, il conferimento alle regioni e agli enti locali di « tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione delle rispettive comunità, nonché (di) tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici », è stato ritenuto dal legislatore delegante uno degli aspetti o profili essenziali.

Criterio o principio direttivo — o fondamentale secondo la dizione dell'art. 4, comma 3, della legge n. 59 del 1997 — di delegazione e quindi di attuazione del decentramento è stato, tra gli altri, il principio di sussidiarietà (art. 4, comma 3, lett. a), per il quale « l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative (spetta) ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati ».

Peraltro accanto a quello di sussidiarietà numerosi altri principi fondamentali vincolano il legislatore delegato nell'attuazione della legge delega, tanto che in quelli di completezza (art. 4, comma 3, lett. b), omogeneità (lett. f), adeguatezza (lett. g) e differenziazione (lett. h) si è avvertita « la tendenza a bilanciarlo », di modo che « la locuzione *generalità* (di cui all'art. 4, comma 3, lett. a, ndr.) esprime una diret-

(1) Cfr. per una sintetica esposizione delle ragioni storico-culturali che hanno determinato la posizione di « supremazia » dell'amministrazione rispetto ai cittadini, M. CAMMELLI, *Sussidiarietà e pubblica amministrazione*, in *Non profit*, 2000, pag. 24 e seg.

tiva di massima, che può essere derogata anche largamente » (2). Come giustamente si è osservato, tuttavia, « si tratta di eccezioni, non alla sussidiarietà, ma alla regola generale dell'attribuzione delle funzioni agli enti locali » (3).

Invero, mentre il principio di *completezza* opera solo successivamente all'applicazione della regola di sussidiarietà, come si evince dal tenore della lett. b del medesimo art. 4 della legge delega, quello di *adeguatezza* è, invece, intrinseco alla stessa regola. Infatti, se il contenuto specifico della sussidiarietà, nel suo profilo « verticale », si sovrappone in un « criterio di distribuzione delle competenze tra Stato e autonomie locali », tale per cui in origine queste vanno allocate al livello più prossimo ai cittadini, destinatari ed utenti dell'attività pubblica, non è peraltro escluso che, in caso di inadeguatezza al loro esercizio del livello inferiore, esse siano attribuite ad istanze superiori (4).

Ciò che, invece, il principio di sussidiarietà necessariamente richiede è che un simile spostamento verso l'alto sia specificamente giustificato (5). E di una simile giustificazione l'*adeguatezza* indubbiamente (6), ma poi anche la *differenziazione* (7), e forse anche l'*ulte-*

(2) C. PINELLI, *Conferimenti di funzioni a Regioni ed enti locali e riforme del mercato del lavoro*, in *Le Regioni*, 1998, pagg. 49 e 50.

(3) C. PINELLI, *op. loc. cit.*

(4) Vedi L. VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà*, in G. VITTADINI (a cura di), *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Milano, 1998, pag. 53 e seg. (pag. 57 per la citazione nel testo). Cfr. inoltre A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999, pag. 3 e seg.

(5) Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, pag. 57, la quale osserva altresì come in tal modo venga infranto il dogma « secondo cui la decisione del legislatore non richiede giustificazione, essendo questi, a priori, l'interprete della volontà generale ».

Sottolinea l'esigenza di motivazione degli atti con i quali si individua il livello cui compete una determinata azione, pur nell'ambito di una particolare ricostruzione del principio di sussidiarietà, G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pagg. 17, 44 e 48.

(6) Cfr. esplicitamente in tal senso A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d. lgs. n. 112 del 1998, al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quad. reg.*, 2001, pag. 944 e seg.; L. ANTONINI, *Regionalismo differenziato, sussidiarietà e riforma del modello di Welfare State*, in *Dir. ec.*, 2000, pag. 25 e seg.

(7) L. ANTONINI, *op. cit.*, pagg. 25, 34 — ove si specifica che la *ratio* della sussidiarietà « è quella della differenziazione in relazione alle condizioni sociali e alle dimensioni dei problemi: soluzioni che possono essere valide in certe regioni, potreb-

riore criterio direttivo di cui alla lett. f) del comma 3 dell'art. 4, della legge n. 59 del 1997, rappresentano altrettanti parametri di valutazione.

Quello che non può essere negato, in ogni caso, è il carattere giuridico del principio di sussidiarietà (8). Ciò che deve dirsi non tanto o non solo con riferimento alla disposizione in esame, essendo in tal caso sufficiente la considerazione che si tratta di un criterio fondamentale di delegazione e dunque di un possibile parametro di valutazione delle legittimità costituzionale delle norme di attuazione (9), ma che può risultare difficilmente praticabili in altre, dove la condizione della società è più problematica» — e 46.

(8) Cfr. oltre a L. VIOLINI, *op. cit.*, pag. 57 e seg., e A. POGGI, *op. cit.*, pag. 934 e seg., già E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Id.*, *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, pag. 88 e seg.; A. RINELLA, *op. cit.*, pag. 25 e seg.; P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, pag. 125 e seg.; A. FERRARA, *Il principio di sussidiarietà come criterio guida della riforma del regionalismo e del Welfare State*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milano, 1997, pag. 89 e seg.; G. RAZZANO, *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione Bicamerale*, in *Dir. soc.*, 1997, pag. 549 e seg. Sul carattere normativo del principio nella dottrina sociale della Chiesa, M. MISTO, *La sussidiarietà quale principio di diritto ipotattico da Arca alla dottrina sociale della Chiesa: per una ricostruzione storico-ideale del concetto*, in *Justitia*, 2002, pag. 97 e seg.

Ma vedi R. BINI, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 619 e seg.; *Id.*, *I decreti di attuazione della « legge Bassanini » e la « sussidiarietà verticale »*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *op. cit.*, pag. 185-186, per il quale la sussidiarietà rappresenterebbe un concetto più di carattere politico che giuridico. In tal senso, inoltre, M. PALLINI, *Modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I, pag. 40, e, quanto meno in relazione al quadro normativo anteriore alla riforma costituzionale, sembra anche V. FILI, *L'avvicinamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, Milano, 2002, pag. 102 e seg. E vedi per considerazioni almeno in parte analoghe, L. COEN, *Sussidiarietà e giustizia nei rapporti tra Stato e Regioni*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *op. cit.*, pag. 233, il quale ritiene inopportuno il ricorso alla sussidiarietà quale parametro di legittimità delle leggi; S. BARTOLE, *Riflessioni conclusive sul principio di sussidiarietà*, *ivi*, pag. 235 e seg., per cui la sussidiarietà è direttiva « la cui osservanza vuole essere controllata ed attentamente verificata, prima ancora in sede politica che in sede di giudizio di costituzionalità » (pag. 246).

(9) Per qualche accenno al problema della giustiziabilità del principio di sussidiarietà A. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, in *Non profit*, 2000, pag. 6-7; *Id.*, *Regionalismo differenziato*, *cit.*, pag. 46, nota 84. Dubbi sul ricorso alla sussidiarietà in sede di verifica di costituzionalità delle leggi sono espressi da L. COEN, e S. BARTOLE, citati alla nota precedente. Più in generale, tuttavia, è significativo che il principio in questione sia stato uti-

quanto del principio in sé considerato, tra l'altro ormai espressamente contemplato in numerosi testi legislativi sia nazionali (10) sia di livello regionale (11) ed anzi ora anche nella stessa Costituzione (12).

Dubbi o incertezze potrebbero piuttosto riguardare l'esatta individuazione della sua portata (13) sia in ragione delle differenti formulazioni quale *canone di valutazione* dal Consiglio di Stato nel parere, espresso nell'adunanza del 1° luglio 2002 della Sezione consultiva per gli atti normativi, sullo schema di decreto ministeriale recante il regolamento in materia di disciplina delle fondazioni bancarie (consultabile al sito <http://www.federalismi.it>).

(10) Vedi, ad esempio, l'art. 2, comma 1, lett. g), della legge 3 febbraio 2003, n. 14 (legge comunitaria 2002): « quando si verificano sovrapposizioni di competenze fra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individueranno, attraverso le più opportune forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e le competenze delle regioni, le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili »; l'art. 2, comma 1, della legge 29 marzo 2001, n. 135 (riforma della legislazione nazionale del turismo): « lo Stato e le regioni riconoscono, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, il ruolo dei comuni e delle province nei corrispondenti ambiti territoriali con particolare riguardo all'attuazione delle politiche intersettoriali ed infrastrutturali necessarie alla qualificazione dell'offerta turistica; riconoscono altresì l'apporto dei soggetti privati per la promozione e lo sviluppo dell'offerta turistica ». Vedi inoltre l'art. 3, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*infra* n. 3 nel testo), ed altresì gli artt. 1, commi 3, 4 e 5, e 5, comma 1, della legge 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi sociali.

(11) Al riguardo L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, pag. 26 e seg. (ed *ivi* in articolare la nota 37).

(12) Art. 118, commi 1 e 4, della Costituzione, come modificato dall'art. 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: « Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano attribuite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza » (comma 1); « Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà » (comma 4).

In tal modo, si è osservato, è il termine « sussidiarietà » ad essere recepito nella Costituzione e non la sostanza del principio, già desumibile dalla Carta costituzionale: così F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, pag. 151.

(13) Per alcune letture riduttive del principio, oltre ai saggi di R. BINI, L. COEN e S. BARTOLE, citati a nota 8, G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, pagg. 14-15 e 47, per il quale si tratterebbe di un criterio soltanto procedurale.

lazioni letterali delle disposizioni che quel principio contengono, sia, più in generale, in considerazione del fatto che, proprio perché di un « principio » si tratta, la sua « essenza (è) intrinsecamente dinamica e flessibile » e non si lascia facilmente condensare in formule giuridiche (14).

2. La duplice valenza del principio di sussidiarietà.

Concettualmente l'essenza della sussidiarietà può essere individuata nell'affermazione del primato della persona, singola e associata, e della sua libera iniziativa o attività rispetto all'intervento ed all'azione statale, quale che sia il livello a cui quest'ultima si colloca, nel perseguimento e nella realizzazione di un bene che è proprio della « persona » e non dell'individuo e in quanto tale deve allora dirsi « comune » della collettività generale (15).

Sul piano giuridico la valenza del principio è duplice: « esso indica sia un paradigma ordinatore dei rapporti tra Stato, formazioni sociali, individui (sussidiarietà orizzontale), sia un criterio di distribuzione delle competenze tra Stato e autonomie locali (sussidiarietà verticale) ». Più specificamente mentre la sussidiarietà verticale si concreta nel decentramento di funzioni e compiti amministrativi, ma anche della potestà legislativa, quella orizzontale, « affermando che lo Stato interviene solo quando l'autonomia della società risulti inefficace, si contrappone all'idea di una cittadinanza di mera partecipazione e promuove invece una cittadinanza di azione in cui è valorizzata la genialità creativa dei singoli e delle formazioni sociali » (16).

Da questo punto di vista, pertanto, la sussidiarietà è concetto connesso « all'organizzazione pubblica e sociale » che « affronta pri-

(14) Così P. DURET, *op. cit.*, pagg. 136-137. Cfr. altresì, G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, pag. 9; G. RAZZANO, *op. cit.*, pag. 550.

(15) Cfr., per una sintetica ricostruzione del concetto, E. TOSATO, *op. cit.*, pag. 95 e seg., ove si osserva « che la libera iniziativa privata è un momento costitutivo primario del bene comune, e che perciò essa deve essere riconosciuta e rispettata sempre da ogni società e quindi anche dallo Stato »; L. VIOLINI, *op. cit.*, pag. 53 e seg.; P. DURET, *op. cit.*, 95 e seg.; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2000, I, pag. 99 e seg.

(16) L. VIOLINI, *op. cit.*, pag. 57.

maramente la questione di fin dove può spingersi l'autorità e in virtù di che cosa e di quali compiti » (17).

Al riguardo, deve sinteticamente ricordarsi che come la sussidiarietà verticale non coincide con il federalismo, richiedendosi in più, rispetto ad esso, la necessaria giustificazione dell'allocatione delle funzioni ad un livello di governo superiore, in ragione dell'inadeguatezza di quello inferiore, così la sussidiarietà orizzontale, pur portando in sé una forte carica antistatalistica, « non è tuttavia esauribile nell'ipotesi neolibérale dello Stato minimo », perché « fonda un'idea di Stato che implica la necessità... dell'intervento promozionale o ordinatore e coordinatore dello Stato stesso a favore dell'incremento e dell'incentivazione di una cultura della responsabilità ». Pertanto entrambe « convergono a identificare una nuova e originale concezione dello Stato e dei rapporti che esso deve istituire con la società, tale per cui l'azione del primo si affianca ai vari soggetti sociali nel perseguimento del bene comune » (18).

3. Il nesso tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale nella legislazione.

Se è la sussidiarietà orizzontale a costituire il significato originario ed essenziale del principio è, però, su quella verticale che si è concentrata, almeno inizialmente, l'attenzione tanto a livello legislativo quanto in sede scientifica. In effetti la prima incontra una più forte opposizione anche e soprattutto a livello ideologico, per la carica innovativa, quanto a concezione dello Stato, di cui è portatrice (19).

Peraltro già su un piano generale è da dire che i due profili sono strettamente connessi così che non sembra corretto operare una ri-

(17) L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, pag. 108. Vedi anche E. TOSATO, *op. cit.*, pag. 94 e seg.

(18) Le citazioni sono di L. VIOLINI, *op. cit.*, pagg. 57-58. Cfr. altresì, E. TOSATO, *op. loc. cit.*; A. RINELLA, *op. cit.*, pag. 36 e seg.; A. POGGI, *op. cit.*, pag. 941 e seg.

(19) Cfr., ad esempio, le interessanti osservazioni di G. PASTORI, *La sussidiarietà « orizzontale » alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIAGLIA (a cura di), *op. cit.*, pag. 173 e seg., sull'elaborazione del testo della legge n. 59 del 1997.

guida separazione: la sussidiarietà verticale, infatti, si giustifica esattamente in funzione della realizzazione di quella orizzontale o, meglio, del bene comune e perciò della persona stessa, « riconoscendo quindi che la prossimità delle istituzioni deve servire all'immedesimazione dei cittadini nelle istituzioni » (20). Il rischio, altrimenti ragionando, è che il decentramento si traduca, di fatto, in un incremento del controllo sul cittadino e della sua soggezione alla pubblica amministrazione, con una paradossale eterogeneità dei fini.

Di una simile connessione reca traccia lo stesso art. 4, comma 3, lett. a, della legge n. 59 del 1997, quando afferma che l'attribuzione delle responsabilità pubbliche all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati è effettuata anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità (21).

(20) G. PASTORI, *op. cit.*, pag. 174; *Id.*, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pag. 97, ove si individua nel fatto che il « servizio (sanitario)...nella sua dimensione operativa concreta sia al servizio della persona e si realizza la personalizzazione del servizio », il fine ultimo della sussidiarietà verticale e orizzontale. Cfr. anche L. ANTONINI, *Regionalismo differenziato*, cit., pag. 33; *Id.*, *Il principio di sussidiarietà nel processo di riforma*, cit., pag. 6; G. VITTADINI, *Introduzione*, in *Id.* (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, 2002, pag. XVII e seg.

Sulla relazione tra i due profili della sussidiarietà cfr. A. RINELLA, *op. cit.*, pag. 37, che osserva come la « la flessibilità e la sua naturale adattabilità alle dinamiche sociali hanno reso possibile... la traslazione del principio in esame anche verso tematiche diverse seppure in qualche modo riconducibili per analogia alle radici della sussidiarietà », tra le quali l'Autore situa anche la sussidiarietà verticale, il cui « legame di derivazione » dal concetto originario, peraltro, « appare talora indebolirsi a tal punto da determinare nell'osservatore la percezione di trovarsi di fronte a principi diversi ». Sottolinea il legame tra le due dimensioni del principio, « per la interrelazione delle rispettive modalità e sfere di applicazione e realizzazione », L. TORCHIA, *Regioni e « federalismo amministrativo »*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 263. E vedi anche A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pag. 72 e seg., la quale, per altro verso, sostiene che quelle dimensioni « non possono essere considerate come due diverse applicazioni del medesimo principio » per la diversità di ambiti operativi e di principi giuridici che coinvolgono, richiandosi alla posizione espressa da G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, pagg. 19 e 23 e seg.

(21) A. PAINO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 674; F. PELLIZZER, A. MALTONI, *Conferimento di funzioni amministrative, raccordi procedurali, semplificazione amministrativa, liberalizzazione e ruolo dei soggetti privati*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1999, pag. 1294. Ma vedi, per un giudizio molto critico su questa disposizione, F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*,

Vero è che la sussidiarietà orizzontale è così « assorbita entro il processo di attuazione della sussidiarietà verticale » (22), tuttavia dalla disposizione, pure nell'ambiguità con cui è formulata, si enuclea uno dei possibili, e forse più significativi, profili operativi del principio: quello dell'esercizio di funzioni amministrative anche autoritative da parte di soggetti privati o « non » pubblici (23), ossia la prospettiva di « realizzare non solo la maggior vicinanza o la maggior prossimità dell'amministrazione ai cittadini, ma anche, dove sia possibile, l'immedesimarsi dell'amministrazione nelle formazioni sociali, attraverso cui si esprime l'organizzazione della società stessa » (24). Così pure l'attribuzione di competenze al livello di governo inferiore è fatta anche al fine di favorire, espressione in cui può cogliersi l'esplicitazione di quel nesso tra i due profili di cui si è detto; nesso, a sua volta, non eventuale, ma vincolante la pubblica amministrazione in quanto « anche » sta a significare che il decentramento non è fine a se stesso, o non si esaurisce in se stesso, ma funzionale ad uno scopo ulteriore.

Del resto, successivamente alla legge n. 59 del 1997, questa interpretazione è stata chiaramente accolta nell'art. 3, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ai sensi del quale « I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle loro conferite con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche (corsivo mio) attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonomia iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali ».

Soprattutto, però, quella interpretazione trova ora fondamento e garanzia nella stessa Costituzione, il cui nuovo art. 118, comma 4,

in *Non profit*, 2001, pag. 285 e seg., mentre per G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, pag. 14, la disposizione « in modo vago, sembra evocare ma comunque non imporre anche quello orizzontale ».

(22) Così G. PASTORI, *La sussidiarietà « orizzontale »*, cit., pag. 175.

(23) Il tema è approfondito da A. POGGI, *op. cit.*, pag. 938 e seg., per la quale la sussidiarietà opera « quando già sia stata scontata la scelta circa le funzioni e i compiti che vanno eliminati perché superflui » ai sensi dell'art. 4, comma 3, lett. c), e P. DURET, *op. cit.*, pag. 134 e seg. Cfr. inoltre A. ALBANESE, *op. cit.*, pag. 78 e seg.

(24) Così G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 752, ed anche P. DURET, *op. loc. cit.*

pone il principio per cui « Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà » (art. 118, comma 4) (25).

