

# Riforma della Costituzione e Politiche attive: il caso della Sicilia

## 1. Lavoro e riforme costituzionali: lo stato dell'arte.

Lavoro e competenze regionali sono di nuovo al centro della discussione sulle riforme costituzionali. Oggi, rispetto al dibattito politico e dottrinale che precedette e seguì il *change* del 2001, il clima non è solo mutato: è invertito. Allora si era favorevolmente orientati a scommettere sul territorio e sugli enti di riferimento - Regioni, Province e Comuni - come nuovi attori di politiche del lavoro e di sviluppo (la stagione della sussidiarietà e dei patti territoriali)<sup>1</sup>. Il federalismo amministrativo che aveva anticipato, con le riforme Bassanini, il federalismo regionale, poi attuato nel 2001, aveva individuato nelle Province, gli enti su cui incardinare l'amministrazione del lavoro anche con riguardo alle politiche attive del lavoro.

La riforma costituzionale agglutinava - nel nuovo consolidato riparto dei poteri e delle competenze - la riforma amministrativa; e ciò secondo il noto schema: allo Stato l'ordinamento civile (la regolazione del rapporto di lavoro, con una interpretazione della Corte Cost., a volte, in senso anche troppo ampio<sup>2</sup>). Alla competenza concorrente mercato del lavoro, politiche attive e amministrazione del lavoro; tutto il resto, politiche sociali e di assistenza<sup>3</sup>, formazione e poco altro, alla competenza esclusiva delle Regioni<sup>4</sup>. Questo con l'avallo correttivo, e di progressiva messa a punto, ad opera della giurisprudenza della Corte Costituzionale. La Corte, specie sulle materie più aderenti alla competenza concorrente come l'apprendistato<sup>5</sup> ha, com'è noto, utilizzato ampiamente quel vero e proprio principio/strumento operativo di tale competenza che è la leale collaborazione<sup>6</sup>.

La situazione su descritta non è statica, di equilibrio definitivamente raggiunto, ma neppure di fibrillazione continua. Se quest'ultima poteva essere la sensazione emergente dalla analisi dei

---

<sup>1</sup> Sul punto si rinvia a B. Caruso, *Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2001, n. 4, p. 429 ss; B. Caruso, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2004, n. 4, p. 801 ss.

<sup>2</sup> Corte Cost. 19 dicembre 2003, n. 359.

<sup>3</sup> E' possibile rilevare come la messa a punto operata dalla Corte Costituzionale - con riferimento alla corretta delineazione delle competenze Stato/regioni in materia di diritto del lavoro - sia stata caratterizzata da un assestamento progressivo, e non sempre lineare, delle proprie posizioni. Si vedano in tal senso le diverse conclusioni alle quali è pervenuta la Corte, con riferimento a strumenti con natura e obiettivi simili, predisposti dal legislatore nazionale: il reddito di ultima istanza, e la social card. Con sent. n. 423 del 2004, il primo strumento è stato dichiarato illegittimo per invasione, da parte dello Stato, della competenza esclusiva in materia delle Regioni in tema di servizi e assistenza sociale. La Corte costituzionale (sent. n. 10 del 2010) ha invece salvato il secondo intervento, in quanto pur riconducibile all'interno dell'assistenza sociale, determinerebbe una legittima e tollerata restrizione dell'ambito dell'autonomia regionale in quanto giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione, anche con riferimento alla particolare situazione di contingente crisi economica in atto.

<sup>4</sup> F. Carinci, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2003, n. 1, p. 17.

<sup>5</sup> B. Caruso, A. Alaimo, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2007, n. 3, p. 569 ss.

