

La Riforma dell'art. 117 della Costituzione italiana dal punto di vista del diritto del lavoro: aspetti di diritto comparato*

Ulrich Runggaldier

(traduzione a cura del Dott. Giorgio Fuga)

1. Attraverso la legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3 (G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001) il Parlamento italiano ha attribuito alle regioni ulteriori competenze legislative ed amministrative e pertanto posto le basi per una svolta verso uno stato federale. In particolare il principio della competenza generale dello stato centrale con una enumerazione tassativa delle competenze attribuite agli enti territoriali, principio tradizionalmente tipico di uno stato unitario, è stato sostituito con il principio, tipico degli stati federali, della competenza generale delle regioni, salvo quelle materie per cui la competenza legislativa venga espressamente riservata allo Stato (cfr. la nuova versione dell'art. 117 della Costituzione italiana).

Nel dettaglio la citata legge costituzionale n. 3 prevede una serie di materie che sono riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e altre materie per le quali si prevede una competenza legislativa concorrente delle regioni (art. 117 della Costituzione italiana nella versione vigente). L'esercizio della competenza legislativa concorrente da parte delle regioni secondo la legge costituzionale non è solo limitato dal rispetto delle disposizioni costituzionali e dei principi generali della Comunità europea; il suo esercizio deve inoltre avvenire nel rispetto dei principi fondamentali che stabiliscono leggi nazionali nelle rispettive materie. Contenuto e portata dei principi fondamentali non sono precisati nella legge costituzionale. Sarà pertanto compito della Corte costituzionale e della dottrina quello di concretizzare questi limiti in sede interpretativa. È ancora poco chiaro in quale direzione si volga l'opera interpretativa della giurisprudenza e della dottrina.

Nella prospettiva della Provincia di Bolzano va preso in considerazione anche l'art. 10 della legge costituzionale n. 3. Secondo questa norma le disposizioni della legge costituzionale vanno applicate alle regioni con statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano solo in quanto prevedano competenze ulteriori per questi enti territoriali rispetto a quelle che sono già loro attribuite. Questo vale però solo fino a che gli Statuti dei citati enti territoriali non vengano all'uopo modificati.

Per il convegno odierno risulta rilevante la nuova versione dell'art. 117 della Costituzione, nel quale viene attribuita alle regioni una competenza concorrente in materia di "tutela e sicurezza

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 6/2002

del lavoro". Poiché questo concetto va oltre l'ambito di competenze legislative in materia di diritto del lavoro finora attribuite alla provincia di Bolzano dallo Statuto di autonomia (in particolare mi riferisco agli art. 8, comma 23 e 9, comma 4 e 5 dello Statuto d'autonomia) risulta utile prendere parte al dibattito già sviluppatosi in Italia sulla portata della nuova norma. Questo convegno vuole fornire un contributo in questo senso. Con funzione introduttiva verranno analizzate le norme sulla distribuzione delle competenze tra Stato ed enti territoriali in materia di diritto del lavoro in alcuni stati europei. Un'analisi di questi modelli può infatti arricchire il dibattito sull'interpretazione del concetto di "tutela e sicurezza del lavoro" e allo stesso tempo fornire un aiuto nel tentativo di una più precisa determinazione del contenuto e dei confini della competenza legislativa statale sui "principi fondamentali". Si tenterà di fare ciò secondo quanto segue:

2. Se si leggono le disposizioni sulla distribuzione delle competenze legislative delle norme costituzionali della Repubblica federale tedesca, dell'Austria, della Svizzera e della Spagna, risulta evidente che di regola il diritto del lavoro non viene considerato come una materia unitaria e monolitica, ma che si differenzi in relazioni ai contenuti di questa materia. In particolare risulta che, con l'eccezione della Costituzione spagnola, a fianco del diritto individuale del lavoro in senso stretto, vengono citati anche la tutela sulla salute e sicurezza dei lavoratori, il diritto sindacale, le norme che disciplinano le relazioni industriali in azienda e le norme sull'intervento pubblico nel mercato del lavoro e l'intermediazione. La competenza legislativa su queste diverse materie non viene sempre attribuita in modo unitario, pertanto risulta utile analizzare singolarmente queste aree del "diritto del lavoro". Va subito detto che la considerazione del diritto individuale del lavoro è quella che dá luogo a maggiori problemi. Ciò è dovuto al fatto che tradizionalmente il diritto individuale del lavoro viene considerato parte del diritto civile. Un indizio in questo senso è dato dalla sua almeno parziale disciplina nell'ambito dei codici civili (in particolare nei paragrafi 611 e ss. del BGB tedesco, negli articoli 319 e ss. del codice svizzero, nei paragrafi 1151 e ss. del codice civile austriaco e negli articoli 2094 e ss. Del codice civile italiano). Ciononostante una parte della dottrina lavoristica sostiene l'autonomia del diritto del lavoro e quindi anche del diritto individuale del lavoro (nell'ambito della dottrina tedesca quest'opinione viene sostenuta in particolar modo da *Gamillscheg*). Se pertanto nell'ambito di una Costituzione venga attribuita allo Stato la competenza legislativa in diritto civile, invece alle regioni quella in materia di diritto del lavoro, si pone la questione se il diritto individuale del lavoro sia da considerarsi ricompreso nel concetto di diritto civile e pertanto oggetto della legislazione nazionale, oppure se debba essere considerato come "diritto del lavoro" e quindi rientrante nella sfera di competenza delle regioni. La risposta è data dalla risoluzione del problema posto in precedenza. Inoltre, soprattutto nei paesi di lingua tedesca, si è dibattuto sulla riconducibilità o meno delle norme sulle relazioni industriali (*Betriebsverfassungsrecht*), il diritto di sciopero e il diritto sindacale alla nozione di diritto del lavoro ai fini della distribuzione delle competenze. Questo problema dovrebbe essere, tra le altre ragioni, all'origine della scelta di citare in modo autonomo o quanto meno parzialmente autonomo queste materie nella Costituzione svizzera del 1999 e in quella tedesca.

In un'analisi dei sistemi giuridici oggetto di comparazione risulta quanto segue:

a) Secondo il diritto tedesco la competenza legislativa concorrente dei Länder comprende "il diritto del lavoro oltre alla *Betriebsverfassung*, la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e l'intermediazione nel lavoro" (art. 74, 1 comma, n. 12 della Costituzione tedesca). Il concetto di competenza legislativa concorrente non va inteso nel senso del sistema giuridico italiano, in Germania

secondo l'art. 72 afferma che " nell'ambito della legislazione concorrente i Länder (hanno) protetta legislativa, fino a che e nei limiti in cui il legislatore federale faccia della propria competenza legislativa". Disposizioni di principio (come i "principi fondamentali" italiani) sono ammesse solo nei limiti dell'art. 75 della Costituzione.

Risulta certamente problematico determinare gli aspetti del diritto del lavoro, in relazione ai quali lo stato federale non abbia (ancora) fatto uso della propria competenza legislativa. Secondo l'importante decisione della Corte costituzionale tedesca del 15 dicembre 1987 (BVerfGE 77, 308 e ss., 329), risulta rilevante la completezza della disciplina federale. Pertanto la materia della formazione professionale non risulta regolata in materia completa nella legislazione federale e quindi vi è spazio per la legislazione dei Länder in materia. Bisogna ammettere che la determinazione della completezza nonostante i principi esposti nella sentenza citata rimane molto difficile nei casi concreti. La tecnica della competenza concorrente della Costituzione tedesca risulta pertanto molto problematica e non utile da imitare.

In Germania risulta prevalente la posizione secondo la quale il diritto del lavoro sia divenuto una materia giuridica autonoma e ciò non contrasta nemmeno con il principio della codificazione (in questo senso la decisione della Corte costituzionale in BVerfGE 77, 329). In particolare il BGB non contiene una codificazione del diritto individuale del lavoro. Pertanto il legislatore federale non ha regolato in modo completo il diritto individuale del lavoro. Si tratta solamente di una normativa parziale (in questo senso da ultimo *Richardi*, nel *Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht*, Bd I², 74). *Maunz* nell'autorevole commentario della Costituzione tedesca afferma in modo lapidario: "Il diritto del lavoro è divenuto una materia giuridica indipendente ed autonoma, che si colloca a fianco del diritto civile. Si tratta della disciplina dell'attività subordinata, non autonoma, diretta all'ottenimento della retribuzione". (*Maunz*, in *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG-Kom RdN 161 zu Art 74). In questo modo risulta chiaro che anche il diritto del lavoro rientra nell'ambito dell'espressione "diritto del lavoro" usata in sede di ripartizione delle competenze legislative. Pertanto in questo ambito risulta applicabile il n.12 dell'art. 74 (quindi la norma sulla competenza in materia di diritto del lavoro) e non il n.1 sul diritto civile (trattandosi comunque anche in questo caso di competenza concorrente) (vedi *Maunz* op. cit. 169). Al contrario la disciplina del pubblico impiego e le norme sul lavoro autonomo non dovrebbero essere comprese nella fattispecie del "diritto del lavoro". Ciò deve essere sottolineato in questa sede, poiché in vari paesi europei vi è un'estensione di parti della tutela del diritto del lavoro anche a lavoratori autonomi bisognosi di tutela, simili misure legislative dovrebbero invece trovare il loro fondamento in Germania in un'altra norma.