Una formula, questa, che, pur senza offrire una definizione di sussidiarietà, sancisce comunque la doverosità della condotta « di favore » del soggetto pubblico verso i privati (26), ponendo, pertanto, un principio alla luce del quale va riletta tutta la normativa previgente ed in particolare quelle norme che si rifanno al, o richiamano il, principio di sussidiarietà.

4. L'esercizio di funzioni amministrative da parte di soggetti privati.

Nell'interpretazione proposta dell'art. 4, comma 3, lett. a, della legge n. 59 del 1997, anche alla luce delle successive modifiche della Carta fondamentale, il processo di redistribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi non si arresta ad un semplice decentramento, ma può ed anzi tendenzialmente *deve* arrivare a prevedere l'attribuzione della gestione di quei compiti e funzioni a soggetti privati.

Al riguardo occorre tenere presente alcune caratteristiche importanti di questo profilo della sussidiarietà orizzontale, già messe in luce dalla dottrina pubblicistica.

Innanzitutto, il primo ambito dove esso ha già trovato parziale attuazione è quello dell'attività di produzione e di erogazione di beni e

(25) Oltre a F. PIZZOLATO, *op. cit.*, pag. 155, riscontrano nell'art. 118, comma 4, la prospettiva dell'autoamministrazione delle funzioni pubbliche A. ALBANESE, *op. cit.*, pag. 78 e seg.; A. CELOTTO, *Le funzioni amministrative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, 144; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1310; G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Dir. ec.*, 2002, pag. 480; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico « esplosivo »*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1184; A. POGGI, *op. cit.*, pag. 940; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2001, pag. 224.

(26) Cfr. G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, pag. 28 e seg., che legge sì la parola « favoriscono » come « debbono favorire », ma ne ridimensiona poi la portata attraverso un'interpretazione riduttiva del principio di sussidiarietà; A. RUGGERI, *op. cit.*, pag. 226; F. PIZZOLATO, *op. cit.*, pag. 155, per il quale, peraltro, si tratta di un impegno, di Regioni e enti locali, dal « contenuto esigibile incerto »; in senso dubitativo F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, pag. 1183.

servizi sociali, come avviene nel campo assistenziale a seguito della legge 8 novembre 2000, n. 328 (27). E si deve notare che anche nella materia del lavoro il decentramento riguarda funzioni e compiti da attuare, in prevalenza, con l'erogazione di beni o servizi, altresì attinenti ad un diritto sociale, quale è quello *al lavoro*, sancito dall'art. 4 della Costituzione (28).

In secondo luogo l'attribuzione a soggetti non pubblici di funzioni amministrative, anche autoritative, non coincide con la « deamministrativizzazione », ossia con la totale liberalizzazione dell'attività o del compito (29).

Mentre, per altro verso, l'attività svolta da questi soggetti è, in linea di massima, posta in essere nel perseguimento dell'interesse generale (30).

E rispetto ai rischi di un suo possibile esercizio contrario a tale interesse si è, in particolare, osservato che « lo stesso principio, nella sua elaborazione originaria, contiene un potente antidoto...: la eterovalutazione dell'adeguatezza dell'azione del soggetto o dei soggetti della sussidiarietà rispetto al fine da perseguire o al risultato da raggiungere » (31) ed altresì come la valorizzazione della *capacità* della persona ne mette, per converso, in risalto la *responsabilità* « che... si allarga ed esprime anche in una cittadinanza attiva e solidale e nella dimensione partecipativa » (32). Da questo punto di vista, anzi, non solo il perseguimento del bene comune, ma anche, e in un certo senso

(27) Per alcune considerazioni al riguardo A. ALBANESE, *op. cit.*, pag. 79 e seg. Vedi anche, in generale, G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, pag. 28 e seg.; G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, *cit.*, pag. 92 e seg.; E. FERRARI, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pag. 99 e seg.

(28) Da ultimo sull'art. 4 Cost., M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto del lavoro e politiche per l'occupazione*, Atti del Convegno di studio per il 50° anno della Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Napoli, 8 maggio 1999, supplemento al n. 3 del 1999 della *Rivista giuridica del lavoro*, pag. 15 e seg.; M. DELL'OLIO, *Diritto del lavoro e garanzie costituzionali*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997, pag. 347 e seg.

(29) Così, quasi testualmente, A. POGGI, *op. cit.*, pag. 938 e seg., e vedi *annus* P. DURET, *op. cit.*, pag. 138 e seg.

(30) Così ancora A. POGGI, *op. cit.*, pag. 941 e seg. e P. DURET, *op. loc. cit.*

(31) A. POGGI, *op. cit.*, pag. 943.

(32) P. DURET, *op. cit.*, pag. 140.

conseguentemente, il collegamento con il principio di solidarietà sociale deve dirsi elemento connaturale del principio di sussidiarietà, almeno nella sua più compiuta elaborazione (33).

5. Il principio di sussidiarietà nel decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

Al profilo della sussidiarietà così delineato, in particolare, ma, più generalmente, allo stesso principio nella sua dimensione orizzontale globalmente considerata, ci si può chiedere quali siano gli spazi connessi o riconosciuti dalla legislazione regionale di attuazione del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 (34), che, ai sensi della legge n. 59 del 1997, ha conferito alle Regioni e agli enti locali le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla disciplina del collocamento ed alla politica attiva del lavoro.

In particolare, alle Regioni risultano direttamente conferite le funzioni e i compiti in materia di politica attiva del lavoro (art. 2, comma 2, lett. a-g), decreto legislativo n. 469 del 1997 (35), con pos-

(33) Cfr. E. TOSATO, *op. cit.*, pag. 89 e seg.; L. VIOLINI, *op. cit.*, pag. 52 e seg.; P. DURET, *op. cit.*, pag. 139 e seg.; A. POGGI, *op. cit.*, pag. 942 e seg.; F. PIZZOLATO, *op. cit.*, pagg. 153-154; G. RAZZANO, *op. cit.*, pag. 536; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e libertà economiche*, in *Dir. soc.*, 1999, pag. 498.

(34) Cfr. E. ALES, *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra «decentramento controllato» e «liberalizzazione accentrata»*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, pag. 525 e seg.; AA.VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*. *Quad. dir. lav. rel. ind.*, n. 22, Torino, 1999; F. CARINCI (a cura di) *Il nuovo collocamento*, in *Dir. prat. lav.*, 1998, n. 11, inserto; E. GRAGNOLI, *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, in *Lav. dir.*, 1999, pag. 261 e seg.; P. LAMBERTUCCI, *L'intervento pubblico nella mediazione tra domanda ed offerta di lavoro: dalla registrazione dell'assunzione alla promozione dell'occupazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, pag. 225 e seg.; M. PAPA-LEONI, *La riforma del mercato del lavoro*, in *Mass. giur. lav.*, 1998, pag. 343 e seg.; C. PINELLI, *op. cit.*, pag. 47 e seg. Da ultimo V. FILI, *op. cit.*

(35) Che l'art. 2, comma 2, del decreto individua, peraltro senza pretesa di esaustività, nella programmazione e coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile (lett. a)); nella collaborazione alla elaborazione di progetti relativi all'occupazione di soggetti tossicodipendenti ed ex detenuti (lett. b)); nella programmazione e coordinamento di iniziative volte a favorire l'occupazione degli iscritti alle liste di collocamento con particolare riferimento ai soggetti destinatari di riserva di cui all'art. 25, della legge n. 223 del 1991 (lett. c)); nella programmazione

sibilità di attribuire alle province la gestione ed erogazione dei servizi inerenti (art. 4, comma 1, lett. g)), mentre le funzioni e i compiti relativi al collocamento (36) sono indirettamente conferiti alle province, in attuazione dei principi di omogeneità, adeguatezza e differenziazione (art. 4, comma 1, lett. a)), attraverso apposita legge regionale, che deve disciplinare l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle diverse funzioni e compiti individuati nel decreto legislativo stesso, «anche al fine di assicurare l'integrazione tra servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative» (art. 4, comma 1). In realtà, al di là della lettera della norma, nella prospettiva riformista della legge n. 59 del 1997, quello dell'*integrazione* è uno degli obiettivi fondamentali, se non forse il principale, perseguito, attraverso il decentramento, per dare effettività all'azione amministrativa in materia di lavoro (37).

Preliminarmente, però, di questo decreto legislativo deve osservarsi e coordinamento delle iniziative finalizzate al reimpiego dei lavoratori posti in mobilità e all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate (lett. d)); nell'indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e borse lavoro (lett. e)); nell'indirizzo, programmazione e verifica dei lavori socialmente utili ai sensi delle normative in materia (lett. f)); nella compilazione e tenuta della lista di mobilità dei lavoratori (lett. g)). Cfr. al riguardo, F. LUNARDON, *Le politiche attive del lavoro nel contesto del nuovo sistema di collocamento*, in *Giur. piem.*, 1998, pag. 159 e seg.; P.A. VARESI, *Il conferimento di funzioni e compiti*, in F. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, pag. V e seg.; V. FILI, *op. cit.*, pag. 124 e seg.

(36) Si tratta delle funzioni e compiti relativi al collocamento ordinario (lett. a)); al collocamento agricolo (lett. b)); al collocamento dello spettacolo (lett. c)); al collocamento obbligatorio (lett. d)); al collocamento dei lavoratori appartenenti all'Unione europea (lett. e)); al collocamento dei lavoratori a domicilio (lett. f)); al collocamento dei lavoratori domestici (lett. g)); all'avviamento a selezione negli enti pubblici e nella pubblica amministrazione (fatta eccezione per le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici) (lett. h)); alla preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro (lett. i)); alle iniziative volte ad incrementare l'occupazione ed a incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile (lett. j)).

(37) Vedi in proposito le osservazioni di F. CARINCI, S. PALLADINI, *Il nuovo sistema regionale di governo del mercato del lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, pag. X e seg.; S. PALLADINI, *La legislazione regionale: tipi, modelli e varianti*, in AA.VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, cit., pag. 35 e seg.; in senso critico M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *Diritto del lavoro e politiche per l'occupazione*, cit., pag. 35. Cfr. anche Corte Cost. 23 marzo 2001, n. 74, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, II, pag. 230 e seg.

varsi come in esso non si faccia alcuna menzione del criterio della sussidiarietà di cui all'art. 4, comma 3, lett. a), della legge n. 59 del 1997, lo stesso conferimento alle province delle funzioni in materia di collocamento essendo, per contro, operato, come si è detto, sulla base dei principi di cui alle lettere f), g), e b), del medesimo comma 3, dell'art. 4 (38).

Vero è, peraltro, che, trattandosi di conferire funzioni e compiti inerenti un'attività amministrativa, a dover trovare applicazione era in primo luogo il principio nella sua dimensione verticale. E che, comunque, richiamando quanto si è in precedenza evidenziato (39), quello ai criteri di adeguatezza e differenziazione potrebbe leggersi come un indiretto riferimento alla sussidiarietà.

Rispetto a questa possibile interpretazione, tuttavia, appare piuttosto concettualmente e politicamente più rilevante l'opzione selettiva posta in essere con l'esplicito richiamo di alcuni dei diversi criteri direttivi e non degli altri: in tal senso, il silenzio del legislatore delegato non è soltanto significativo della scarsa, e se mai nulla, considerazione riservata alla sussidiarietà, ma, proprio perché può trovare facile giustificazione nella natura amministrativa dei compiti e delle funzioni oggetto di conferimento, conferma il persistere di una visione rigidamente dualistica tra amministrazione e cittadini, considerati soltanto quali meri fruitori esterni o passivi dell'attività o servizio.

Peraltro, nonostante quel silenzio, la sussidiarietà, anche nella sua dimensione orizzontale, rimane pur sempre un criterio direttivo di legazione a cui devono conformarsi le leggi regionali d'attuazione.

6. (segue): la relazione tra concertazione e sussidiarietà.

Apparentemente tre sono i momenti di emersione della regola di sussidiarietà orizzontale nel decreto legislativo in esame.

Il primo è dato, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. b), dall'individuazione nella concertazione, quale metodo di « progettazione, pro-

(38) Sull'applicazione di questi principi nel decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, P. TULLINI, *Quale federalismo per l'organizzazione del mercato del lavoro?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2000, pag. 29 e seg.

(39) *Supra*, n. 1.

posta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche del lavoro di competenza regionale», di un criterio direttivo per la conseguente legislazione regionale di attuazione.

In realtà la norma non si limita a fissare il metodo, ma individua altresì lo strumento per la sua realizzazione in una commissione regionale permanente e poi la stessa composizione di questa, che deve essere tripartita, composta perciò da rappresentanti della Regione e « delle parti sociali, sulla base della rappresentatività determinata secondo i criteri previsti dall'ordinamento » (art. 4, comma 1, lett. b)).

Pertanto l'attività della commissione tripartita si configura innanzitutto ed in modo necessario come di natura, in senso lato, « politica », lo svolgimento di attività più prettamente amministrative, invece, dipendendo dalla scelta, dall'art. 5 del decreto legislativo rimessa ad ogni singola regione, di trasferire ad un tale organo le funzioni e competenze delle sopresse Commissioni regionali per l'impiego (40).

Né l'uno né l'altro caso, tuttavia, possono ritenersi esplicazioni attuative del principio di sussidiarietà, neanche in senso verticale, in considerazione di ciò che l'intervento di soggetti privati è pur sempre funzionale ad una decisione che compete istituzionalmente o ai vertici politici o di governo — il coinvolgimento delle parti sociali in sede concertativa presentandosi allora come una modalità di esercizio della « sovranità popolare » di cui quelli sono depositari — ovvero all'organo amministrativo, in quanto individuabile nella commissione tripartita stessa (41).

Analoghe considerazioni devono poi svolgersi per l'ulteriore aspetto in cui sembra trovare espressione la regola della sussidiarietà e cioè le commissioni provinciali per le politiche del lavoro, che costitui-

(40) Vedi al riguardo G. PINO, *Decentramento e intervento pubblico sul mercato del lavoro: dalle commissioni regionali per l'impiego, alle nuove commissioni regionali permanenti*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, I, pag. 31 e seg. Per qualche considerazione critica sulla scelta del legislatore delegato e la sua attuazione a livello regionale M. RU-SCIANO, *op. cit.*, pag. 31 e seg.

(41) Sulla concertazione, M. MARTONE, voce *Concertazione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VII, Aggiornamento 2001; A. MARESCA, *Concertazione e contrattazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, pag. 197 e seg.; E. GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, I, pag. 115 e seg.; AA.VV., *Parlamento e concertazione. Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro*, n. 4, Padova, 1999.

scono un « organo tripartito permanente di concertazione e di consultazione delle parti sociali » (art. 6, comma 1), in relazione alle funzioni e compiti trasferiti alle province. In tal caso, almeno di principio, più marcata risulta la distinzione tra l'attività di queste commissioni e l'esercizio dell'azione amministrativa direttamente riferita alla provincia (art. 6, comma 2).

7. (segue): *attività privata di mediazione fra domanda ed offerta di lavoro e sussidiarietà.*

Terzo profilo da considerare, infine, è quello dell'apertura ai privati dell'attività di mediazione fra domanda ed offerta di lavoro, che trova la sua disciplina nell'art. 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997 come modificato dall'art. 117, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (42).

Il fatto stesso del superamento del monopolio pubblico del collocamento potrebbe essere letto come un'applicazione della regola di sussidiarietà.

In realtà, però, la *ratio* dell'intervento legislativo è da ricercare altrove dal riconoscimento della libera iniziativa dei soggetti privati.

Tra l'altro esso corrisponde anche alla volontà del Governo italiano di adeguarsi alla nota sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea, con la quale l'Italia è stata condannata per l'abuso della posizione dominante, ai sensi degli artt. 86 (ora art. 82) e 90 (ora art. 86) del Trattato della Comunità Europea, cui darebbe luogo l'esistenza di un regime di monopolio del collocamento di manodopera,

(42) Cfr. sull'art. 10 vedi, in questo volume, G. CIOCCA, *La gestione del collocamento: l'art. 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e le riforme in atto*. Inoltre P. TULLINI, *I nuovi attori del mercato del lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, pag. XXXIII e seg.; *Id.*, *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, in AA.Vv., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, cit., pag. 77 e seg.; L. ZOPPOLI, *Attività pubblica di collocamento e mediazione dei privati*, in *Diritto del lavoro e politiche per l'occupazione*, cit., pag. 63 e seg.; E. GRAGNOLI, *Collocamento privato e attività dell'intermediario*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, pag. 281 e seg. Sulle modifiche apportate dalla legge n. 388 del 2000, G. SUPPES, *Le nuove agenzie di collocamento privato*, in *Guida lav.*, 2001, n. 3, pag. 13 e seg.; V. FULI, *Non solo attività di mediazione per le agenzie private nella Finanziaria 2001*, in *Law. giur.*, 2001, n. 5, pag. 417 e seg.; *Id.*, *L'avviamento al lavoro*, cit., pag. 289 e seg.

dai giudici comunitari considerato alla stregua di una vera e propria attività economica di impresa, incapace di far fronte alle richieste del mercato (43). Ed al riguardo deve notarsi che di per sé già questa sentenza non contiene alcun elemento favorevole all'affermazione di una logica o criterio di sussidiarietà, nella misura in cui si muove puramente in una prospettiva, per così dire, di mera efficienza del mercato, ammettendo, in tal senso, la stessa legittimità del monopolio se in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze degli utenti.

Del resto l'incipit dell'art. 10, comma 1, testualmente rimanda, quale base giuridica della disposizione, all'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 59 del 1997, ai sensi del quale con i decreti legislativi di attuazione della medesima legge sono « individuate le modalità e le condizioni per il conferimento a idonee strutture organizzative di funzioni e compiti che non richiedono, per loro natura, l'esercizio esclusivo da parte delle regioni e degli enti locali ». E quello così individuato è un criterio direttivo di delegazione per il legislatore nazionale — tra l'altro, si noti, pienamente idoneo a consentire l'adeguamento del nostro ordinamento alla sentenza della Corte di Giustizia —, che presuppone a monte una distinzione contraria al contenuto della regola di sussidiarietà, la quale postula la parità, in ragione della loro natura, delle funzioni e compiti, e non, invece, una loro gerarchia. Per altro verso, tuttavia, è interessante, anche nella prospettiva della sussidiarietà, che oggetto di conferimento sono le stesse funzioni e compiti e non soltanto la loro gestione: circostanza, questa, che consente di ancorare il superamento del monopolio pubblico ad una valutazione

(43) Si tratta della sentenza 11 dicembre 1997, *Elmer - Job Centre II*, C. 55/1996, leggibile in *Riv. it. dir. lav.*, 1998, II, pag. 22 e seg., con nota di P. ICHINO, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*. Cfr., per alcuni ulteriori commenti, oltre al saggio di M.P. GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari ed internazionali in materia di collocamento*, in questo volume, E. ALES, *Macroton II: ovvero la Corte di Giustizia « abroga » il monopolio pubblico del collocamento?*, in *Dir. lav.*, 1998, II, pag. 100 e seg.; M.T. CARINCI, *Il divieto di interposizione: novità e continuità dopo la legittimazione del lavoro temporaneo*, in AA.Vv., *I servizi all'impiego tra pubblico e privato*, cit., pag. 112 e seg.; V. FULI, *op. ult. cit.*, pag. 25 e seg.; R. FOLLIA, *La Corte di Giustizia e il collocamento pubblico: opportuno un nuovo intervento del giudice comunitario o del legislatore nazionale?*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, pag. 539 e seg.; M. ROCCELLA, *Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, II, pag. 27 e seg.

di carattere assoluto e non relativo, quale è quella della attuale inadeguatezza del servizio pubblico adottata dalla Corte di Giustizia, garantendolo da possibili ripensamenti del legislatore.