<sup>6</sup> Il principio di leale collaborazione è stato inteso, nella giurisprudenza costituzionale, come flessibile strumento di redistribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo. Tale principio ha imposto una prassi concertativa tra Stato e Regioni, a volte richiedendo che l'esercizio delle competenze non potesse avvenire senza il raggiungimento di intese-forti, cioè senza la concorde volontà regionale (ad esempio, sentt. nn. 383/2005 in materia di energia e n. 222/2005 in tema di trasporto locale), in altre occasioni ritenendo sufficiente una intesa-debole (e cioè una mera proposta di accordo da parte dello Stato: v. sentt. nn. 286/2004 sul canone di concessione dei beni del demanio marittimo, 62/2005 sullo smaltimento dei rifiuti radioattivi).

percorsi iniziali della Corte Costituzionale, l'impressione che si ricava attualmente, anche con riguardo a recenti arrêts della Corte<sup>7</sup>, è di un progressivo assestamento del quadro; si può formulare, allora, una prognosi di un equilibrio mobile e dinamico, in via di tendenziale consolidamento.

## 2. La riforma della Costituzione con riguardo al riparto delle competenze tra Stato e Regioni

Nel nuovo articolo 117, in discussione in Parlamento, si elimina il cuscinetto della competenza concorrente; si accentua il dualismo delle competenze esclusive in condizione di riparto secco; si introduce, in applicazione della *Kompetenz – Kompetenz doctrine*, la clausola di chiusura che riserva la competenza allo Stato, anche in materie riservate alla competenza esclusiva delle regioni, quando “lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”; si ritocca, infine, il riparto (per materia o per funzioni?), lasciando inalterate o quasi le ambiguità del testo precedente con riguardo all'elenco, ma con un evidente *shift* di loro collocazione verso il centro<sup>8</sup>.

Il messaggio che si intravede, in controluce nel testo, ma che è abbastanza “urlato” nel dibattito politico che accompagna e accompagnerà i lavori parlamentari di riforma, è chiaro e distinto: le Regioni hanno deluso e, in parte, dissipato il capitale di credibilità e di devolution che era stato loro affidato. Non c'è più tempo di riformarle né vale la pena attendere virtuosi processi di autoriforma (come ciò sia compatibile con il credito che invece si dà alla classe politica regionale con il Senato delle Regioni non è del tutto chiaro). Meglio una riforma concentrata sul decisore politico nazionale con la eliminazione del bicameralismo perfetto e il Senato delle Regioni, e con un rafforzamento dell'attività di governo. Meglio, dunque, nuove competenze centrali e fluidificati poteri decisori sia sul versante dell'efficienza del processo legislativo (progetto problematico) sia sul piano dell'ennesimo tentativo di fluidificazione ed efficientizzazione, ancora per via legislativa, dei meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione (progetto ancor più problematico dopo la sequela di micro, meso e macro fallimenti, ma ovviamente mai impossibile per un riformatore seriamente intenzionato).

## 3. La riforma con riguardo alla (materia?) del lavoro

Con riguardo al lavoro, la ricaduta del diviso progetto è particolarmente incisiva: è forse la materia su cui gli effetti sono più dirompenti, anche perché la novità assoluta della riforma del 2001 fu l'“invenzione” di attribuire la tutela della sicurezza e del lavoro alla competenza concorrente. I fiumi di inchiostro versati e rapidamente prosciugatisi vengono dati qui per noti, le grandi querelle tra “apocalittici e integrati” sono rapidamente rientrate, anche grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha utilizzato l'ordinamento civile come una sorta di clausola di super competenza statale per scoraggiare (comprensibilmente) sul nascere, non soltanto fughe in avanti delle Regioni e comportamenti di *moral hazard* (la legislazione regionale sulle stabilizzazioni dei precari), ma anche (meno comprensibilmente) possibili e feconde sperimentazioni di legislazione regionale del lavoro, situata e adattata (vicenda mobbing).