Va inoltre sottolineato che, come già indicato, l'art. 74, primo comma, n. 12 della Costituzione per evitare dubbi si riferisce espressamente anche alla "Betriebsverfassung" (diritto sindacale), le norme sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e quelle sull'intermediazione nel lavoro. Il concetto di "Betriebsverfassung" viene inteso dalla dottrina tedesca come l'insieme di norme sulla struttura, le funzioni e i diritti dei rappresentanti dei lavoratori nelle aziende e nelle imprese e pertanto comprende anche la materia della "Mitbestimmung" (codeterminazione). Per "Arbeitsschutz" la dottrina intende le norme di diritto pubblico sulla tutela garantita ai lavoratori nei confronti dei pericoli sul lavoro (*Mainz* op. cit. 163). Si tratta in particolare della tutela tecnica sul luogo di lavoro, ma anche delle norme sull'orario di lavoro. Il concetto di "Arbeitsvermittlung" non comprende solo le norme sull'intermediazione tra lavoratori in cerca di imprese, ma anche altre materie concernenti il mercato del lavoro, perfino il lavoro interinale.

Seguendo la tesi della dottrina tedesca secondo la quale il “diritto del lavoro” comprende anche il diritto collettivo del lavoro, in particolare le norme sulla contrattazione collettiva e quelle sul diritto di sciopero, risulta che venga attribuita in principio un’estesa competenza legislativa concorrente ai Länder. In particolare questa non viene limitata dalla competenza in materia di diritto civile, anch’ essa “concorrente”. Bisogna poi aggiungere che la competenza concorrente dei Länder però di fatto non possa essere esercitata, in quanto il legislatore federale ha fatto un uso esteso della propria potestà legislativa in diritto del lavoro e quindi di fatto eliminato la possibilità di un’autonoma legislazione in materia da parte dei Länder.

b) In Austria la potestà legislativa in materia di diritto del lavoro è attribuita al legislatore federale (art. 10, comma 1, n.11 della Costituzione austriaca). Sono però esclusi dalla competenza del legislatore federale il “diritto del lavoro degli operai e degli impiegati nel settore agricolo e federale” (art. 12, comma 1, n.6 della Costituzione austriaca). Per il citato settore agricolo e forestale il legislatore federale ha competenza legislativa esclusivamente per quanto riguarda i “principi”, i “Bundesländer” sono invece competenti per emanare leggi di dettaglio (cfr. art. 12, comma 1, primo periodo della Costituzione).

La fattispecie di “diritto del lavoro” comprende secondo l’opinione prevalente tutto ciò che tradizionalmente rientra nel mercato del lavoro. Cioè il rapporto individuale di lavoro di operai ed impiegati, il lavoro a domicilio e il lavoro parasubordinato (*arbeitnehmerähnlichkeit*), il diritto sindacale, la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e le norme sulle relazioni industriali (cfr. Rungaldier in B-VG Kommentar, a cura di Rill e Schäffer, art. 10, comma 1, n. 11, 5). La legislazione di dettaglio ex art. 12, comma 1, n. 6 della Costituzione comprende solo, secondo l’opinione prevalente, il rapporto individuale di lavoro ed il diritto sindacale; oltre a ciò anche le norme sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, come anche il “Betriebsverfassungsrecht”, ma solo nel settore agricolo o forestale. Al contrario il rapporto individuale di lavoro degli impiegati nel settore agricolo e forestale, come parte del “diritto del lavoro”, è di competenza federale (Rungaldier op. cit. 6). Non vi sono problemi pratici nella distinzione tra “diritto del lavoro” e diritto civile, in quanto tanto il “diritto del lavoro” quanto il diritto civile sono di competenza federale. A questo riguardo va, però, sottolineato che le norme sul rapporto individuale di lavoro come diritto speciale prevalgono comunque sul diritto civile; una sua dipendenza nei confronti del diritto civile non ha luogo (cfr. *Spielbüchler*).