In ogni caso, al di là del dato formale, già solo ad una considerazione d'insieme dei requisiti richiesti per la concessione dell'autorizzazione si rileva chiaramente la diffidenza con il quale il legislatore delegato ha guardato alla mediazione privata di manodopera e da questo punto di vista non può certo dirsi che la disposizione sia stata pensata per favorire l'iniziativa dei privati, quanto piuttosto per limitarla il più possibile (44).

Tuttavia l'aspetto veramente rilevante del problema è un altro.

Come chiarisce il comma 13 dell'art. 10, l'attività delle agenzie di mediazione è esercitata *in deroga* alle disposizioni della legge 29 aprile 1949, n. 264, che all'art. 7 definiva *funzione pubblica* il collocamento, vietandone poi, all'art. 11, comma 1, il suo esercizio, anche gratuito, da parte di soggetti privati, e sanzionando penalmente la violazione del divieto, all'art. 27, comma 1. Situazione, questa, confermata nella sua sostanza, nonostante il venir meno della qualificazione in termini di « funzione pubblica », dall'art. 8, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, che ha abrogato l'art. 7, ma ha, per contro, espressamente fatto salve le disposizioni di cui agli artt. 11, comma 1, e 27, comma 1, della legge n. 264 del 1949 (45). Né sembra che cambiamenti sostanziali possano derivare dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30, di delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, anche se occorrerà attendere la sua attuazione per averne la certezza definitiva. In effetti, se, per modernizzare e razionalizzare il sistema del collocamento pubblico, l'art. 1, comma 2, lett. b), n. 3, individua quale principio direttivo l'« abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento, *ivi inclusa la legge 29 aprile 1949, n. 264* » — fermo restando, peraltro, « il regime di autorizzazione o accreditamento per gli operatori privati »

(44) Al riguardo si vedano le considerazioni critiche di P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nel collocamento dei lavoratori*, in G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere*, cit., pag. 325 e seg.

(45) Per un primo commento della normativa E. MASSI, *La riforma del collocamento*, in *Dir. prat. lav.*, 2003, n. 4, inserto.

—, tuttavia si deve anche considerare che proprio l'art. 8 del decreto legislativo n. 297 del 2002 costituisce un'attuazione anticipata di questo principio, avendo provveduto all'abrogazione della normativa precedente, salvando soltanto alcune disposizioni, evidentemente ritenute « compatibili » con il sistema in corso di definizione.

Ora proprio il carattere derogatorio della disciplina generale rende palese che la previsione di cui all'art. 10 non costituisce un'esplicazione del principio di sussidiarietà. In tal modo, infatti, è innanzitutto confermato il rigido dualismo tra soggetto pubblico e soggetto privato e, prima, tra interesse pubblico e interesse privato, che pone quest'ultimo in posizione subordinata e servente del primo: non c'è, in altri termini, alcun riconoscimento della capacità dei privati di svolgere pienamente, e quindi in posizione di parità rispetto alla pubblica amministrazione, un'attività di interesse generale (46).

Neppure a rovesciare questa conclusione può ritenersi idoneo il periodo finale del comma 1-bis dello stesso articolo 10, laddove riconduce nell'attività di mediazione la « gestione di attività dei servizi all'impiego » ed abilita le agenzie private di mediazione al suo svolgimento *a seguito di convenzioni con le pubbliche istituzioni preposte*: dubbio è, infatti, che lo strumento convenzionale sia di per sé espressivo di una logica di sussidiarietà (47).

(46) Sia pure formulate in relazione ad una differente questione, possono richiamarsi, al riguardo, le osservazioni di A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I, pag. 251, per il quale da un lato « l'introduzione della deroga...confermava, e per certi aspetti « rivitalizzava », la regola (*alias* il divieto) persistente », dall'altro « poteva leggersi l'« apertura » ai privati come generica... legittimazione del ruolo di questi nella gestione del mercato: si tratta di un esito effettivamente prodotti nella lettura sociale, a parere di chi scrive, poggiante più sulla prassi consolidata...che sulla lettura del dato normativo » (il corsivo è mio).

(47) *Infra* n. 16. Si vedano al riguardo l'interessante analisi di carattere generale di M. MACCARINI, *La sussidiarietà orizzontale in Lombardia. I modelli*, nonché, anche se riferite allo specifico settore della cooperazione sociale, le considerazioni di S. BANDERA, *Sulla via dell'applicazione della sussidiarietà orizzontale. Rapporti tra cooperative sociali ed enti pubblici in Lombardia*, entrambi in L. VIOLINI (a cura di), *Il principio di sussidiarietà: teorie, modelli e aspetti applicativi*, volume in corso di pubblicazione. Cfr. altresì G. VITTADINI, *Introduzione*, cit., pag. XXII; G. SANTI, *Modalità e modelli per l'esternalizzazione dei servizi socio-sanitari agli enti non lucrativi*, in L. ANTONINI (a cura di), *L'attuazione regionale del « terzo decentramento »*, Milano, 2001.

Sull'interpretazione complessiva della disposizione in esame non è forse privo di rilevanza il mutamento del quadro normativo di riferimento in cui essa è collocata, soprattutto a seguito delle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Da un lato, infatti, la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, rafforzando quanto già desumibile dallo scarno precetto di cui all'art. 4, comma 3, lett. a), della legge n. 59 del 1997, sembra consentire addirittura la prospettazione di una questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 in esame per contrarietà al principio stesso, tanto più ora che è stata espunta dall'ordinamento la qualificazione in termini di funzione pubblica del collocamento (48); dall'altro lato, invece, la competenza legislativa concorrente attribuita alle Regioni in materia di « tutela e sicurezza del lavoro » dal nuovo art. 117, comma 3, della Costituzione, consente indubbiamente alle stesse di intervenire, in senso modificativo, sulla disciplina della mediazione privata di manodopera (49), nel limite, in-

(48) Vedi *supra*. Nel senso che tale norma dovesse considerarsi già espunta dal nostro ordinamento a seguito della sentenza *Job Centre II*, V. FILI, *L'avviamento del lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, cit., pag. 74.

(49) Nel dibattito sull'interpretazione della formula « tutela e sicurezza del lavoro » il fatto che collocamento e politica del lavoro rientrano nell'area di legislazione almeno concorrente o, se mai, esclusiva sembra uno dei pochi dati certi. Cfr. M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, pag. 158; F. CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal « Libro Bianco » al disegno di legge delega* 2002, Milano, 2002, pag. 10; Id., *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2003, pag. 17 e seg.; M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, pag. 171 e seg.; M. MAGNANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, pag. 654 e seg.; P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, Relazione alle Giornate di studio Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi, Napoli, 3-4 maggio 2002, pag. 3 e seg. del dattiloscritto; P.A. VARESÌ, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, supplemento al fascicolo 1, pag. 123 e seg., il quale prospetta ipotesi che in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro la competenza regionale sia esclusiva (in tal senso sembra esprimersi anche L. ZOPPOLI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i « pezzi » di un difficile puzzle?*, *ivi*, pag. 158). Per M.G. GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, pag. 410, « la competenza regionale non ha a oggetto il mercato del lavoro in quanto tale, ma le funzioni amministrative, quelle nelle quali il soggetto pubblico appaia come titolare di una posizione di potere nei confronti dei soggetti privati ». Vedi anche V.

vero, dei principi fondamentali individuati dalla legge statale (50), che tuttavia non possono farsi coincidere con l'intero contenuto precettivo del medesimo articolo 10 (51).

8. La legislazione regionale di attuazione del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

Nel contesto così delineato si sono inserite le leggi regionali di attuazione.

FILI, *op. ult. cit.*, pag. 88; A. LASSANDARI, *op. cit.*, pagg. 267 e seg., 274 e seg. e per una sintetica esposizione delle diverse opzioni interpretative, M. PALLINI, *op. cit.*, pag. 39 e seg.; R. SALOMONE, *La materia del lavoro tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, supplemento al fascicolo 1, pag. 129 e seg.

Una valutazione dissonante rispetto all'orientamento maggioritario è espressa, anche se in chiave dubitativa, da P. TOSI, *I nuovi rapporti tra stato e regioni: la disciplina del contratto di lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, pag. 601, per il quale il dibattito sul riparto di competenze finisce « per risultare sterile ove si consideri che, quanto alla disciplina dei rapporti di lavoro, il « dettaglio » normativo esprime indissolubilmente i principi fondamentali, giacché questi non sono dissociabili dalle regole che li attuano e li specificano ».

(50) Per la possibilità di individuare i principi fondamentali dalla legislazione vigente, Corte Cost. 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, pag. 2012, con osservazioni di A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore* e di D. MORANA, *La tutela della salute fra libertà e prestazioni dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*.

(51) Si può ritenere, ad esempio, che principi fondamentali — anche in considerazione della Convenzione O.I.L. n.181 del 1997 (e della Raccomandazione n. 188 del 1997) concernenti le agenzie d'impiego private e ratificate dall'Italia in data 1 febbraio 2000 (G.U. 2 febbraio 2000, n. 26) —, siano quello riguardante l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività e quello della gratuità del servizio per i lavoratori ed eventualmente quello che richiede il possesso di determinati requisiti organizzativi e professionali per lo svolgimento dell'attività di mediazione.

Secondo A. LASSANDARI, *op. cit.*, pag. 275, « i principi fondamentali » stabiliti... dall'art. 4, comma 3, legge n. 59/1997... ben potrebbero guidare, anche se non necessariamente *in toto*, le determinazioni regionali », mentre dal decreto legislativo n. 469 del 1997 sarebbero, invece, ricavabili i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, la cui determinazione è di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. m)), non derogabili dalla legislazione regionale; pertanto per questo Autore le regioni potrebbero soltanto « individuare ulteriori elementi condizionanti » l'attività delle agenzie private (pag. 276).

Per P. TULLINI, *op. ult. cit.*, pag. 9, invece, « l'accesso ai servizi per l'impiego in condizioni di uguaglianza, la distribuzione delle occasioni di lavoro secondo criteri non discriminatori, la gratuità delle prestazioni pubbliche per la persona in cerca d'occupazione » costituirebbero attributi indispensabili della « prestazione-base », riconducibili perciò al livello essenziale di cui alla lettera m), dell'art. 117, comma 2.

In proposito è innanzitutto da ribadire che si tratta di legislazione emanata ai sensi del vecchio art. 117, comma 2, della Costituzione, non rientrando il *lavoro* fra le materie di cui al comma 1 del medesimo art. 117, e perciò di normativa di attuazione dei profili di organizzazione e di esercizio delle funzioni e compiti amministrativi.

Questa circostanza, insieme alla predeterminazione inderogabile, ad opera della legge delega e del decreto legislativo n. 469, dei livelli territoriali di attribuzione delle funzioni e compiti, già determina una limitazione oggettiva degli spazi di esplicazione della sussidiarietà sia verticale sia orizzontale (52).

In generale, poi, si deve considerare che « collocamento » e « servizi per l'impiego » non sono sinonimi, i secondi esplicitando un'attività comprensiva del, ma non di per sé limitata al, collocamento e che può estendersi fino alla politica attiva del lavoro (53). In questo senso, mentre non si registra, nonostante la diversità delle formule utilizzate, alcuna divergenza o mancato coordinamento tra gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, da un lato e l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 469 del 1997, dall'altro, l'insistenza sui servizi per l'impiego, oltre a segnalare, almeno nominalmente, la direzione verso cui si vuole indirizzare l'azione amministrativa in materia, sembra offrire maggiori possibilità di pratiche improntate alla sussidiarietà rispetto al più limitante riferimento al collocamento, per esempio col coinvolgimento di soggetti od organizzazioni del c.d. *terzo settore* in attività diverse dalla mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Peraltro, se quanto a quest'ultima lo spazio concesso all'iniziativa privata è totalmente esaurito,

(52) Spazi limitati anche in considerazione dei vincoli all'autonomia regionale nella definizione dell'organizzazione amministrativa dei servizi per l'impiego derivanti dalla puntualità delle previsioni contenute nel decreto legislativo, per tal ragione in parte censurato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 23 marzo 2001, n. 74, cit. Per alcuni commenti, P. LAMBERTUCCI, *Organizzazione amministrativa del mercato del lavoro e funzione delle Regioni e delle Province: l'intervento della Corte Costituzionale*, in *Dir. merc. lav.*, 2001, pag. 667 e seg.; P. SABBIONI, *Fondamento e limiti dell'autonomia organizzativa delle Regioni con riguardo alle funzioni e ai compiti conferiti: una sentenza a velocità contrapposte*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 714 e seg.; M. TIRABOSCHI, *Il conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia del lavoro tra decentramento amministrativo e federalismo*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, II, pag. 230 e seg.

(53) Vedi *infra* n. 12.

nell'intenzione del legislatore delegato, dall'art. 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997, l'ampia definizione ora fornita dal comma 1-*bis* di quello stesso articolo contribuisce a ridurre ulteriormente l'ambito di intervento di soggetti diversi dalle Agenzie di mediazione (54), ovvero, ora, anche dalle imprese di lavoro temporaneo, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. *i*), della legge n. 30 del 2003 (55).

Per altro verso, data la finalizzazione del decentramento alla prospettiva dell'integrazione fra servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro e politiche formative, la regola della sussidiarietà può potenzialmente riguardare ciascuno di questi settori o segmenti disciplinari, anche distintamente. Tuttavia, essendo la formazione professionale materia già da tempo di esclusiva competenza regionale, essa dispone di uno specifico *corpus* normativo che, per ragioni di spazio, non può essere preso in esame in questa sede. L'indagine perciò si concentrerà sui compiti e sulle funzioni paritariamente contemplate dal decreto legislativo n. 469 del 1997, quindi il collocamento e le politiche attive del lavoro, ma, anche rispetto ad esse, comunque, sempre per ragioni di spazio, sarà, in linea di massima, circoscritta al dato legislativo, al riguardo da subito dovendosi avvertire come questa scelta possa portare a risultati non del tutto esauritivi, in ragione di ciò che prevedendo spesso le leggi regionali la predisposizione di atti di programmazione regionali e/o provinciali per la realizzazione del sistema di servizi per l'impiego, utili indicazioni sul rapporto tra soggetti pubblici e privati in concreto posto in essere saranno molto probabilmente rintracciabili in tali atti (56).

(54) Al riguardo, per qualche considerazione, A. LASSANDARI, *op. cit.*, pag. 250 e seg.

(55) L'art. 1, comma 2, lett. *i*), della legge prevede, infatti, il superamento dell'esclusività dell'oggetto sociale per le agenzie di mediazione e le imprese di lavoro temporaneo, abilitando in tal modo queste ultime all'esercizio anche delle mediazioni tra domanda ed offerta di lavoro, questo, in ultima analisi, essendo il senso e la ratio della disposizione.

(56) Art. 3, l. r. Basilicata 8 settembre 1998, n. 29; artt. 15 e 18, l. r. Calabria 19 febbraio 2001, n. 5; art. 3, l. r. Campania 13 agosto 1998, n. 14; artt. 3 e 4, comma 2, l. r. Emilia Romagna 27 luglio 1998, n. 25; artt. 3 e 4, l. r. Lazio 7 agosto 1998, n. 38; art. 4, l. r. Liguria 20 agosto 1998, n. 27; artt. 3 e 10, comma 4, l. r. Lombardia 15 gennaio 1999, n. 1; art. 3, l. r. Marche 9 novembre 1998, n. 38; artt. 3, commi 4 e 8, l. r. Molise 3 agosto 1999, n. 27; artt. 3 e 4, l. r. Piemonte 14 dicembre 1998, n. 41; art.

Infine, occorre aggiungere che la disciplina regionale va considerata separatamente a seconda che si tratti delle Regioni ordinarie ovvero delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, la cui particolare condizione di autonomia ha imposto al legislatore delegato di garantire, nell'attuazione del decentramento, il « rispetto degli statuti... attraverso apposite norme di attuazione » (art. 9, decreto legislativo n. 469 del 1997).

9. *La concertazione nella legislazione regionale: conferma della sua irriducibilità alla sussidiarietà.*

Nel nuovo assetto del mercato regionale del lavoro un ruolo cardine è attribuito alla *concertazione* con le parti sociali.

Già si è accennato come l'opzione accolta nel decreto legislativo sia stata quella di individuare nella concertazione il metodo di governo partecipato del sistema, da realizzarsi attraverso la costituzione di apposite commissioni tripartite di livello sia regionale sia provinciale (art. 4, comma 1, lett. b) e 6, comma 1).

Le leggi regionali si sono formalmente adeguate a quanto richiesto dalla legge delega, ma la maggior ampiezza di contenuti normativi che necessariamente le caratterizza consente una verifica di quanto in precedenza osservato sul rapporto tra sussidiarietà e concertazione.

La linea di tendenza entro cui si ascrive la valorizzazione della concertazione con le parti sociali è quella della distinzione tra le funzioni di programmazione, indirizzo e verifica e le funzioni gestionali, con il coinvolgimento delle parti sociali solo con riferimento alle prime (57). Questa distinzione, peraltro, non incide, né invero lo po-

4, l. r. Puglia 5 maggio 1999, n. 19; art. 10, l. r. Toscana 6 agosto 1998, n. 52; art. 3, l. r. Umbria 25 novembre 1998, n. 41; art. 4, commi 1, 2, 3 e 4 e art. 5, l. r. Veneto 16 dicembre 1998, n. 31.

(57) Cfr. F. CARINCI, *Una scommessa per l'Europa: regionalizzazione dei servizi per l'impiego e apertura alla mediazione dei privati*, in F. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, pag. IV; S. VERGARI, *La soppressione della Commissione regionale per l'impiego e degli altri organi collegiali: prime proiezioni verso il futuro*, *ivi*, pag. XXII; S. PALLADINI, *op. cit.*, pag. 35. La distinzione tra funzioni di indirizzo e di gestione è principio cui è espressamente ispirata l'azione del « Sistema regionale per l'impiego » dell'Abruzzo (art. 15, comma 1, l. r. 16 settembre 1998, n. 76).

rebbe, sulla titolarità e responsabilità delle funzioni, comprese quelle, appunto, di programmazione e verifica, che restano comunque in capo alle Regioni e agli enti locali, secondo la ripartizione delle stesse realizzata nelle singole leggi (58).