---

<sup>7</sup> Corte Cost. 4 ottobre 2012, n. 221

<sup>8</sup> Sul punto v. le considerazioni di A. Barbera, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V)*, Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato Seduta del 27 maggio 2014, ore 14.00, in *Forum di Quaderni costituzionale* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

Nel testo in discussione tutela e sicurezza del lavoro (comprensibilmente nella logica del nuovo progetto) passano allo Stato, ma insieme e ‘punitivamente’ (non si riesce a cogliere altro senso) alle politiche attive del lavoro.

Al di là del significato politico della scelta, è sul piano delle razionalità giuridica che il testo lascia perplessi. Se un senso, anche se recondito, della disposizione potrebbe essere rinvenuto nella volontà di unificare politiche attive e passive nelle competenze statuali, con il riferimento, nella stessa disposizione (lettera o del nuovo art. 117) alla previdenza sociale -ivi compresa la previdenza complementare e integrativa - e politiche attive, prima ignorate e con l’aggiunta della tutela della sicurezza e del lavoro (prima oggetto di competenza concorrente); se tutto questo un senso potrebbe averlo, non si capisce come si fa a separare la formazione, che è la più classica delle politiche attive del lavoro e che continua ad essere riservata alla competenza esclusiva delle Regioni (che specie al Sud ne hanno fatto strame), dalle politiche attive che, come detto, vengono invece attratte, a livello centrale, nella competenza regolativa statale.

Il problema è capire meglio cosa il governo intende per politiche attive: probabilmente tutto ciò che concerne lavoro e mercato del lavoro (tranne la formazione e le politiche sociali e di assistenza) e anche l’amministrazione attiva del lavoro (funzione di intermediazione, orientamento, riqualificazione)<sup>9</sup>; il che implicherebbe, per coerenza, un ritorno delle competenze statali in materia di lavoro allo stadio antecedente persino al federalismo amministrativo. E poi tutti gli strumenti di incentivazione dei lavoratori svantaggiati. Non vi rientrano certo, al fine del riparto delle competenze, le forme contrattuali incentivate che possono costituire strumenti di politica attiva (tipo il contratto a termine, lavoro intermittente, a chiamata ecc.) ma che rientrano nell’ordinamento civile, in quanto connesse al rapporto di lavoro.

Detto in termini molto semplici ed esemplificativi: se un progetto di questo tipo andasse in porto, la Conferenza Stato-Regioni non potrebbe più occuparsi di coordinare le politiche attive delle Regioni (come in qualche misura avviene oggi, per esempio con il programma *Garanzia giovani*) – dal momento che esse sarebbero riservate alla competenza esclusiva dello Stato; le Regioni, d’altro canto, non potrebbero più occuparsi di lavoro, ma soltanto di formazione, e non come politica attiva ma connessa all’istruzione; oltre che, ovviamente, delle politiche sociali e di assistenza su cui non insistono modifiche di competenze. Al contempo, se lo Stato volesse intervenire sulle materie di competenza esclusiva delle Regioni, dovrebbe farlo volontariamente ogni qualvolta volesse coordinare o addirittura azionare la “competenza delle competenze”, e rispettando comunque il principio di leale collaborazione, posto che la Corte costituzionale mostra di considerarlo immanente (un super principio) e non contingentemente legato all’attuale testo.

A questo punto il Senato delle Regioni rischia di diventare davvero una superfetazione, o nella migliore delle ipotesi una camera di compensazione, ovvero un ‘ring’ per incontri non proprio piacevoli tra rappresentanti del governo e delle Regioni. Salvo pensare che lo strumento di vivificazione della leale collaborazione diventi appunto il Senato delle regioni che andrebbe a sostituire la Conferenza Stato-Regioni.