c) L’art. 110 della nuova Costituzione svizzera del 1999 prevede che il legislatore federale sia competente per legiferare nelle seguenti materie: “tutela dei lavoratori”, relazioni industriali e in particolare la contrattazione collettiva su questioni aziendali o professionali, sull’intermediazione nel mercato del lavoro e sull’efficacia dei contratti collettivi generali. Come presupposto per la competenza legislativa in materia di rapporto individuale di lavoro si fa riferimento all’art. 122 della nuova Costituzione, secondo il quale in materia di diritto civile è competente il legislatore federale. La disciplina legislativa del rapporto contrattuale tra il singolo datore di lavoro ed il singolo lavoratore viene considerato un aspetto di diritto civile. Di conseguenza la sua sede è quella del Codice del diritto delle obbligazioni. Al contrario, come già si è visto, secondo l’art. 110 la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, il diritto del mercato del lavoro e fondamentalmente anche il diritto sindacale sono oggetto di competenza legislativa concorrente. “Competenza concorrente” significa nell’ambito della Costituzione svizzera che le leggi federali prevalgono su quelle dei cantoni, cioè i cantoni possono legiferare solo se non esistono leggi federali oppure se queste

rinviano alla legislazione cantonale (cfr. In particolare le disposizioni dell'art. 49 della Costituzione). Bisogna inoltre sottolineare che in questo modo si consente una notevole influenza dei cantoni sulla legislazione federale, e anche a quella che riguarda il diritto del lavoro. Questo avviene soprattutto attraverso lo "Ständerat", nel quale sono rappresentati tutti i cantoni con due membri (i cantoni minori con un solo membro).

d) La Costituzione spagnola del 1978 prevede una decentralizzazione dell'originario stato unitario strutturato in modo centralistico, prevedendo l'esistenza di "comunità autonome" (comunidades autónomas), i cui Statuti possono loro attribuire tutta una serie di competenze legislative ed amministrative. Tra queste materie elencate nell'art. 148 della Costituzione spagnola, se ne trovano anche di concernenti l'area del diritto del lavoro. Dal punto di vista del diritto del lavoro risulta pertanto rilevante l'art. 149 della Costituzione che prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato centrale anche per il diritto del lavoro (nella norma si parla di "legislación laboral; art. 149, comma 1, n. 7). Ciò non esclude però importanti competenze legislative delle "comunidades autónomas" anche in materia di diritto del lavoro. Rimane però da notare che anche in materia di diritto civile si pervede una competenza esclusiva dello Stato centrale (art. 149, comma 1, n.8), pertanto, almeno da un punto di vista pratico, non dovrebbero sorgere problemi di corretta determinazione dell'ambito delle norme sul rapporto individuale di lavoro (ciò se si tratti di diritto civile o diritto del lavoro). Rimane però aperta la questione se ciononostante vi siano competenze legislative delle comunidades autónomas in materia di mercato del lavoro. Ciò dipende da se si consideri la legislazione sul mercato del lavoro come parte della "legislación laboral". Se si dà una risposta affermativa si deve escludere una competenza legislativa degli enti territoriali in questa materia. Contrariamente gli Statuti potrebbero attribuire alle rispettive "comunidades autónomas" competenze in materia. (cfr. Olea/Rodriguez-Sanudo, a cura di Blainpain, International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations, Spain, 119-122).

3.Traendo le conclusioni da questa breve panoramica dei sistemi giuridici federali o quasi federali di Germania, Austria, Svizzera e Spagna si può affermare quanto segue:

a) Il rapporto contrattuale di diritto privato tra datore di lavoro e lavoratore viene disciplinato nei rispettivi ordinamenti dello Stato centrale, sia in modo obbligatorio (Austria, Spagna), o almeno a causa della priorità della rispettiva legislazione federale (Svizzera, Germania). Evidentemente anche negli stati federali si considera che per motivi economici e sociali, in particolare in ragione dell'esigenza di assicurare uno spazio economico omogeneo, sia necessario un diritto del lavoro unitario per tutto il territorio nazionale. Se si fa rientrare questa competenza nell'ambito del "diritto civile" (come in Svizzera) o in quella del "diritto del lavoro", è irrilevante dal punto di vista dei risultati.

b) Tanto il sistema giuridico tedesco, come quello di Spagna, Svizzera e Austria hanno situato il diritto collettivo del lavoro nell'area della potestà legislativa dello Stato centrale. Solo in Germania ed in Svizzera è prevista a causa della competenza concorrente tra legislatore federale e Länder (o Cantoni) la possibilità di leggi regionali in questa materia. Poiché il legislatore federale in entrambi gli ordinamenti giuridici ha fatto già pieno uso delle proprie competenze, non è rimasto più, come già visto, a causa della priorità della legislazione federale alcun margine d'azione per la legislazione decentrata; pertanto l'attribuzione di competenze legislative è solo teorica. In Austria esiste una competenza legislativa delle regioni per il settore agricolo e forestale, ma anche

qui il legislatore federale attraverso una legge sui principi (Landarebitsgesetz del 1984) che in parte contiene anche norme di dettaglio ha ridotto il margine d'azione della legislazione decentrata anche in materia di diritto collettivo del lavoro ad un livello minimo, di dubbia costituzionalità.