Da questo punto di vista, perciò, la concertazione costituisce una e, se mai, la modalità di esercizio delle funzioni da parte delle Regioni e degli enti locali ed in tal senso si afferma che l'esercizio delle funzioni si attua *previa concertazione* (art. 2, comma 3, della l. r. Abruzzo n. 76 del 1998), *perseguendo il metodo della concertazione* (art. 3, comma 2, della l. r. Calabria n. 5 del 2001) od ancora *garantendo la concertazione* con le parti sociali (art. 2, comma 4, l. r. Piemonte n. 41 del 1998), oppure, più in generale, si dice che gli obiettivi o finalità della legge sono perseguiti *assicurando* (art. 1, comma 2, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998), *favorendo* (art. 1, comma 3, l. r. Liguria n. 27 del 1998) o anche *garantendo* la concertazione (art. 1, comma 4, l. r. Molise n. 27 del 1999).

In effetti queste affermazioni di principio trovano poi un preciso riscontro sul piano dell'attività che in concreto sono chiamate a svolgere le commissioni di concertazione, soprattutto quella regionale (59). L'attività concertativa delle commissioni tripartite regionali presenta una notevole varietà di contenuti, ma si sostanzia prevalentemente

(58) Cfr., ad esempio, art. 2, comma 1, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 2, comma 1, e 4, comma 1, l. r. Basilicata n. 29 del 1998; art. 2, comma 1 e 3, comma 1, l. r. Calabria n. 5 del 2001; art. 2, commi 1 e 3, l. r. Piemonte n. 41 del 1998; art. 2 e 3, l. r. Veneto n. 31 del 1998.

(59) Tra le due commissioni c'è diversità di oggetto e di funzioni, tendenzialmente corrispondente alla partizione di competenze fissata nei commi 1 e 2 dell'art. 2, del decreto legislativo n. 469 del 1997. Così mentre la commissione regionale « è chiamata ad un'attività di elaborazione programmatica e progettuale delle politiche attive del lavoro regionali, nella veste di organo propulsivo », quella provinciale « è, invece, investita di compiti attinenti l'indirizzo dell'attività di collocamento » Peraltro è stato osservato come « l'apparente nettezza della linea di confine si dimostra parzialmente infondata con riferimento all'attività più impegnativa affidata alle regioni, consistente... nell'attivazione di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro » (così S. VERGARI, *op. cit.*, pag. XXIV). In realtà la legislazione regionale ha prestato attenzione soprattutto alla commissione regionale, i cui compiti sono individuati in misura piuttosto dettagliata, di quella provinciale limitandosi, per lo più, a richiamare quanto previsto nel decreto legislativo.

mente nella semplice espressione di pareri (60) o formulazione di proposte (61), senza peraltro escludere la stipulazione o definizione di quelle che sembrano vere e proprie intese o patti concertativi (62). Alle commissioni provinciali tripartite la legge ha invece assegnato compiti non solo di concertazione, ma altresì di consultazione, operando una distinzione che può apparire incongrua non solo rispetto alla diversa previsione per la commissione regionale, ma forse, più in radice, rispetto allo stesso concetto di *concertazione* (63), ed alla quale, peraltro, soltanto alcune leggi regionali hanno dato seguito, individuando cosa deve essere oggetto di consultazione e cosa di concertazione (64).

Peraltro, tutte queste attività sono sempre funzionali all'esercizio delle competenze proprie di altri soggetti pubblici e quindi non acquistano un'autonomia rilevanza quale modalità alternativa di svolgimento dell'attività amministrativa.

Trova così conferma quanto già osservato sulla sostanziale irridu-

(60) Cfr. art. 16, comma 5, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 3, comma 1, e 13, comma 1, l. r. Basilicata n. 29 del 1998; art. 3, comma 1, e 4, comma 2, l. r. Campania n. 14 del 1998; art. 6, comma 2, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; art. 3, comma 1, 4, comma 1, e 7, comma 1, lett. a), c), d), f), l. r. Lazio n. 38 del 1998; art. 4, comma 4, e 7, comma 2, l. r. Liguria n. 27 del 1998; art. 3, comma 2, 4, comma 2, e 5, comma 1, l. r. Lombardia n. 1 del 1999; art. 3, commi 1 e 3, e 6, comma 1, lett. a) e b), l. r. Marche n. 38 del 1998; art. 3, commi 6 e 7, e 5, comma 5, l. r. Molise n. 27 del 1999; art. 6, commi 4 e 5, l. r. Umbria n. 41 del 1998.

(61) Cfr. art. 16, comma 4, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 6, comma 3, l. r. Calabria n. 5 del 2001; art. 6, comma 2, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; art. 7, comma 1, lett. b), l. r. Lazio n. 38 del 1998; art. 7, comma 2, lett. a), b), d), l. r. Piemonte n. 41 del 1998; art. 7, comma 3, l. r. Toscana n. 52 del 1998.

(62) Cfr. art. 16, comma 3, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 7, comma 2, lett. f), l. r. Piemonte n. 41 del 1998; art. 7, comma 3, l. r. Toscana n. 52 del 1998.

(63) Cfr. A. MARESCA, *op. cit.*, pag. 213.

(64) Vedi l'art. 17, comma 2, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998, per cui sono oggetto di consultazione le modalità di gestione delle competenze in materia di collocamento (art. 17, comma 2, lett. a)), mentre in sede di concertazione sono individuati i criteri di utilizzo delle risorse rese annualmente disponibili per attività di pubblica utilità; i criteri di pianificazione degli interventi formativi delegati alla competenza provinciale e quelli per la programmazione dei tirocini formativi e di orientamento (lett. b)); cfr. anche l'art. 11, comma 6, l. r. Campania n. 14 del 1998; gli artt. 4, comma 2, e 9, comma 5, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; l'art. 24, comma 2, lett. a), l. r. Marche n. 38 del 1998.

cibilità del principio di sussidiarietà alla prassi della concertazione, inidonea ad esprimere alcun profilo attuativo del primo.

Del resto, se ad un esame complessivo si riscontra l'esiguità, nella normativa regionale, dei richiami espressi al principio di sussidiarietà, è altresì da segnalare il fatto che quando è menzionato, sia poi con l'inconsueta formula di « sussidiarietà istituzionale » (art. 1, comma 3, l. r. Calabria, n. 2 del 2001; art. 2, comma 4, l. r. Toscana n. 52 del 1998) (65) — perciò sembra nella sua dimensione verticale —, sia in quanto tale, senza qualificazioni ulteriori (art. 1, comma 1, l. r. Marche n. 38 del 1998), esso è comunque sempre abbinato al richiamo alla concertazione, quale *altro* principio da osservare per la realizzazione del sistema dei servizi regionali e, soprattutto dell'integrazione fra servizi per l'impiego, politiche del lavoro e formazione professionale: così, ad esempio, l'art. 1, comma 3, della legge regionale della Calabria, n. 2 del 2001, prevede che « la regione assume il principio della collaborazione e della sussidiarietà istituzionale con province e enti locali e della concertazione con le parti sociali per la migliore realizzazione della integrazione delle funzioni di cui al comma 2 », mentre l'art. 1, comma 1, della legge regionale delle Marche n. 38 del 1998 disciplina l'esercizio delle funzioni e dei compiti « secondo i principi di sussidiarietà, di cooperazione istituzionale e di concertazione tra le parti sociali » (66).

Questa formulazione è di per sé ambigua perché, isolando la sussidiarietà verticale da quella orizzontale, sembra accreditare — anche alla luce dell'art. 4, comma 3, lett. a), della legge n. 59 del 1997, dove,

(65) Vedi anche l'art. 1, comma 3, l. r. Umbria n. 41 del 1998, per cui l'organizzazione del sistema regionale di gestione del mercato del lavoro si ispira al principio della collaborazione istituzionale tra Regione, province, enti locali, e al principio della concertazione.

(66) In verità tali principi sembrerebbero nell'articolato doversi precipuamente riferire alla finalità di assicurare l'integrazione tra i servizi all'impiego, le politiche attive del lavoro e le attività di formazione professionale, più che alla disciplina dell'esercizio delle funzioni e compiti, oggetto della legge regionale. Tuttavia proprio l'esercizio integrato delle diverse funzioni e compiti è uno, se non il, motivo cui si ispira tutto il processo di decentramento in questo specifico campo, come ribadisce a più riprese lo stesso decreto legislativo n. 469 del 1997 (art. 4, comma 1, capoverso, nonché lett. c) e d)). Vedi in proposito le osservazioni di F. CARINCI, S. PALLADINI, *op. cit.*, pag. X e seg.; S. PALLADINI, *op. cit.*, pag. 35 e seg.

invece, i due profili sono, sia pure timidamente, collegati —, una linea interpretativa tale per cui la concertazione rappresenterebbe un profilo della sussidiarietà orizzontale e, se mai, tenderebbe ad esaurire questa in quella.

Per contro, deve dirsi che le formulazioni utilizzate nelle leggi regionali rivelano una considerazione quanto meno imprecisa del concetto di sussidiarietà, ma, poiché non ne offrono mai una definizione, ne consentono, comunque, una lettura conforme al suo reale significato e contenuto giuridico, di modo che il richiamo alla concertazione deve essere precisamente interpretato nel senso di una presa d'atto della diversità tra i due principi.

10. La legge regionale della Puglia 5 maggio 1999, n. 19.

Una timida apertura alla sussidiarietà, anche orizzontale, è, forse, nella legge regionale della Puglia, n. 19 del 1999, il cui art. 2, comma 3, sancisce che il sistema regionale per l'impiego « si ispira al principio della sussidiarietà istituzionale tra Regione, Province, Comuni e altri enti locali », peraltro « favorendo in particolare la concertazione e il dialogo sociale » (art. 2, comma 3, lett. a)) nonché, soprattutto, la collaborazione tra pubblico e privato (lett. b)), ed il « coordinamento e l'integrazione degli osservatori regionali di settore, pubblici e privati, per quanto di loro competenza, con particolare attenzione alla interconnessione del Sistema informativo lavoro Puglia con il sistema degli enti bilaterali e l'Osservatorio regionale banche-imprese » (lett. c)).

La disposizione richiama, sia pure da lontano, quella contenuta nella legge delega quando prospetta un collegamento tra sussidiarietà verticale e opzione in favore dei soggetti privati. Tuttavia, notevoli sono le differenze.

Tralasciando la concertazione, *dialogo sociale* è locuzione che trova origine nella legislazione comunitaria, con essa indicandosi un certa procedura o meccanismo per la realizzazione delle azioni intraprese nell'ambito della Comunità Europea, che può portare le parti sociali a partecipare all'attività normativa delle istituzioni comunitarie, per conseguire sul piano negoziale l'obiettivo perseguito; si tratta quindi di una peculiare esplicazione della sussidiarietà, sia verticale sia

orizzontale, nell'ambito dell'ordinamento della Comunità Europea (67).

Se inteso in questo senso, il richiamo operato dalla norma al dialogo sociale potrebbe potenzialmente aprire spazi di applicazione della sussidiarietà orizzontale. Non pochi sono, comunque, i problemi che questa ipotesi suscita sia perché nel sistema comunitario il processo di sostituzione o di collaborazione tra legislatore e parti sociali è precisamente disciplinato, mentre nel nostro caso abbiamo una semplice affermazione di principio, sia perché la disposizione regionale è destinata ad esplicitare i suoi effetti non già sul piano delle fonti, come è nel diritto comunitario (68), ma sull'organizzazione e azione amministrativa, rispetto alle quali è difficile immaginare quali compiti possa svolgere l'attività negoziale.

Quanto all'indicazione di *favorire la collaborazione tra pubblico e privato* si tratta di una direttiva per l'azione dei soggetti titolari delle funzioni e dei compiti oggetto di decentramento troppo generica per potervi scorgere un recepimento della sussidiarietà orizzontale: anche la concertazione, a ben vedere, può considerarsi una forma di collaborazione tra pubblico e privato. Il fatto che la disposizione contempli distintamente « collaborazione tra pubblico e privato » e « concertazione » ha soltanto il significato di rendere palese la volontà del legislatore di ampliare non solo l'apporto, ma anche il novero dei soggetti privati, oltre la concertazione e quindi le parti sociali.

Nel disegno della legge pugliese questi soggetti non *assolvono*, cioè esercitano, funzioni, secondo la formula della legge delega, perché comunque esse sono esercitate dai soggetti pubblici, anche con l'apporto privato. Nella sostanza è esclusa proprio qualsiasi forma di autoamministrazione delle funzioni delegate e, comunque, quell'eventuale apporto è profilo del servizio reso dalla struttura pubblica.

Nella legge non è, peraltro, ulteriormente specificato in cosa consista o come si concreti questa collaborazione, se si eccettua la già ricordata previsione di cui alla lett. d), dell'art. 2, comma 3, nonché l'at-

(67) Cfr. G. ARRIGO, *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, t. I, Milano, 1998, pag. 175 e seg.; G. ZILIO GRANDI, *Parti sociali e contratto collettivo nell'Unione Europea*, Torino, 1998; R. FOGLIA, *La politica sociale nell'ordinamento comunitario*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea. Trattato di diritto privato*, diretto da M. BESSONE, vol. XXVI, t. II, pag. 807 e seg.

(68) G. ARRIGO, *op. cit.*, pag. 184.

tribuzione all'Agenzia regionale per il lavoro della competenza a stipulare *convenzioni*, ma solo con i « diversi soggetti titolari di funzioni formative », ossia le scuole, le università e gli enti bilaterali. Tuttavia indicazioni ulteriori e più precise potrebbero essere contenute nei piani pluriennali e in quelli attuativi annuali per le politiche del lavoro e per le politiche formative integrate con i sistemi educativi che la Regione deve adottare per l'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale.

11. Il principio della collaborazione tra pubblico e privato.

Nella collaborazione tra pubblico e privato, in aggiunta alla concertazione, è individuato un modello di sistema regionale aperto all'intervento di soggetti non pubblici (69).

Secondo alcuni, alternativo a questo modello sarebbe quello cosiddetto *competitivo*, che orienta, cioè, « la propria azione secondo i criteri della « concertazione » e della « collaborazione istituzionale » tra gli organismi territoriali..., senza prevedere — nell'ambito dei principi generali o d'indirizzo — alcun collegamento e/o coinvolgimento degli operatori privati, se non limitatamente alla gestione di particolari servizi » (70). Queste considerazioni trovano conforto nell'analisi comparativa della legislazione regionale, tuttavia non possono essere adeguate e collocate nell'alveo di un'impostazione ricostruttiva improntata al principio di sussidiarietà (71). In effetti, *collaborazione e competizione* ben potrebbero configurarsi come due diversi stadi o momenti esplicativi del medesimo principio, potenzialmente aperto, secondo alcuni, ad una attuazione nei termini di un regionalismo differenziato,

(69) Cfr. sui diversi modelli di sistema P. TULLINI, *I nuovi attori del mercato del lavoro*, cit., pag. XXXIII e seg.; Id., *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, cit., pag. 77 e seg.; Id., *Quale federalismo per l'organizzazione del mercato del lavoro?*, cit., pag. 32 e seg., ove l'Autrice esclude che possa attribuirsi « al legislatore una determinata scelta in ordine a quale federalismo amministrativo: una scelta che, del resto, non sembra ancora compiuta in modo chiaro né tanto meno definitivo »; S. PALLADINI, *op. cit.*, pag. 31 e seg.

(70) Così P. TULLINI, *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, cit., pag. 84.

(71) Come, invece, sembra di capire, in qualche misura prospetta P. TULLINI, *op. ult. cit.*, pag. 86.

non confligente, ed anzi armonico, con la stessa regola d'uguaglianza, in considerazione dell'intrinseca attinenza ad esso dei criteri di adeguatezza e diversificazione (72). Questa ipotesi interpretativa, tuttavia, non trova riscontro nei dati normativi in cui non c'è traccia delle ragioni che giustificano l'esclusione o limitazione dell'intervento privato. D'altra parte a ben vedere il profilo competitivo è, se mai, omogeneo alla logica di mercato, non coincidente, si è visto, con quella della sussidiarietà ed alla quale, nella sua espressione compiuta, deve dirsi estranea una relazione competitiva fra pubblico e privato (73).

Detto questo, oltre alla legge regionale della Puglia si ispirano esplicitamente ad un modello collaborativo le leggi dell'Emilia Romagna (74), del Molise (75), della Toscana (76) e dell'Umbria (77). Per parte sua la Regione Liguria, almeno sul piano dei principi, sembra delineare un sistema più che collaborativo, impegnandosi a favorire il *contributo dei soggetti privati* (78) e forse in questa linea si colloca la legge regionale del Veneto che, ai fini dell'integrazione tra servizi all'impiego, politiche del lavoro e politiche formative, promuove il *coinvolgimento di soggetti ed organizzazioni pubblici e privati* (79).

Le affermazioni di principio, tuttavia, non assicurano un'effettiva diversità dei sistemi, così come la loro mancata formulazione non significa preclusione di qualsivoglia rapporto tra soggetti pubblici e privati. Ad esempio, la legge regionale dell'Abruzzo 16 settembre 1998, n. 76, prevede in diverse disposizioni l'intervento di soggetti privati (80), ma non ha formulato alcuna opzione generale per un certo modello di sistema. Così pure la legge della Regione Lombardia, 15 marzo 1999, n. 1, contiene espliciti riferimenti a rapporti con soggetti privati soltanto in relazione a specifici interventi di politica attiva del

(72) In particolare, L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, cit., pag. 17 e seg.

(73) *Supra*, n. 2.

(74) Art. 1, comma 2, l. r. 27 luglio 1998, n. 25.

(75) Art. 1, comma 4, l. r. 3 agosto 1999, n. 27.

(76) Art. 1, comma 3, l. r. 6 agosto 1998, n. 52, per cui la Regione favorisce *altresì il raccordo, tramite anche convenzioni, con soggetti pubblici o privati*.

(77) Art. 1, comma 2, l. r. 25 novembre 1998, n. 41.

(78) Art. 1, comma 3, l. r. 20 agosto 1998, n. 27.

(79) Art. 17, lett. b), l. r. 16 dicembre 1998, n. 31.

(80) Art. 5, commi 2, lett. d), e 4, e artt. 12, commi 3, 4, 5, e 14, comma 2.

lavoro (81), ma la finalità di « sperimentare un nuovo sistema integrato di servizi per il lavoro ispirato ai principi del federalismo, della multiregionalità, della sussidiarietà tra pubblico e privato, del dialogo sociale, della libertà di iniziativa privata, della qualità del servizio e della soddisfazione del cliente » è posta in premessa del *Masterplan regionale dei servizi per l'impiego* (82) — documento che detta le linee di indirizzo per la costruzione del sistema regionale dei servizi per l'impiego — e trova poi precisi riscontri negli ulteriori atti di programmazione e di attuazione adottati dalla regione Lombardia (83).

In ogni caso, guardando al dato positivo, è dato rilevare una certa uniformità nella individuazione dei momenti così come dei criteri e delle modalità di attuazione della collaborazione o del coinvolgimento dei privati. Anzi, le indicazioni sono spesso generiche avendo il legislatore regionale preferito delegare proprio agli atti di programmazione il compito di definire quegli spazi, criteri e modalità.

Senza scendere in una analisi di dettaglio sembra più utile cercare di individuare alcune linee essenziali di questa collaborazione, quali emergono dall'esame del complessivo corpus normativo regionale.

12. La distinzione tra « parti sociali » e « soggetti privati ».

Cominciando dai soggetti, una considerazione di carattere gene-

(81) Per sostenere i lavoratori in difficoltà occupazionale, l'art. 10, comma 6, lett. c), prevede, tra l'altro, che « le strutture di formazione professionale, le organizzazioni imprenditoriali e sindacali, gli organismi costituiti pariteticamente dalle parti sociali, gli enti locali, presentano... le proposte di intervento relative alle esigenze occupazionali rilevate sul territorio ». Invece, ai sensi del successivo comma 7, lett. c), per la realizzazione dei servizi diretti a promuovere nuove attività imprenditoriali e di lavoro autonomo, la Regione può avvalersi « della collaborazione di enti e associazioni rappresentative dei settori produttivi aventi comprovata competenza in materia, della CCIAAA e loro aziende speciali con stipula... di apposita convenzione ». Infine nel campo della formazione continua « la Regione sostiene, altresì, l'attuazione di progetti elaborati da imprese o consorzi di imprese, anche in collaborazione con gli enti locali o con gli organismi bilaterali costituiti dalle parti sociali » (comma 9, lett. b).

(82) Il documento è inedito.

(83) Vedi, ad esempio, il Decreto del Consiglio Regionale 20 novembre 2001, n. VIII/355 (in *B.U.R. Lombardia* 17 dicembre 2001, n. 51), contenente il « Piano d'azione regionale per l'occupazione 2001/2003 » e la Deliberazione della Giunta Regionale 21 dicembre 2001, n. 7/7506 (in *B.U.R. Lombardia* 18 gennaio 2002, 3° supplemento straordinario al n.3), di approvazione delle « Direttive per la presentazione di progetti cofinanziabili con il Fondo Sociale Europeo obiettivo 3 — Dispositivo multi-misura — Orientamento, consulenza ed accompagnamento — Anno 2001/2002 ».

rale è che nella legislazione regionale essi sono sempre individuati in quanto *privati*, ossia per contrapposizione a ciò che è *pubblico* (84), mai, invece, in quanto *cittadini*, partecipi, perciò, dell'interesse generale e quindi capaci di azioni che sono, o possono essere, *pubbliche*, secondo la logica della sussidiarietà (85).

In secondo luogo è da notare la tendenza a distinguere all'interno dei soggetti privati tra *parti sociali* da un lato e, appunto, *soggetti privati*, genericamente intesi, dall'altro (86).

Le prime e gli enti od organismi che ne sono espressione godono di una considerazione privilegiata, per ragioni facilmente intuibili, ma che forse necessiterebbero di essere riconsiderate proprio alla luce della regola della sussidiarietà ed in relazione alla sfida costituita dalla realizzazione di un efficace ed efficiente mercato del lavoro regionale. Se l'interrogativo concerne, infatti, proprio l'idoneità dell'azione dei soggetti privati rispetto al fine o bene comune perseguito, l'essere espressione delle parti sociali è elemento cui non può essere attribuita una rilevanza *a priori* dirimente; il rischio, infatti, è quello di realizzare un sistema sussidiario, per così dire, a circuito chiuso (87), cioè, in altri termini, la negazione stessa del principio.

(84) Cfr. art. 5, comma 2, lett. d), l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; artt. 1, comma 3, 3, comma 7, 6, comma 3, 12, comma 2, l. r. Calabria, n. 5 del 2001; artt. 3, 6, comma 3, 11, comma 6, 14, comma 2, l. r. Campania n. 14 del 1998; artt. 1, comma 2, 3, comma 1, 6, comma 2, 9, comma 2, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; art. 26, comma 3, l. r. Lazio n. 38 del 1998; artt. 1, comma 3, 3, comma 2, 16, comma 7, l. r. Liguria n. 27 del 1998; artt. 1, comma 1, 3, comma 4, 4, lett. c), 9, comma 4, e 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1999; artt. 1, comma 2, 12, comma 3, e 4, l. r. Piemonte n. 41 del 1998; art. 1, comma 2, l. r. Puglia n. 19 del 1999; artt. 1, comma 3, 4, comma 5, 7, comma 3, 8, comma 3, e 11, comma 5, l. r. Toscana n. 52 del 1998; artt. 1, comma 2, 4, comma 5, 8, comma 6, e 9, comma 4, l. r. Umbria n. 41 del 1998; art. 5, comma 3, 17, comma 1, lett. b), l. r. Veneto n. 31 del 1998.

(85) Per alcune considerazioni al riguardo, F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, cit., pag. 280 e seg.

(86) Cfr. art. 12, comma 4, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 13, comma 4, l. r. Basilicata n. 29 del 1998; art. 17, comma 2, l. r. Liguria n. 27 del 1998; artt. 1, comma 2, e 6 comma 4, l. r. Puglia n. 19 del 1999; artt. 8, comma 3, e 11, comma 5, l. r. Toscana n. 52 del 1998; art. 8, comma 6, l. r. Umbria n. 41 del 1998.

(87) Rischio, ad esempio, avvertibile nella l. r. Basilicata n. 29 del 1998, ispirata al principio della concertazione con le parti sociali, in cui non c'è alcun riferimento ai soggetti privati in quanto tali, ma si prevede la possibilità per le province di avvalersi degli enti bilaterali previsti dagli accordi interconfederali, dai C.C.N.N. e dalle

Si noti che questo problema, per quanto intimamente connesso, è più ampio e perciò non può ricondursi *in toto* alla questione del ruolo delle organizzazioni *non profit*, attualmente oggetto di un vasto dibattito tanto in sede politica che scientifica (88). Mentre, per altro verso, esso non comporta la messa in discussione della capacità rappresentativa delle organizzazioni sindacali e del ruolo da esse svolto anche nel mercato del lavoro, il quale, peraltro, come si è visto, già trova il suo riconoscimento a livello di concertazione.

Mentre le parti sociali sono di massima identificabili ricorrendo ai criteri di selezione elaborati nella prassi e nella legislazione sindacale (89) e gli organismi che ne sono espressione sono altrettanto facilmente individuabili, se non tipologicamente già individuati come è per gli enti bilaterali (90), non così può dirsi per i « soggetti privati », che costituiscono una categoria residuale, nel senso che in essa confluiscono tutti i soggetti non ascrivibili all'ambito sindacale.

Nella scelta degli eventuali *partners*, la genericità della locuzione lascia in apparenza alle strutture pubbliche un'ampia discrezionalità, i cui confini, peraltro, sono segnati dagli atti programmatici e di indirizzo regionali o provinciali ai quali è assegnato, a volte, lo specifico compito di definire i *criteri per la collaborazione tra soggetti pubblici e privati* (91), e, più in generale, di fissare i criteri e gli standard o livelli

leggi, previa stipula di apposite convenzioni con le Organizzazioni sindacali e imprenditoriali operanti sul territorio, sottoscrittrici dei C.C.N.N. (art. 13, comma 4).

(88) Cfr., in generale, F. CAFAGGI (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Bologna, 2002; A. MERLER (a cura di), *Deniro il terzo settore*, Milano, 2001; G.P. BARBETTA, *Il settore nonprofit italiano*, Bologna, 2000; G. FIORENTINI, *Pubblico e privato nel nuovo welfare*, Bologna, 2000; G. VITTADINI (a cura di), *Il non profit dimezzato*, Milano, 1998.

(89) Cfr. per tutti L. GALANTINO, *Diritto sindacale*, Torino, 2001, pag. 29 e seg.

(90) Art. 12, comma 4, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 13, comma 4, l. r. Basilicata n. 29 del 1998; art. 10 comma 6 e art. 17, comma 2, l. r. Liguria n. 27 del 1998; art. 10, commi 6, lett. c), e 9, lett. b), l. r. Lombardia n. 1 del 1999; art. 6 comma 4, l. r. Puglia n. 19 del 1999; art. 11, comma 5, l. r. Toscana n. 52 del 1998; art. 8, comma 6, l. r. Umbria n. 41 del 1998.

(91) L'art. 12, comma 5, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998, prevede che sia la Giunta Regionale a fissare direttive per *omogeneizzare* i comportamenti delle amministrazioni provinciali nei rapporti con i soggetti privati ed identica previsione è nell'art. 12, comma 2, l. r. Calabria n. 5 del 2001. Per l'art. 3, comma 1, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998, i criteri di collaborazione sono definiti negli *indirizzi programmatici*

qualitativi dei servizi all'impiego, ciò che indirettamente incide sulla selezione dei soggetti (92).

Sinteticamente si può dire che i soggetti privati partecipano all'erogazione dei *servizi per l'impiego*, cioè di « tutte quelle attività di informazione, orientamento, consulenza, aiuti, anche di ordine finanziario, resi dal sistema regionale per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, l'accesso alla formazione, la promozione della imprenditorialità e le iniziative volte allo sviluppo dell'occupazione », ricomprendendosi in questa definizione di carattere generale (93) tutte le attività rese da Regioni e Province, e dettagliatamente individuate nella legislazione regionale. Peraltro le singole leggi individuano anche specifici ambiti di collaborazione, con una varietà di soluzioni, che possono coinvolgere tutte o alcune delle materie delegate (94).

triennali, mentre alla Commissione regionale tripartita è riconosciuta una facoltà di proposta (art. 6, comma 2). Vedi anche l'art. 3, comma 2, l. r. Liguria n. 27 del 1998; l'art. 3, comma 4, l. r. Molise n. 27 del 1999; l'art. 7, comma 3, l. r. Toscana n. 52 del 1998 (è la Commissione regionale tripartita a formulare proposte sui contenuti generali delle convenzioni).

(92) Art. 15, comma 2, lett. a), l. r. Calabria n. 5 del 2001. Cfr. anche artt. 11, comma 6, e 4, comma 2, l. r. Campania n. 14 del 1998; artt. 8, comma 4, e 3, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; art. 3, comma 1, l. r. Lazio n. 38 del 1998; artt. 16, comma 3, e 17, comma 3, l. r. Liguria n. 27 del 1998; art. 5, comma 2, lett. b), l. r. Puglia n. 19 del 1999; artt. 3, comma 3, lett. f), e 10, comma 2, lett. a) e d), l. r. Toscana n. 52 del 1998.

(93) La definizione riportata nel testo è in realtà contenuta soltanto nell'art. 2, comma 2, l. r. Puglia n. 19 del 1999, nell'art. 2, comma 2, l. r. Toscana n. 52 del 1998, e nell'art. 4, comma 2, l. r. Calabria n. 5 del 2001, ma, ai nostri fini, può essere utilizzata con valenza generalizzata.

(94) Vedi l'art. 12, comma 5, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998, in cui la collaborazione ha ad oggetto non meglio precisati « servizi specialistici capaci di un approccio personalizzato », di cui al comma 1, terzo alinea, del medesimo articolo, ed erogati dai centri per l'impiego. Invece, al supporto della gestione dei servizi regionali e locali *relativi alle politiche del lavoro*, fa riferimento l'art. 26, comma 3, l. r. Lazio n. 38 del 1998. L'art. 3, comma 7, l. r. Calabria n. 5 del 2001, l'art. 11, comma 6, l. r. Campania n. 14 del 1998, l'art. 17, comma 2, l. r. Liguria n. 27 del 1998 (con esclusione dei servizi inerenti al collocamento ex art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 469 del 1997), l'art. 4, comma 5, l. r. Toscana n. 52 del 1998 e l'art. 4, comma 5, l. r. Umbria n. 41 del 1998, prevedono l'erogazione di servizi finalizzati a migliorare la qualità degli interventi connessi a specifiche esigenze locali, in relazione alle funzioni e compiti delle province e dei centri per l'impiego. Sembrano riferirsi a tutte le attività dei centri di servizio, sia di collocamento sia di politica attiva, l'art. 14, comma 2, l. r. Campania n. 14 del 1998 (in cui la collaborazione è al fine di omogeneizzare gli standard di

Di per sé, quindi, tanto le attività connesse al collocamento quanto quelle relative alla politica attiva del lavoro possono essere oggetto di intervento da parte di soggetti privati.

Tuttavia, quanto alla prima occorre tenere conto del vincolo posto dall'art. 10, del decreto legislativo n. 469 del 1997, per cui la collaborazione con riferimento alla mediazione di manodopera potrà essere realizzata soltanto con le agenzie a tal fine autorizzate. Questo limite è esplicitamente contemplato in alcune leggi (95), ma si impone anche là dove la normativa sembrerebbe autorizzare interpretazioni diverse (96). Il vero problema è che con le modifiche apportate all'art. 10 del decreto legislativo dall'art. 117, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, quindi successivamente all'emanazione di praticamente tutte le leggi regionali (97), la *mediazione tra domanda e offerta* è stata definita in modo da ricomprendervi tutta una serie di attività, tra cui, nonostante la diversa e consolidata opinione della dottrina che lo considera strumento di politica attiva del lavoro (98), anche l'orientamento professionale, che è sovente individuato quale oggetto di una possibile attività in convenzione con i privati (99). Si consideri, inoltre,

intervento), l'art. 9, comma 2, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998, l'art. 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1999, l'art. 6, comma 4, l. r. Puglia n. 19 del 1999, l'art. 11, comma 3, l. r. Toscana n. 52 del 1998 e l'art. 8, comma 6, l. r. Umbria n. 41 del 1998 (ma vedi anche, al riguardo, *infra*, testo e nota 99).

Alle politiche attive del lavoro, ex art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 469 del 1997 è, invece, limitato il possibile intervento dei privati dall'art. 13, comma 4, l. r. Basilicata n. 29 del 1998. Infine, l'art. 17, comma 7, l. r. Liguria n. 27 del 1998 si riferisce ai *servizi informativi di base*.

Si deve, peraltro, tenere presente che le soluzioni approntate possono variare in relazione al riparto di competenze realizzato dalle leggi regionali ed al livello, regionale, ma più spesso provinciale, in cui si prevede il coinvolgimento dei privati.

(95) Cfr. art. 9, comma 2, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; art. 8, comma 6, l. r. Umbria n. 41 del 1998.

(96) È il caso, ad esempio, del combinato disposto degli artt. 4, commi 1 e 2, lett. c), 17 e 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1999. Cfr. anche l'art. 14, comma 2, l. r. Campania n. 14 del 1998.

(97) Tranne la legge della Regione Calabria, n. 5 del 2001.

(98) Cfr. M. NAPOLI, *Mercato del lavoro e autonomia regionale in Italia*, in *Riv. dir. lav.*, 1985, I, pag. 348 e seg.; *Id.*, *Intervento, in Diritto del lavoro e politiche per l'occupazione*, cit., pag. 61. Cfr. ora Corte Cost. 16 aprile 2003 n. 125, consultabile all'indirizzo <http://www.cortecostituzionale.it>.

(99) Il problema si presenta forse con più evidenza nella legge umbra perché

che lo stesso art. 10, al comma 1-bis, prevede che il possesso dell'autorizzazione alla mediazione costituisce *criterio preferenziale* per lo svolgimento di attività di servizi all'impiego in convenzione con le competenti strutture pubbliche. Ne risulta, pertanto, una compressione degli spazi di collaborazione per i soggetti privati diversi dalla suddette Agenzie.

13. *Ambiti particolari della collaborazione tra pubblico e privati.*

La collaborazione tra pubblico e privato non si esplica soltanto sul piano della concreta erogazione dei servizi, potendo riguardare altresì attività complementari di supporto o preliminari, di importanza comunque fondamentale per la realizzazione di un efficiente mercato regionale del lavoro, quali sono quelle di studio, di ricerca e di monitoraggio del sistema stesso e, prima, del territorio e delle concrete esigenze in esso registrabili (100).

In tal caso, l'organismo pubblico di riferimento è, soprattutto, la struttura regionale, di norma identificata col termine di « Agenzia » o di « Ente » dalla legislazione, prevista obbligatoriamente dall'art. 4, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 469 del 1997, ed a cui sono affidate « funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio » nella materia della politica attiva del lavoro di cui all'art. 2, comma 2, del medesimo decreto, nonché « il compito di collaborare al raggiungimento dell'integrazione » tra servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, e la gestione del collegamento con il sistema informativo del lavoro previsto e regolato al successivo art. 11 del decreto legislativo (101).

dal combinato disposto dei commi 3, lett. c), e 6, dell'art. 8, risultava possibile stipulare convenzioni, tra l'altro per l'esercizio di attività di informazione e di orientamento, *fermo restando il rispetto dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997*. Cfr. anche l'art. 14, comma 2, l. r. Campania n. 14 del 1998; gli artt. 16, comma 2, lett. b), e 17, comma 2, l. r. Liguria n. 27 del 1998; gli artt. 17, comma 2, lett. b), e 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1999; l'art. 11, comma 3, l. r. Toscana n. 52 del 1998.

(100) Artt. 10, comma 5, e 11, comma 4, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; art. 28, comma 3-bis, l. r. Lazio n. 38 del 1998; art. 9, commi 1, lett. g), e 4, l. r. Molise n. 27 del 1999; art. 12, comma 2, l. r. Piemonte n. 41 del 1998; art. 9, comma 4, l. r. Umbria n. 41 del 1998.

(101) Cfr. F. CARINCI, S. PALLADINI, *op. cit.*, pag. XIII; P. TULLINI, *op. ult. cit.*,

Nell'attuare questa disposizione le legislazioni regionali hanno assegnato alle « Agenzie » una pluralità differenziata di compiti, anche progettuali, per lo sviluppo del sistema regionale integrato di servizi, che spesso implicano, per loro natura, un collegamento con la realtà sociale operante sul territorio regionale. Oltre a quelli già ricordati, e tralasciando qui gli aspetti inerenti il sistema informativo (102), è, soprattutto, nel campo degli interventi di politica attiva del lavoro che può svilupparsi la collaborazione con i privati. Così, ad esempio, spetta alle Agenzie la « predisposizione dei programmi e progetti diretti a coinvolgere e attivare i soggetti pubblici e privati operanti sul mercato del lavoro ed offrire consulenza ed assistenza per la loro sperimentazione ed attivazione » (103), oppure di svolgere attività di « sostegno dello sviluppo dell'imprenditoria, del lavoro autonomo o associato, della cooperazione sociale, dell'autoimpiego, dell'integrazione lavorativa delle persone in situazione di handicap, anche in collaborazione con enti e società a capitale pubblico o privato » (104).