c) Lo stesso vale per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Anche se esiste la possibilità teorica che a causa della competenza dei "Bundesländer" austriaci limitatamente al settore agricolo di emanare "leggi di dettaglio", ciò non può verificarsi a causa del fatto che il legislatore federale abbia ampiamente fatto uso della propria (Germania e Svizzera) o a causa di una legislazione sui principi che regola anche i dettagli (Austria). Inoltre proprio in materia di tutela tecnica del lavoro la disciplina dipende in maniera significativa dalle norme comunitarie.

d) Lo stesso vale per la disciplina delle strutture e dei poteri delle rappresentanze dei lavoratori nelle aziende e nelle imprese (cioè in materia di Betriebsverfassung). Anche se qui le norme comunitarie non hanno un ruolo così importante, avendo almeno il legislatore statale la possibilità di emanare legislazione autonoma.

e) Diversa è la situazione nell'ambito della disciplina del mercato del lavoro. In principio vale quanto detto per gli altri settori del diritto del lavoro, ciononostante va detto che proprio in questa materia le funzioni amministrative, e non solo legislative, assumono particolare importanza. Proprio attraverso le funzioni amministrative è possibile rispondere alle esigenze locali del mercato del lavoro. Ciò viene qui messo in evidenza poiché negli ordinamenti giuridici presi in considerazione i Länder e le regioni hanno ampie competenze amministrative in materia.

4. Tentando di applicare le constatazioni precedentemente fatte all'interpretazione della fattispecie "tutela e sicurezza del lavoro" del nuovo art. 117 della Costituzione italiana si può affermare quanto segue:

a) Gli ordinamenti nazionali che attribuiscono allo Stato o/e alle regioni la competenza legislativa in materia di diritto del lavoro si riferiscono o in generale al "diritto del lavoro" (così in Germania e Austria) oppure al concetto di "legislazione in materia di diritto del lavoro" (così in Spagna). L'art. 110 della Costituzione svizzera è intitolato "lavoro", ma secondo l'interpretazione prevalente le norme sul rapporto individuale di lavoro non fanno capo a questa norma, ma a quella sul "diritto civile". Il riferimento a tutta l'area del diritto del lavoro attraverso l'uso di concetti come "diritto del lavoro", "legislación laboral" o "lavoro" indica la necessità di un'interpretazione restrittiva del concetto di "tutela e sicurezza del lavoro" proprio dell'art. 117 della Costituzione italiana. Se il legislatore avesse voluto far rientrare nella competenza concernente tutto il diritto del lavoro avrebbe usato una formulazione più ampia (come lavoro o lavoro subordinato), com'è accaduto in Germania. In particolare risulta discutibile se la formulazione dell'art. 117 comprenda anche le norme sul rapporto individuale e collettivo del lavoro. Per quanto riguarda le norme sul rapporto individuale di lavoro, il concetto di "tutela" può far riferimento alle sole norme che prevedono una tutela a favore del contraente debole, quindi il lavoratore. Pertanto le norme civilistiche sui contratti in generale, quelle sul diritto di sciopero e la contrattazione collettiva non sono comprese. È vero che lo sciopero e i contratti collettivi sono strumenti attraverso i quali il lavoratore risulta tutelato nei confronti della controparte, ma se il legislatore avesse voluto riferirsi al "diritto sindacale" avrebbe usato questa espressione. D'altro canto è discutibile che il diritto sindacale rientri nel concetto di "ordinamento civile" dell'art. 117 della Costituzione.

b) Il fatto che nei sistemi giuridici analizzati, tendenzialmente, tutto il diritto del lavoro rientri nella competenza legislativa dello Stato e alle regioni rimangano competenze legislative solo se il legislatore federale non faccia uso della propria competenza o nei limiti dei principi da questo forniti, porta alla conclusione che negli stati federali il lavoro subordinato debba essere disciplinato in modo unitario a livello nazionale. Solo in aspetti marginali o nell'ambito della competenza amministrativa possono esserci margini d'azione per le regioni. Tutto ciò significa che la comparazione con altri sistemi giuridici induce ad un'interpretazione restrittiva del concetto di "tutela e sicurezza del lavoro".

c) Questo risultato non ci deve però impedire di verificare fino a che punto possano i legislatori regionali ragionevolmente intervenire. Proprio in materia di mercato del lavoro sarebbero auspicabili norme decentrate. Lo stesso per la formazione professionale. Per quanto riguarda l'Alto Adige si tratta di estendere le competenze attualmente attribuite dallo Statuto.