14. L'individuazione della categoria « soggetti privati ».

Cercando di dare consistenza alla categoria *soggetti privati* sono, innanzitutto, da richiamare le Agenzie di mediazione private, ed in secondo luogo gli enti e le organizzazioni del terzo settore o settore *non profit* operanti nel campo del lavoro, quindi in prevalenza le cooperative sociali, tra l'altro menzionate a volte dalla legislazione regionale in relazione all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, insieme con le comunità terapeutiche, la cui forma giuridica, peraltro, è in genere quella cooperativa, anche sociale, o associativa (105). Anche in assenza di queste norme specifiche, ogni possibile dubbio al riguardo sarebbe stato, comunque, infondato dopo l'entrata

pag. 84; P.A. VARESI, *L'assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l'impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997*, n. 469, in *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, cit., pag. 24 e seg.

(102) Cfr., ad esempio, art. 20, comma 3, l. r. Calabria n. 5 del 2001; art. 11, comma 1, lett. d), l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998.

(103) Art. 5, comma 2, lett. d), l. r. Abruzzo n. 76 del 1998.

(104) Art. 6, comma 2, lett. g), l. r. Campania n. 14 del 1998.

(105) Vedi, ad esempio, l'art. 12, comma 3, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998.

in vigore della legge 12 marzo 1999, n. 68, di riforma dell'ormai obsoleto sistema di collocamento obbligatorio, che ha valorizzato l'azione di una nutrita serie di realtà *non profit*, non soltanto le cooperative sociali, ma anche, ad esempio, le organizzazioni di volontariato, tutte chiamate a collaborare con la pubblica amministrazione ed i datori di lavoro nell'attivazione del « collocamento mirato », al fine dell'attuazione del precetto costituzionale del diritto al lavoro in favore delle persone disabili (106).

Ancora, soprattutto con riferimento ai compiti delle Agenzie, le normative regionali nominano le Università, gli istituti scolastici e i centri di ricerca (107), le Camere di commercio (108), i centri di formazione professionale (109).

Peraltro non è solo la formazione professionale ed i soggetti che nel settore operano a dover essere considerati, perché quello regionale è un sistema che lo stesso decreto legislativo configura come *integrato* tra servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro e politiche formative, che non sono *in toto* riconducibili alla formazione professionale, coinvolgendo ormai, ad esempio, anche il sistema scolastico (110). Non a caso numerose leggi includono l'orientamento scolastico oltre che professionale, ed a volte perfino l'istruzione, anche universitaria, fra le competenze e le attività oggetto di integrazione (111).

(106) Cfr. G. SANTORO PASSARELLI, P. LAMBERTUCCI (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000, pag. 1351 e seg. In particolare, per un esame dell'evoluzione della normativa sull'inserimento lavorativo delle persone disabili dal punto di vista delle correlazioni tra sistema pubblico di collocamento e azione dei soggetti privati, G. CANAVESI, *La funzione degli enti non profit nel collocamento obbligatorio*, in G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere*, cit., pag. 344 e seg.

(107) Art. 12, comma 3, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 3, comma 3, e 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1999; art. 5, comma 2, lett. f), l. r. Umbria n. 19 del 1999.

(108) Art. 11, commi 3 e 5, l. r. Toscana n. 52 del 1998; art. 10, comma 7, lett. c), n. 4, l. r. Lombardia n. 1 del 1999.

(109) Art. 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1999.

(110) Cfr. A. LASSANDARI, *op. cit.*, pag. 258 e seg.

(111) Art. 1, comma 2, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 1, commi 1 e 2, l. r. Basilicata n. 29 del 1998; art. 1, comma 1, l. r. Calabria n. 5 del 2001; art. 1, comma 1, lett. c), l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; art. 1, comma 1, l. r. Lazio n. 38 del 1998; art. 1, commi 1 e 3, l. r. Liguria n. 27 del 1998; art. 1, comma 1, l. r. Molise n. 27 del

Tutti i soggetti che operano di norma in questi settori possono potenzialmente collaborare alla realizzazione del sistema, perfino ed anzi, forse soprattutto, le imprese. Da questo punto di vista è interessante notare come molti soggetti possano assumere la duplice veste dell'utente del servizio e del collaboratore alla sua realizzazione. In effetti se utenti sono soprattutto le persone, tali possono considerarsi anche le imprese, destinatarie di interventi specifici di sostegno all'occupazione, nonché gli enti di formazione professionale, che utilizzano le risorse regionali, ma, a ben vedere, anche gli enti *non profit*, soprattutto là dove le proprie finalità coincidono con almeno alcune di quelle perseguite dal sistema, quale l'inserimento lavorativo dei soggetti deboli per le cooperative sociali (di tipo *b*) (112).

15. Soggetti privati profit e non profit.

Una questione che può porsi è se ai fini della possibile collaborazione sia rilevante il carattere *profit* del soggetto privato. Ferma restando l'esistenza di un tendenziale *favor* normativo per l'esercizio di servizi di interesse generale da parte di organizzazioni *non profit*, deve dirsi che nessuna valida ragione può addursi a sostegno di una risposta positiva, sussistendo, per contro, precise indicazioni normative in favore dell'irrilevanza.

Invero le stesse Agenzie di mediazione privata non sono configure dall'art. 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997, come enti a necessaria finalità *non profit*, potendo l'attività essere svolta, oltre che da *enti non commerciali*, da imprese *anche cooperative*, fermo restando, altresì, *forme societarie anche non di capitali*, in caso di attività di ricerca e selezione o di supporto alla ricollocazione (art. 10, comma 2). Dal punto di vista economico, invece, il limite che incontra l'esercizio della attività sia di mediazione sia di ricerca e selezione di personale, di cui ai commi 1-*bis* e 1-*ter* del suddetto art. 10, è quello della *gratuità* (art. 2, comma 2, l. r. Puglia n. 19 del 1999; art. 1, comma 2, l. r. Toscana n. 52 del 1998).

(112) Significativamente l'art. 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1999, prevede la possibilità di convenzionamento dei centri per l'impiego, con centri di formazione professionale, istituti scolastici, enti locali, strutture private o pubbliche e tutti gli altri soggetti che svolgono un ruolo attivo sul mercato del lavoro e della formazione.

tuità nei confronti dei prestatori di lavoro (comma 10): limite imposto anche in osservanza di norme internazionali (113), ma che non preclude alle Agenzie di perseguire il conseguimento di un utile o profitto.

Più in generale, del resto, neanche alle cooperative sociali, che pure sono considerate « organizzazioni non lucrative di utilità sociale » dal decreto legislativo n. 460 del 1997 (114), la legge impone l'assenza di fini di lucro, la finalità di *perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini* (art. 1, legge 8 novembre 1991, n. 381) coniugandosi con lo scopo mutualistico che, comunque, comporta il conseguimento di una utilità economica dei soci (115).

16. La convenzione come forma giuridica della relazione tra pubblico e privato.

Se la finalità perseguita dai soggetti privati non è in principio ragione preclusiva di una collaborazione con i soggetti pubblici del sistema integrato di servizi per l'impiego, il vero problema è, piuttosto, quello delle forme giuridiche e quindi della modalità con cui essa si realizza.

(113) Cfr. la Convenzione O.I.L. n. 181 del 1997 (e la Raccomandazione n. 188 del 1997) entrambe riguardanti le agenzie di impiego private, ratificate dall'Italia in data 1 febbraio 2000 (vedi G.U. 2 febbraio 2000, n. 26). Pur priva di valore giuridico vincolante può richiamarsi anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza nel dicembre 2000, che sancisce, all'art. 29, il diritto di accedere a un servizio di collocamento gratuito: cfr. in generale sulla « Costituzione europea », A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2001, pag. 193 e seg.; R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *Introduzione*, in *Id.*, *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, pag. 13 e seg.; P. OLIVELLI, *Diritti sociali e « metodo di coordinamento aperto » in Europa*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, pag. 313 e seg.; R. FOGGIA, *La Carta dei diritti (sociali) fondamentali dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2001, pag. 6 e seg.

(114) Cfr. M.V. DE GIORGI, voce ONLUS, in *Dig. IV, disc. priv. sez. comm. Aggiornamento*, 2000, pag. 587 e seg.; G. MARASÀ, *Disciplina degli enti « non profit »: profili commercialistici*, in *Id.* (a cura di), *La disciplina degli enti « non profit »*, Torino, 1998, pag. 10 e seg.

(115) D. LUCARINI ORTOLANI, *Organizzazioni di volontariato, cooperative sociali e sistema codicistico dei fenomeni associativi*, in P. OLIVELLI (a cura di), *La disciplina giuridica del volontariato e delle cooperative sociali*, Ancona, 1995, pag. 93 e seg.

L'indicazione offerta dalla legislazione regionale è quella del ricorso allo strumento convenzionale (116). Il riferimento alla *convenzione* è comune alle diverse normative sia poi la disciplina ispirata al principio di « favorire la collaborazione » (117) piuttosto che « il contributo » (118) ovvero, ancora, di « promuovere il coinvolgimento » (119) di soggetti pubblici e privati: da questo punto di vista, perciò, alla diversità delle affermazioni di principio non sembra corrispondere, in linea di massima, una differenziazione nei modelli organizzativi e negli strumenti gestionali (120).

Oltre alla convenzione alcune disposizioni prevedono il ricorso al *contratto* (121), ad *accordi di collaborazione* (122) o più semplicemente ad *accordi* (123) ed anche ad *altri strumenti di raccordo* (124).

Nella loro genericità queste indicazioni non sembrano tanto identificare specifiche tipologie giuridiche di schemi relazionali tra soggetti pubblici e privati, ma piuttosto confermare che l'azione amministrativa si orienta a realizzare le proprie finalità attraverso moduli di diritto privato, che sottolineano il venir meno dell'impronta autoritativa di tale azione, ma non intaccano la basilare distinzione e, se mai, contrapposizione, tra interesse, appunto, *pubblico* ed allora, altresì, *genere*.

(116) Art. 12, comma 4, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 13, comma 4, l. r. Basilicata n. 29 del 1998; art. 1, comma 3, e 3, comma 7, l. r. Calabria n. 5 del 2001; art. 11, comma 6, e 14, comma 2, l. r. Campania n. 14 del 1998; art. 9, comma 2, 10, comma 5, e 11, comma 4, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; art. 26, comma 3, l. r. Lazio n. 38 del 1998; art. 16, comma 7, e 17, comma 2, l. r. Liguria n. 27 del 1998; art. 10, comma 7, l. r. Lombardia n. 1 del 1999; art. 4, comma 4, lett. c), e 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1999; art. 5, comma 2, lett. f), e 6, comma 4, l. r. Puglia n. 19 del 1999; art. 4, comma 5, e 11, comma 5, l. r. Toscana n. 52 del 1998; art. 4, comma 5, 8, comma 6, e 9, comma 4, l. r. Umbria n. 41 del 1998; art. 5, comma 3, l. r. Veneto n. 31 del 1998, che peraltro rimanda all'art. 17 della legge n. 196 del 1997, il cui decreto d'attuazione non risulta essere stato emanato.

(117) Così le leggi delle Regioni Emilia Romagna, Molise, Toscana e Umbria, (*supra* n. 11, e note 74, 75 76 e 77) e della Puglia (vedi *supra* n. 10).

(118) Così la legge regionale della Liguria, *supra*, n. 11 e nota 78.

(119) Cfr. la legge regionale del Veneto, *supra*, n. 11, nota 79.

(120) Questa conclusione andrebbe, tuttavia, verificata alla luce dei dati ricavabili dagli altri atti di attuazione del sistema nonché dalla concreta prassi applicativa.

(121) Art. 26, comma 3, l. r. Lazio n. 38 del 1998.

(122) Art. 11, comma 4, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998.

(123) Art. 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1998.

(124) Art. 4, comma 3, lett. c), l. r. Molise n. 27 del 1998.

rale e interesse, invece, *privato*, in sé *particolare* e, come tale, *altro* dal primo, sottesa alla stessa costruzione dogmatica dell'agire amministrativo (125); distinzione il cui senso e le cui modalità esplicative sembrano, invece, da rimediare proprio alla luce del principio di sussidiarietà (126).

Da questo punto di vista neppure il riferimento allo strumento convenzionale è di per sé significativo di un cambiamento di concezione, dato che la ricostruzione in chiave privatistico-contrattuale non mette, comunque, in discussione l'intima coerenza con quell'assetto di interessi « contrappositivo »: recenti indagini, infatti, hanno messo in luce come in genere a questo strumento l'ente pubblico ricorra al solo fine di « esternalizzare » la mera esecuzione di un servizio pubblico, imponendo ai soggetti privati di adeguarsi alla logica ed alle esigenze predefinite dall'ente stesso, senza alcuna valorizzazione del pluralismo sociale e delle capacità e specificità delle organizzazioni coinvolte (127).

Ed è anzi significativo che i servizi inerenti le funzioni gestite dai centri di servizio resi in regime di convenzione sono a volte definiti *servizi d'interesse pubblico* (128), formula di cui non è chiaro il reale contenuto precettivo, ma nella quale può forse cogliersi la volontà di sottolineare quella distinzione di interessi ed allora l'intenzione di ricondurre all'interno di categorie giuridiche ormai consolidate la por-

(125) Cfr., in sintesi, R. FERRARA, voce *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Dir. IV, disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, pagg. 543 e seg.; G. FALCON, voce *Convenzioni e accordi amministrativi. I Profili generali*, in *Enc. giur. Treccani*, pag. 2 e seg. Sul tema della privatizzazione dell'agire amministrativo, G. ROSSI, *Diritto pubblico e diritto privato nell'attività della pubblica amministrazione: alla ricerca della tutela degli interessi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, pag. 661 e seg.; C. MARCUOLA, *Le privatizzazioni fra pubblico come soggetto e pubblico come regola*, *ivi*, 1995, pag. 3923 e seg.; M. CAMMELLI, *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1992, pag. 7 e seg.

(126) Cfr. F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, pag. 288 e seg., spec. pag. 294. Vedi anche P. DURET, *op. cit.*, pag. 136 e seg.

(127) Vedi gli Autori citati a nota 47, cui *adde* G. VITTADINI, *Introduzione*, cit., pag. XXII. Cfr. anche R. FERRARA, *op. cit.*, pag. 551 e seg.

(128) Art. 13, comma 4, l. r. Basilicata n. 29 del 1998; art. 9, comma 2, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; art. 17, comma 2, l. r. Liguria n. 27 del 1998; art. 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1999; art. 4, comma 5, e 11, comma 5, l. r. Toscana n. 52 del 1998.

tata innovativa insita nell'applicazione del principio di sussidiarietà, così depotenziandola.

17. *L'applicazione del principio di sussidiarietà nella legislazione delle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano.*

Per quanto concerne le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, come stabilito dall'art. 9 del decreto legislativo n. 469 del 1997, nel rispetto dei loro statuti, sono state emanate specifiche norme per l'attuazione del conferimento delle funzioni e dei compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro (129). Più precisamente si è trattato dei decreti legislativi 10 aprile 2001, nn. 180 e 183, relativi rispettivamente alla Regione Sardegna ed alla Regione Valle d'Aosta, mentre per la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Regione Trentino Alto Adige il decentramento amministrativo era già stato attuato in precedenza, con l'emanazione decreti legislativi 16 settembre 1996, n. 514 (130) e 21 settembre 1995, n. 430 (131), cui ha fatto seguito la legislazione regionale e provinciale di attuazione (132).

Tralasciando questi ultimi due decreti legislativi, emanati ante-

(129) P.A. VARESI, *Le regioni a statuto speciale*, in F. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, pag. XXXI. Si deve ricordare che la Regione Sicilia già da tempo esercita queste funzioni.

(130) Sulla vicenda del decentramento in Friuli-Venezia Giulia, V. FILI, *op. ult. cit.*, pag. 119 e seg.; *Id.*, *La nuova disciplina del collocamento nel Friuli-Venezia Giulia*, in *Dir. prat. lav.*, 1997, n. 27, pag. 1923 e seg.; *Id.*, *Decentramento amministrativo e politiche attive del lavoro nel Friuli-Venezia Giulia*, in *Lav. dir.*, 1998, n. 5, pag. 371 e seg.

(131) Quest'ultimo ha introdotto nel d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, contenente le norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di disciplina delle commissioni comunali e provinciali per il collocamento al lavoro, l'art. 9-bis con il quale sono state delegate alle due province l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite all'ufficio regionale e agli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione di Trento e Bolzano nonché alle sezioni circoscrizionali per l'impiego ricadenti nei rispettivi territori.

(132) Cfr., per la Regione Friuli-Venezia Giulia, la legge regionale 14 gennaio 1998, n. 1 (e successive modificazioni), per la Provincia autonoma di Trento, la legge provinciale 16 giugno 1983, n. 19, come modificata dalla legge provinciale 3 febbraio 1997, n. 2 e, per la Provincia autonoma di Bolzano, le modifiche apportate dalla legge

riormente alla legge n. 59 del 1997, degli altri è da notare non tanto l'assenza di riferimenti al principio di sussidiarietà, comune del resto allo stesso decreto legislativo n. 469 del 1997, quanto, a differenza di quest'ultimo, l'esplicito richiamo ai principi di efficienza, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa, quali criteri per l'organizzazione del sistema regionale e la cui osservanza devono garantire le normative regionali di attuazione, a loro volta, inoltre, ispirate alla partecipazione dei lavoratori e dei datori di lavoro per quel che concerne la proposta, valutazione e verifica delle linee programmatiche e delle politiche del lavoro (133).

Sia se considerati singolarmente, sia, invece, in modo unitario, i due criteri consentono, al limite, di costruire un sistema regionale cui sia estranea la regola della sussidiarietà orizzontale. In tal caso, peraltro, si imporrebbe un dubbio sulla legittimità costituzionale delle normative in esame, per violazione dei criteri di delegazione. In effetti, se il rispetto delle regole di autonomia previste dagli statuti delle regioni ha imposto una particolare procedura per l'emanazione delle norme di attuazione, esso tuttavia non implica l'inosservanza dei principi e criteri direttivi di delegazione.

D'altra parte è pur vero che, anche se non menzionata, la sussidiarietà non è neppure negata dai due testi, ciò che ne consente un'interpretazione adeguatrice, che tenga conto dei criteri posti dalla legge delega, ora, tra l'altro, avvalorata dalla formale recezione del principio nella stessa Carta costituzionale. Anche in tal modo, tuttavia, resta, comunque, vulnerata la tutela e garanzia di questo principio offerta ai cittadini di fronte ad una sua non attuazione in concreto da parte della legislazione regionale o della prassi amministrativa.

provinciale 29 gennaio 1996, n. 2, alle leggi provinciali 20 giugno 1980, n. 19, e 7 dicembre 1983, n. 49, nonché il Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 9 ottobre 1996, n. 36.

Per un sintetico confronto tra queste normative, P.A. VARESI, *I nuovi poteri delle Regioni in materia di lavoro alla luce della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, in *Id.* (a cura di), *I servizi per l'impiego. Un nuovo ruolo delle strutture pubbliche nel mercato del lavoro*, Milano, 1997, 2^a ed., pag. 27 e seg.

(133) Cfr. art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 180 del 2001 e art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 183 del 2001.

E, in ogni caso, questi decreti legislativi dimostrano quanto meno la scarsa attenzione o addirittura l'inconsapevolezza del reale significato del principio di sussidiarietà, se non, forse, più ancora, la volontà di rifiutarlo o ridimensionarlo, da parte del legislatore (134).

Più in generale, della legislazione non nazionale deve dirsi che alle province autonome di Trento e Bolzano, già l'art. 10, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 — recante il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale delle Regione Trentino Alto-Adige — riconosceva una competenza legislativa integrativa della normativa statale in materia di collocamento ed avviamento al lavoro, cui, in attuazione del decreto legislativo n. 469 del 1997, l'art. 9-bis del decreto legislativo 21 settembre 1995, n. 430, aggiunge quella a disciplinare l'organizzazione delle « funzioni amministrative attribuite all'ufficio regionale e agli uffici provinciali della massima occupazione di Trento e Bolzano nonché alle sezioni circoscrizionali per l'impiego ricadenti nei rispettivi territori » (135).

Comunque, la normativa della Regione Friuli-Venezia Giulia e quelle delle Province di Trento e Bolzano rivelano una scarsa considerazione del ruolo dei soggetti privati nell'attuazione dei sistemi locali del lavoro, ma, a ben vedere, non si discostano dai dati emersi dall'esame condotto sulla legislazione delle regioni ordinarie, rinvenendosi il riferimento sia alla concertazione (136), sia al coinvolgimento di soggetti privati, soprattutto per compiti specifici (137) sia, infine, il ricorso alla convenzione per attuare tale coinvolgimento (138).

(134) Si consideri altresì che l'emanazione dei due decreti legislativi è coeva al dibattito e all'approvazione del disegno di legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione, di cui il legislatore ben avrebbe potuto tenere conto.

(135) È da osservare, peraltro, che l'art. 9-bis parli di funzioni *delegate* e non *conferite*, come, invece, in conformità alla legge delega, prescrive il decreto legislativo n. 469 del 1997.

(136) Art. 2, comma 1, l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 1998 ed anche art. 1, comma 4, l. p. Trento n. 19 del 1983.

(137) Cfr. l'art. 2-ter, lett. g), che prevede il rilascio di autorizzazioni *alle istituzioni formative private non aventi scopo di lucro* che promuovono tirocini formativi e di orientamento e gli artt. 12, comma 2, 17 e 45, l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 1998, l'art. 1, comma 4, l. p. Trento n. 19 del 1983, per cui la Provincia « ricerca la partecipazione delle forze sociali e particolarmente delle organizzazioni sindacali, imprenditoriali e professionali », non solo nell'elaborazione (quindi in sede di concerta-

Degni di nota, invece, sono l'art. 45 della legge 14 gennaio 1998, n. 1, della Regione Friuli-Venezia Giulia e l'art. 35, comma 2, della legge 12 novembre 1992, n. 39, della Provincia di Bolzano, che prevedono la possibilità per l'Agenzia regionale per l'impiego e per la Provincia di *svolgere o gestire* alcuni profili di attività *avvalendosi di servizi esterni di soggetti pubblici e privati* (139). A prescindere dai limiti posti alle attività esternizzabili, l'elemento di maggior novità è, in entrambi i casi, nel tipo di collaborazione ipotizzata, che non si configura soltanto come di carattere *aggiuntivo* al servizio comunque espletato anche dagli uffici pubblici, bensì anche di carattere *alternativo*, ipotizzando quindi una *sostituzione* del soggetto privato nella gestione di un'attività amministrativa sia pure per il tramite di convenzioni (140).

18. Sussidiarietà e politiche attive del lavoro.

Nel campo delle politiche attive del lavoro l'intervento delle Regioni si è realizzato anche attraverso interventi di promozione di nuove attività, sia di lavoro autonomo sia di carattere imprenditoriale.

È questa una modalità dell'azione pubblica indubbiamente inquadrabile tra le forme di esplicazione del principio di sussidiarietà, considerato nel suo profilo « positivo », che impone alle comunità maggiori non solo di astenersi dall'intervenire là dove l'intervento sia

zione), ma anche *nell'attuazione* della politica del lavoro; l'art. 35, comma 2, l. p. Bolzano 12 novembre 1992, n. 39.

(138) Art. 7, comma 6, l. p. Trento n. 19 del 1983; art. 17, l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 1998; art. 35, comma 2, l. p. Bolzano 12 novembre 1992, n. 39.

(139) Così espressamente la legge friulana. A sua volta ai sensi dell'art. 35, richiamato nel testo, la Provincia di Bolzano può *gestire direttamente o affidare, tramite convenzione, ad enti o a privati* tanto studi e ricerche sulle tematiche del mercato del lavoro (comma 2, lett. a), ovvero l'organizzazione di seminari e di convegni per il loro approfondimento (comma 2, lett. c), quanto, soprattutto, *iniziative di orientamento al collocamento e all'impiego*, da realizzarsi attraverso *prestazioni di assistenza e consulenza ai lavoratori e ai datori di lavoro*, anche con riferimento al pubblico impiego (comma 2, lett. b).

(140) Sull'« esternalizzazione » a soggetti privati dei servizi gestiti ed erogati direttamente dalla pubblica amministrazione quale modello « debole » di sussidiarietà, M. MACCARINI, *op. cit.*

adeguatamente realizzabile da quelle minori, ma anche di sostenere e stimolare l'iniziativa dei cittadini (141).

Non si tratta, tuttavia, di una novità indotta dal processo di decentramento amministrativo: come si è accennato, privi di una precisa collocazione nella frammentazione delle competenze in materia di lavoro ai diversi livelli di governo, gli incentivi economici all'assunzione di soggetti deboli e il sostegno allo svolgimento di lavoro autonomo ed alla nuova imprenditorialità sono già stati oggetto di specifici interventi anche di natura legislativa da parte di alcune Regioni (142). Piuttosto l'esperto conferimento alle regioni delle funzioni e dei compiti in materia di politica attiva del lavoro realizza il necessario fondamento giuridico e dà certezza ad una situazione consolidatasi nel tempo in via di fatto, costituendo altresì l'essenziale presupposto per l'implementazione dell'azione già intrapresa da questi enti (143).

In effetti nelle leggi emanate in attuazione del decreto legislativo n. 469 del 1997 è, a volte, specificamente contemplato, fra le finalità del sistema regionale, il sostegno alla creazione e allo sviluppo di nuova occupazione tanto di lavoro autonomo, quanto in forma imprenditoriale (144), oltre che all'integrazione lavorativa di persone con situazioni di handicap o, comunque, appartenenti a categorie deboli (145).

(141) Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, pag. 58; A. POGGI, *op. cit.*, pag. 944; P. DURET, *op. cit.*, pag. 139 e seg.

(142) Vedi, a titolo di esempio, la legge della Regione Abruzzo 10 luglio 1998, n. 55, la legge della Provincia di Bolzano 13 febbraio 1997, n. 4, la legge della Regione Emilia Romagna 25 novembre 1996, n. 45 e la legge della Regione Liguria 5 novembre 1993, n. 52.

(143) Cfr. F. LUNARDON, *op. cit.*, pag. 165 e seg.; F. TAMPANO, *Politiche attive del lavoro e sviluppo locale*, in *Dir. merc. lav.*, 2000, pag. 361 e seg.

(144) Cfr., tra l'altro, con formulazione ampia l'art. 6, comma 3, lett. g), l. r. Campania n. 14 del 1998; vedi anche art. 2, comma 3, lett. c), l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 2, comma 2, lett. c), l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 1998; art. 2, comma 2, lett. b), e 10, comma 7, l. r. Lombardia n. 1 del 1999; art. 2, comma 1, lett. e), l. r. Molise n. 27 del 1999; art. 2, comma 2, l. r. Piemonte n. 41 del 1998; art. 2, comma 2, l. r. Toscana n. 52 del 1998; art. 4, comma 1, lett. b), l. p. Trento n. 19 del 1983.

(145) Ad esempio, art. 6, comma 3, lett. g), l. r. Campania n. 14 del 1998; art. 10, comma 8, l. r. Lombardia n. 1 del 1999; art. 2, comma 1, lett. c), l. r. Marche n. 38 del 1998; art. 2, comma 2, l. r. Piemonte n. 41 del 1998; art. 3, comma 2, lett. d), l. r. Toscana n. 52 del 1998; art. 2, comma 1, lett. a), l. r. Umbria n. 41 del 1998.

Significativa in tal senso è la legge della Regione Lombardia n. 1 del 1999, che prevede il finanziamento di progetti sulla base dei criteri fissati dalla Giunta regionale in osservanza degli indirizzi programmatici definiti dal Consiglio regionale. In tal caso l'intervento pubblico si realizza sia con la predisposizione, appunto, dei criteri di finanziamento sia con il controllo sugli interventi finanziari e la corretta realizzazione dei progetti sia eventualmente con la collaborazione dei servizi per l'impiego, ferma restando, peraltro, la responsabilità dei soggetti privati per la loro realizzazione (146).

19. Il principio di sussidiarietà nella legislazione regionale: conclusioni.

Assumendo la potenzialità riformatrice dell'agire amministrativo, e quindi del rapporto fra potere pubblico e cittadino, del principio di sussidiarietà orizzontale si è cercato di valutare l'impatto o il riscontro che la sua applicazione ha trovato nella legislazione regionale di attuazione del decentramento amministrativo in materia di mercato del lavoro.

Rilevante è stato, al riguardo, l'influsso negativo giocato dalla circostanza della non chiara e precisa formulazione di quel principio nella legge delega, a cui deve aggiungersi il suo mancato richiamo nel decreto legislativo di attuazione. Senza dimenticare, inoltre, che la conseguente legislazione regionale sull'organizzazione amministrativa del sistema è sostanzialmente tutta precedente alla più puntuale definizione di quel principio in sede legislativa, tanto al livello ordinario quanto costituzionale.

Dunque, ad una considerazione unitaria dei dati emersi nel corso dell'indagine, sembra evidente che la costruzione dei sistemi regionali del lavoro, così come ipotizzata nella legislazione regionale, non possa dirsi ispirata all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Ancor più, deve dirsi che questa legislazione sconta indubbiamente

(146) Artt. 2, comma 2, e 10, l. r. Lombardia n. 1 del 1999. Cfr. altresì il *Masterplan dei servizi per l'impiego: linee di organizzazione*, cit., il Decreto del Consiglio Regionale 20 novembre 2001, n. VIII/355, cit., la Deliberazione della Giunta Regionale 21 dicembre 2001, n. 7/7506, cit., nonché già la delibera della Giunta regionale 29 dicembre 1999, n. 6/47699.

mente l'incertezza esistente sul contenuto e la portata giuridica di quel principio, quando non anche il sospetto o i pregiudizi ideologici che incontra il suo riconoscimento e, soprattutto, la sua applicazione. Ne fanno fede, almeno per il primo aspetto, l'uso incerto ed ambiguo dell'espressione « sussidiarietà » a volte accompagnata dall'inconsueto aggettivo « istituzionale », altre volte utilizzata di per sé, ma in contesti dai quali è difficile indurre il senso, più o meno ampio, assegnatole.

In effetti più di un elemento accredita l'impressione che vi sia nelle leggi regionali la tendenza ad una considerazione del principio, inteso genericamente come sinonimo di *apertura ai privati*, indipendentemente dalle modalità e dalle forme giuridiche in cui essa è attuata: indice di questa situazione è in primo luogo l'insistito richiamo alla *concertazione*, sovente affiancato alla sussidiarietà istituzionale, quasi a volerne rappresentare, se non esaurire, il profilo orizzontale, ma poi anche il generale ricorso all'anodina formula *collaborazione con soggetti pubblici e privati*, questi ultimi tra l'altro tendenzialmente connessi alle *parti sociali*, oggetto di un trattamento di favore.

Se la collaborazione è per sé un elemento positivo ed altresì innovativo — ancor più rispetto alla monolitica e monopolistica gestione del sistema di collocamento fino ad oggi avutasi nel nostro Paese —, in termini più o meno accentuati previsto da quasi tutte le leggi regionali, sono però la forma o le modalità con cui essa si concreta a far dubitare della sua equivalenza con la sussidiarietà.

Invero, ed in ciò sta il cuore del problema, in sostanza ai privati è concesso uno spazio *aggiuntivo* e non *sostitutivo* di quello pubblico: pur con qualche incertezza, ancora una volta dovuta al non sempre limpido tenore letterale delle disposizioni, non sembra dubbio che ai primi, almeno per ciò che concerne i servizi per l'impiego, sono riservati interventi di volta in volta *migliorativi, specialistici, specifici* o di *supporto*, rispetto a quelli resi dai soggetti pubblici (147). Questa

(147) Art. 12, comma 4, l. r. Abruzzo n. 76 del 1998; art. 3, comma 7, l. r. Calabria n. 5 del 2001; art. 11, comma 6, l. r. Campania n. 14 del 1998; art. 9, comma 2, l. r. Emilia Romagna n. 25 del 1998; art. 26, comma 3, l. r. Lazio n. 38 del 1998; art. 17, comma 2, l. r. Liguria n. 27 del 1998; art. 4, comma 5, l. r. Toscana n. 52 del 1998; art. 4, comma 5, e 8, comma 6, l. r. Umbria n. 14 del 1998.

Una diversa opzione è forse quella di cui all'art. 18, comma 2, l. r. Molise n. 27 del 1999, quando prevede che, *al fine di realizzare i compiti in materia di collocamento e di politica attiva del lavoro loro conferiti dall'art. 4 della medesima legge, i*

conclusione, del resto, è consacrata nell'accordo sugli standard minimi di funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego concluso il 16 dicembre 1999 tra il Ministro del lavoro e le regioni, le province, le province autonome di Trento e Bolzano, i comuni e le comunità montane, in sede di Conferenza unificata ex art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281: nel testo dell'accordo si legge, infatti, che *la realizzazione della riforma dei servizi pubblici per l'impiego costituisce condizione irrinunciabile per l'effettivo e positivo ruolo dei privati, complementare e non sostitutivo del ruolo dei servizi pubblici, nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, cioè a qualcosa di più della semplice mediazione di manodopera, pur dopo la definizione ampia fornita dal nuovo testo dell'art. 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997: pertanto il principio contemplato nell'accordo sembra avere una valenza generalizzata, coinvolgendo anche a soggetti diversi dalle agenzie private di mediazione, quali, per esempio, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale od anche le società eventualmente operanti nel settore.*

Per sé uno spazio maggiore ai privati sembra riconosciuto nel settore della politica attiva del lavoro, ex art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 469 del 1997, prevedendosi in genere la possibilità per le province di ricorrere alla stipula di convenzioni per l'erogazione dei servizi connessi ai compiti loro attribuiti in questa materia (148). Al riguardo, tuttavia, sono da richiamare le osservazioni già svolte sul reale significato e sulla valenza in senso sussidiario della pratica del convenzionamento.

Ma, al di là di qualsiasi considerazione di opportunità, è la stessa pretesa che il soggetto pubblico assolvà tutte le funzioni e garantisca

centri per l'impiego, possono stipulare convenzioni ed accordi con i centri di formazione professionale, gli istituti scolastici, gli enti locali, le strutture private o pubbliche e tutti gli altri soggetti che svolgono un ruolo attivo sul mercato del lavoro e della formazione: quanto meno di una disposizione così formulata sembra possibile fornire una interpretazione che riconosca ai centri per l'impiego la facoltà di erogare alcuni servizi esclusivamente attraverso rapporti convenzionali con altri soggetti operanti nel mercato del lavoro.

(148) Art. 13, comma 4, l. r. Basilicata n. 29 del 1998; art. 11, comma 5, l. r. Toscana n. 52 del 1998; art. 4, commi 2 e 4, l. r. Molise n. 27 del 1999.

l'erogazione di tutti i servizi (149) ad essere contraddittoria con il principio di sussidiarietà, dimostrando quanto poco i sistemi regionali siano ad esso informati. E se l'assenza di una chiara impostazione in tal senso a livello legislativo non preclude possibili attuazioni del principio, in via di fatto od anche in virtù degli atti di attuazione di livello regionale, certo non ne garantisce l'implementazione, radicandone la garanzia in un dato normativo vincolante qualsiasi espressione del potere pubblico.

20. *Il ruolo dei soggetti privati nella realizzazione dei sistemi regionali del lavoro nel nuovo assetto costituzionale.*

Peraltro, come accennato, la riforma del Titolo V della Costituzione modifica radicalmente il quadro normativo di riferimento su cui si è innestato il processo di decentramento amministrativo iniziato dalla legge n. 59 del 1997 e poi proseguito ad attuato attraverso il decreto legislativo n. 469 del 1997 e le conseguenti leggi regionali.

Oggi, infatti, non soltanto al principio di sussidiarietà orizzontale l'art. 118 della Costituzione attribuisce, anche formalmente, dignità costituzionale, ma, ai sensi del nuovo art. 117 della Costituzione, le Regioni sono titolari di una potestà legislativa concorrente in materia di « tutela e sicurezza del lavoro » (comma 3) ed esclusiva (comma 4) per tutte le materie non espressamente riservate allo Stato (comma 2) ovvero oggetto di competenza concorrente. E mentre la disciplina del collocamento, intendendosi per tale « la gestione amministrativa del mercato del lavoro al fine di ripartire equamente le opportunità occupazionali », rientra indubbiamente nella potestà concorrente (150), per i servizi per l'impiego, ossia i servizi di informazione, orienta-

(149) Osserva P. TULLINI, *op. ult. cit.*, pag. 85, che « la legislazione regionale ha fortemente accreditato la scommessa di rigenerazione del sistema pubblico, e non sembra affatto scontata l'idea che nei mercati locali con una « debole » presenza istituzionale e/o un'elevata tensione occupazionale siano privilegiate le strategie difensive e i comportamenti cooperativi, orientandosi l'organizzazione dei servizi per l'impiego verso un modello di coesistenza con il settore privato a basso livello di competitività ».

(150) Così P. A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, cit., pag. 123 e seg. (la citazione nel testo è a pag. 124). E vedi, più in generale, gli Autori citati alla nota 49.

mento, promozione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e mediazione tra domanda e offerta, e per le *politiche attive del lavoro*, quali gli incentivi alle assunzioni di soggetti appartenenti alle fasce deboli o svantaggiate, i sostegni alla nuova imprenditorialità giovanile e femminile, i lavori socialmente utili, le politiche per l'inserimento al lavoro di soggetti disabili o svantaggiati, i tirocini formativi e di orientamento, si prospetta perfino la competenza esclusiva delle Regioni (151).

Il che pone le premesse per un'ampia opera di ridefinizione dell'organizzazione e gestione dei sistemi regionali del lavoro, e quindi anche del ruolo che la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere e delle modalità con cui lo svolge. In effetti, la dottrina ha già segnalato l'opportunità o, comunque, possibilità, di interventi legislativi regionali, in particolare sull'organizzazione del sistema e sul collocamento ordinario e obbligatorio, soprattutto per « liberarsi dal soffocante centralismo » che caratterizza il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, relativo alle azioni da attuare per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ed il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, che disciplina le procedure di collocamento ordinario (152).

(151) Così ancora P. A. VARESI, *op. ult. loc. cit.*

(152) P. A. VARESI, *op. ult. loc. cit.*; P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, cit., pag. 14. Peraltro, è da notare come *ratio* delle modifiche apportate al decreto legislativo n. 181 del 2000 dal decreto legislativo n. 297 del 2002 sia anche quella di adeguare la disciplina dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro al nuovo quadro di competenze legislative risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. A tal fine l'art. 1, comma 1, prescrive che le disposizioni contenute nel decreto stabiliscono « i principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano in materia di revisione e razionalizzazione delle procedure di collocamento » (lett. a); le disposizioni successive, conseguentemente, rinviano alle Regioni la definizione degli « indirizzi operativi per l'accertamento e la verifica dello stato di disoccupazione » (art. 2, comma 3), degli « obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni che i servizi competenti... effettuano al fine di favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione di lunga durata » (art. 3, comma 1), e dei « criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione » (art. 4, comma 1), nonché la facoltà di « prevedere che una quota delle assunzioni effettuate dai datori di lavoro privati e dagli enti pubblici economici sia riservata a particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione » (art. 4-bis, comma 3). Tuttavia, eccezion fatta per l'ultima previsione, l'attività rimessa alle Regioni sembra essere di natura sostanzialmente attuativa-organizzativa della disciplina

Qui, tuttavia, è da rimarcare anche l'importanza di un intervento legislativo che nell'ottica della sussidiarietà orizzontale riconosca la pari dignità tra soggetti pubblici e cittadini nell'assolvimento delle funzioni e dei compiti delegati alle Regioni dal decreto legislativo n. 469 del 1997, prevedendo al contempo le condizioni necessarie per un tale riconoscimento, le responsabilità degli operatori nonché i poteri di vigilanza e controllo spettanti agli organi della pubblica amministrazione. In questa prospettiva la gestione ed erogazione dei servizi, anche di quelli eventualmente implicanti il rilascio di autorizzazioni o certificazioni, potrebbe essere svolta tanto da soggetti pubblici quanto privati, favorendo, altresì, la migliore allocazione delle risorse e la specializzazione delle competenze, per garantire la maggiore efficienza all'azione amministrativa (153).

In questa direzione si muove ora anche la legge n. 30 del 2003, di delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, laddove individua, quale criterio di delegazione, l'equiparazione tra i soggetti pubblici e privati, sottoponendoli ad un *unico regime autorizzatorio o di accreditamento* per lo svolgimento dell'attività di mediazione fra domanda ed offerta di lavoro (154), criterio altresì da leggere in connessione con quello che prescrive *l'incentivazione delle forme di*

nazionale, così che questa normativa non è esente dal dubbio di non rispettare le nuove competenze legislative regionali, dubbio non risolvibile attraverso la configurazione a priori dei contenuti delle disposizioni quali « principi fondamentali », dei quali, almeno in alcuni casi, può dirsi piuttosto che individuano « i livelli essenziali delle prestazioni » ai sensi della lett. m, dell'art. 117, comma 2 (vedi *infra*, n. 21).

(153) Per qualche accenno a questa prospettiva, M. MARTINI, *Nuovo lavoro, nuove tutele*, in *Persone e Imprese Istituzioni*, 2000, n. 1, pag. 60 e seg. E vedi in proposito Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, 3 ottobre 2001, pag. 47 e seg.

(154) Cfr. l'art. 1, comma 2, lett. l), prevede l'« identificazione di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici, con particolare riferimento agli enti locali, e privati, che abbiano adeguati requisiti giuridici e finanziari, differenziato in funzione del tipo di attività svolta, comprensivo delle ipotesi di trasferimento della autorizzazione e modulato in relazione alla natura giuridica dell'intermediario, con particolare riferimento alle associazioni non riconosciute ovvero a enti o organismi bilaterali costituiti da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale, ai consulenti del lavoro di cui alla legge 11 gennaio 1979, n. 12, nonché alle università e agli istituti di scuola secondaria di secondo grado ».

coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici (art. 1, comma 2, lett. f).

Almeno in parte a questa logica sembrano, inoltre, ispirate alcune delle modifiche di recente apportate al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. Infatti, per quanto concerne la certificazione dello stato di disoccupazione, la verifica della sua permanenza nel tempo, l'attuazione necessaria di alcune azioni di contrasto alla stessa e per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, nonché, per altro verso, la ricezione e, sembra, la gestione delle comunicazioni cui i datori di lavoro sono tenuti in relazione alla costituzione o alla trasformazione di rapporti di lavoro, soggetti abilitati sono i *servizi competenti*, per tali intendendosi i centri per l'impiego di cui all'art. 4, comma 1, lett. e) del decreto legislativo n. 469 del 1997, nonché *gli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le previste funzioni*, ai sensi della legislazione regionale e provinciale (art. 1, comma 2, lett. g, del decreto legislativo n. 181 del 2000). In altri termini la normativa ipotizza che l'attività diretta ad agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro possa essere svolta tanto dai centri per l'impiego quanto da altri soggetti pubblici o privati, ovvero, considerando la situazione dal punto di vista dell'utente, sia esso disoccupato o datore di lavoro, la libertà di scelta dell'organismo presso cui usufruire del servizio o adempiere gli obblighi di comunicazione (155).

Tuttavia non indifferenti sono gli ostacoli posti alla concreta attuazione di questa prospettiva.

In primo luogo, infatti, lo stesso decreto legislativo n. 181 del

(155) Il richiamo ai « servizi competenti » è contenuto nell'art. 2, commi 3 e 4, nella rubrica dell'art. 3 e nel comma 1 dello stesso articolo, nell'art. 4, comma 1, nell'art. 4-bis, comma 7, nell'art. 5, comma 2. Invece, al « servizio competente » si riferiscono l'art. 2, commi 1 e 2, l'art. 4, comma 1, lett. b), e l'art. 4-bis, commi 4 e 5; la differenza lessicale, tuttavia, non è significativa, come anche potrebbe sembrare ad una interpretazione letterale, di una differenziazione di competenze, con riserva di alcune di esse ai centri per l'impiego, che, in tal caso, la disposizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. g), risulterebbe inutile, in quanto priva di contenuti effettivi, l'uso del singolare spieghendosi, piuttosto, con la necessità di individuare con precisione il soggetto competente onde evitare sovrapposizioni e duplicazioni nell'erogazione delle azioni o nelle comunicazioni, come chiarisce altresì la legge attraverso lo specifico collegamento tra servizio e competenza territoriale (art. 2, commi 1 e 2, e art. 4-bis, commi 4 e 5).

2000 indirettamente sancisce l'estraneità ai « servizi competenti », come dallo stesso definiti, delle agenzie di mediazione privata di manodopera, di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997, laddove prescrive « che siano da individuare « criteri e modalità di accordo » tra l'attività degli uni e delle altre (art. 5, comma 2), così escludendo proprio i soggetti privati professionalmente più qualificati quanto meno dall'esercizio delle attività di certificazione e verifica dello stato di disoccupazione, se non anche dalle altre azioni fissate dalla normativa.

Inoltre questa esclusione si riflette anche sulla legislazione regionale, riducendo ulteriormente i già scarsi spazi d'azione da essa riconosciuti ai soggetti privati nell'ambito dell'attività di incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Peraltro, si è visto come quella normativa in genere non preveda meccanismi autorizzatori o di accreditamento per l'esercizio di questa attività, preferendo ricorrere allo strumento convenzionale: in questo senso, allora, si può ipotizzare che la definizione di « servizi competenti » ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. g, del decreto legislativo n. 181 del 2000, sia stata formulata avendo riguardo, innanzitutto, agli enti o organismi operanti nel settore della formazione professionale, dove l'istituto dell'accREDITAMENTO è, invece, conosciuto e regolamentato (156).

21. Sussidiarietà e garanzia di effettività del servizio pubblico.

Ma, oltre che per l'affermazione del principio di sussidiarietà e per le innovazioni nel riparto della potestà legislativa, il nuovo quadro costituzionale è favorevole allo sviluppo della prospettiva accennata anche perché individua le necessarie misure di tutela a garanzia dell'effettività del servizio reso al cittadino.

La prima di esse è data dalla competenza esclusiva assegnata allo Stato per la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il terri-*

(156) Cfr. l'art. 142, comma 1, lett. d), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ed il Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale 25 maggio 2001, n. 166.

torio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m). Si tratta di una competenza trasversale che interseca tanto le materie di competenza concorrente quanto quelle esclusive delle Regioni (157) e rilevante anche ai nostri fini, data l'inerenza del mercato del lavoro all'attuazione dell'art. 4, comma 1, della Costituzione. La norma richiede l'individuazione *dei livelli essenziali delle prestazioni*, ossia, nel nostro caso, dei servizi necessari a garantire la soddisfazione di quel diritto sul territorio nazionale, lasciando, peraltro, alle Regioni di definire le modalità di organizzazione ed esplicazione degli stessi. Al riguardo, standard minimi di funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego sono stati fissati con un accordo in sede di Conferenza unificata ex art. 8, decreto legislativo n. 281 del 1997: ora, se è pur vero che di per sé *minimo* può non coincidere con *essenziale* (158), si deve tuttavia ritenere che il minimo individuato in questo accordo sia parametrato in modo da garantire l'effettivo godimento del diritto al lavoro. L'interrogativo, piuttosto, concerne l'idoneità di un simile strumento a configurarsi come adempimento della norma costituzionale, tanto più che l'accordo ha come parte il Ministro del lavoro, quindi il Governo, mentre la potestà legislativa è del Parlamento.

Identicamente in relazione al decreto legislativo n. 181 del 2000, ci si può domandare sia se *livelli essenziali di prestazione* possano considerarsi gli interventi in favore dei disoccupati che l'art. 3, comma 1,

(157) Cfr. G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, supplemento al n. 1, pag. 22 e seg.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, *ivi*, pag. 21 e seg.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, *cit.*, pag. 1172; M. MAGNANI, *op. cit.*, pag. 651 e seg.; P. TULLINI, *op. ult. cit.*, pag. 6 e seg.; E. ALDES, *Dritti di cittadinanza sociale e « livello essenziale di prestazione » nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull'« uguaglianza solidale »*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2002, pag. 349 e seg.

(158) Vedi G. ROSSI, A. BENEDETTI, *op. cit.*, pag. 36. E si può forse richiamare per analogia quanto osservato in relazione alle prestazioni indispensabili in caso di sciopero nei servizi pubblici essenziali, per esempio, da M. PERSIANI, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con particolare riguardo al settore dell'energia*, *Riv. giur. en. elettrica*, 1992, pag. 567 e seg. Cfr., peraltro, le osservazioni critiche di A. POLLICE, *Federalismo « asimmetrico » e dequotazione dell'uguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. ec.*, 2002, pag. 506 e seg., sulla lettura in termini di « livelli minimi » ed invece il favore per un'interpretazione quali « livelli uniformi ».

individua come di necessaria erogazione da parte dei servizi competenti, determinandone perfino il termine temporale entro il quale devono essere erogati, sia se l'individuazione di simili livelli possa avvenire mediante un atto normativo delegato (159).

In verità se può ritenersi dubbia l'idoneità esclusiva dello strumento legislativo a determinare quei livelli (160), d'altra parte occorre anche considerare come la loro incidenza su materie di competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni imponga il ricorso ad una fonte normativa statale dotata della forza necessaria ad imporsi sulla disciplina regionale: in questa prospettiva sarebbe forse utile sperimentare il ricorso, in analogia con i modelli normativi comunitari, alla tecnica della così detta *soft law*, anche in ragione di ciò che l'art. 117, comma 1, della Costituzione parla di potestà legislativa dello Stato (161). Diversa posizione sembra, comunque, quella recentemente espressa dalla Corte Costituzionale, la quale ha ritenuto necessario che le scelte in ordine ai livelli essenziali «almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge», peraltro, richiedendosi ulteriormente la *determinazione di «adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»* (162).

Quale che sia la soluzione, tuttavia, è importante sottolineare che, una volta fissato il livello delle prestazioni, diventa indifferente per il cittadino che ad erogarlo sia una struttura pubblica, piuttosto che privata.

(159) Interventi che, invece, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a) del decreto dovrebbero considerarsi «principi fondamentali» vincolanti la legislazione regionale nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione (vedi *supra*, nota 153).

(160) Cfr. P. A. VARESI, *op. loc. cit.* pag. 37 e seg.

(161) Sulla tecnica della *soft-law*, J. KENNER, *Il Capitolo sull'Occupazione del Trattato di Amsterdam e le politiche della terza via: quali prospettive per la soft-law?*, in *Dir. rel. ind.*, 1999, pag. 415 e seg.; M. BIAGI, *L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, I, pag. 413 e seg.; M. BIAGI, R. SALOMONE, *L'Europa sociale e il diritto al lavoro: il ruolo della «European social charter»*, in *Lav. giur.*, 2000, pag. 421 e seg.; P. OLIVELLI, *Diritti sociali e «metodo di coordinamento aperto» in Europa*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, pag. 313 e seg.

(162) Corte Cost. 27 marzo 2003, n. 88, consultabile all'indirizzo <http://www.cortecostituzionale.it>.

L'altra misura, operante soltanto nell'area di legislazione concorrente, è l'attribuzione allo Stato del compito di *determinazione dei principi fondamentali* della singola materia (art. 117, comma 3, Cost.).

Principi fondamentali e livelli essenziali non possono che essere due cose diverse: oggetto dei secondi sono le *prestazioni*, quindi la realizzazione di un diritto (o, se si vuole, l'adempimento di un obbligo), oggetto dei primi sono le *linee essenziali di disciplina* di una certa materia.

In quanto principi generali inseriti in un contesto che colloca la legge regionale in posizione paritaria alla legge dello Stato, essi innanzitutto non possono che riguardare profili generali della materia, diversamente dal tradizionale insegnamento della Corte Costituzionale, lasciando poi alle Regioni la massima libertà nell'esplicazione della propria potestà (163).

Inoltre essi incontrano il limite dei principi costituzionali, tra cui ora anche il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale: da questo punto di vista non sembra ipotizzabile un principio generale diretto a precludere l'operatività della sussidiarietà in una data materia, richiedendosi piuttosto una valutazione specifica sull'adeguatezza dell'attività dei cittadini non definibile a priori e, comunque, localizzata e non generalizzata.

In generale, poi, deve dirsi che sul piano operativo, nell'area di legislazione concorrente, tra principi fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni sembra realizzarsi una necessaria integrazione reciproca in funzione di tutela del cittadino.

Dal punto di vista del tema trattato, per esempio, se appare corretto, ed anzi necessario, prevedere quale principio generale quello della preventiva autorizzazione dei soggetti privati all'esercizio di attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, per altro verso esso non può identificarsi *tout court* con le prescrizioni contenute nell'art. 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997, che sono in realtà norme di dettaglio. Così il principio potrà richiedere, in generale, che la legge regionale determini i requisiti organizzativi e soggettivi cui condizionare l'autorizzazione, ma non potrà fissarli in modo specifico.

(163) M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, pag. 20 e seg.; P. TULLINI, *op. ult. cit.*, pag. 10 e seg.

Né in senso contrario potrebbe richiamarsi l'art. 120, comma 1, della Costituzione che vieta alle Regioni di *adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose ovvero limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale* (164). Ciò perché la previsione del principio generale implica necessariamente la possibilità di una sua differenziata attuazione sul territorio, che non può al contempo essere considerata di per sé contraria alla Costituzione, laddove sia da un lato assicurata l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dall'altro non siano individuabili ulteriori e specifici profili di incostituzionalità. L'esigenza di uniformità è infatti garantita proprio dal rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio, unitamente all'osservanza del principio di leale collaborazione, il quale rende avvertiti della opportunità, se non necessaria, di attivare procedure o strumenti di raccordo fra le Regioni (165).

(164) Accentua in chiave limitativa delle competenze regionali questa norma M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, pag. 30 e seg.

(165) Ma vedi, in senso critico, A. POLLICE, *Federalismo « asimmetrico » e dequotazione dell'eguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. ec.*, 2002, pag. 506 e seg.

GINO SCARTOZZI

IL COLLOCAMENTO DEI DISABILI

SOMMARIO: 1. La legge di riforma. — 2. I soggetti beneficiari. — 3. I soggetti obbligati e le quote obbligatorie. — 4. I criteri di computo della quota obbligatoria. — 5. Gli uffici competenti. — 6. Le procedure. Il sistema del collocamento a richiesta. — 7. Il sistema del collocamento mediante convenzione. — 8. Le misure di incentivo. — 9. Le convenzioni speciali. — 10. Gli esonerati, le sospensioni, la compensazione territoriale. — 11. La disciplina del rapporto. — 12. Le sanzioni. — 13. Le amministrazioni pubbliche.

1. La legge di riforma.

La riforma, attuata dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, nasce a seguito della constatata incapacità (1), sul terreno dell'effettività, della legge 2 aprile 1968, n. 482 (ora abrogata) di consentire l'integrazione dei lavoratori appartenenti a categorie svantaggiate nell'organico delle imprese.

Sulla scorta di tale fallimento, la nuova disciplina si è proposta, anzitutto (cfr. art. 1), l'obiettivo del superamento della funzione assistenziale e risarcitoria del collocamento obbligatorio (2), attraverso « servizi di sostegno e di collocamento mirato », ovvero un complesso di interventi volti a stabilire una diretta correlazione tra le attitudini lavorative dei soggetti protetti e le occasioni di occupazione (3), al fine di ottenere la piena integrazione sociale dei lavoratori disabili.

In tale ottica si inquadra l'introduzione di una flessibilità (in precedenza sconosciuta) sul piano del rapporto di lavoro, finalizzata ad

(1) CAVANESI G., *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale*, in *Dir. lav. nelle Marche*, 1999, n. 2-3, 173.

(2) CINELLI M., *Profili della disciplina del collocamento obbligatorio dopo la legge n. 68 del 1999*, in *Dir. lav. nelle Marche*, 1999, n. 2-3, 210.

(3) PASQUALETTO E., *La nuova legge sul collocamento obbligatorio dei disabili: prime osservazioni*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1999, n. 22, 94.