In ogni caso, si ha l’impressione che la riforma, sotto questo profilo, non sarebbe esente da rischi di persistente opacità nel riparto delle competenze e non garantirebbe certo da potenziali conflitti tra Stato e Regioni. In ogni caso pare troppo forte sottrarre alle Regioni e ai territori la possibilità di scommettere sullo sviluppo autopropulsivo azionando propri strumenti di politica attiva del lavoro. Per quanto le Regioni possano aver dato non prove non brillanti in questo settore, il

---

<sup>9</sup> Vien da chiedersi come si fa a disconnettere politiche del lavoro affidate al centro e politiche sociali affidate alla periferia, nel momento in cui il dibattito scientifico internazionale individua, a partire dal famoso rapporto Supiot, sempre più strette interconnessioni tra le due *policy*.

giudizio non va mai generalizzato e vale sempre l'aforisma di non buttare mai il bambino con l'acqua sporca.

#### 4. Politiche attive e regioni. Il caso della Sicilia

In tutto questo si pone il caso Sicilia; caso esemplare nella vicenda politica contemporanea perché in grado di coniugare il massimo di autonomia speciale possibile in materia di lavoro<sup>10</sup>, con il massimo di sperpero e controffattualità di tale potenzialità autonomistica: regimi previdenziali e regimi normativi e stipendiali di privilegio per i dipendenti regionali, bacini speciali di precariato pubblico e semipubblico assistito; dinamiche di pseudo sviluppo (all'ombra dello Statuto) basate su spesa e consumi pubblici, con il mercato ridotto a fattore Cenerentola dello sviluppo<sup>11</sup>, ecc. ecc. Lo stesso sintagma 'politica/attiva', in Sicilia, è un puro effetto "Fata Morgana": non appena lo si pronuncia per agganciare i fondi comunitari, si trasforma automaticamente nel suo contrario (politica passiva) per alimentare la fornace di risorse pubbliche costituita dagli innumerevoli bacini di precariato assistito (veri e propri altiforni distruttivi di ricchezza).

L'esempio della Sicilia dà ragione al governo e al nuovo legislatore costituente? Non del tutto; perché il mal funzionamento delle istituzioni dell'autonomia in un luogo non può giustificare l'effetto Attila su tutti gli altri: le regioni del Nord e del Centro hanno dato esempi diversi e migliori, anche se non fulgidi nel confronto con l'Europa che conta, di esercizio ragionevolmente efficace di politiche attive del lavoro (per tutte si veda il caso della provincia autonoma di Trento).

Decisamente sì, se le Regioni - soprattutto quelle più malmesse come la Sicilia - non saranno in grado di recuperare il valore profondo e nobile di una parola: credibilità.

Il discorso non è proiettato in un arco temporale lungo. La partita si gioca in pochi mesi (al massimo un anno). Se in questo arco temporale le Regioni - soprattutto le 'nobili decadute dell'autonomia' come la Sicilia - non sapranno dare il senso di una concreta, credibile, effettiva inversione di rotta, concentrata su pacchetti di misure di politica del lavoro da presentare al governo nazionale e attuare rapidamente; se non sapranno dare avvio, simultaneamente, a un processo di cambiamento tendenziale dell'amministrazione attiva del lavoro; se tutto questo non avverrà in un arco di tempo strettissimo, è meglio cedere tutto allo Stato.

La partita è aperta, lo sforzo è immane, ma vale la pena giocarla; probabilmente è l'ultima occasione di recupero dell'orgoglio (vero) dei Siciliani di buona volontà, quello che si intravede nel sorriso triste ma fermo di Falcone e Borsellino; e l'ultima occasione anche per le istituzioni siciliane, quelle 'che respirano', nobili ma spesso infangate; le istituzioni di una regione tanto bella quanto amara per i suoi figli migliori.

**Bruno Caruso, docente di diritto del lavoro nell'università di Catania.**

**Attualmente assessore alla Famiglia, alle politiche sociali e al lavoro della Regione siciliana.**

---

<sup>10</sup> L'autonomia speciale in materia di lavoro è praticabile in Sicilia in virtù di una disposizione - un tempo famosa perché piena di utopie sociali autonomistiche - quale l'art. 17 lett. f) dello Statuto (norma di valenza costituzionale modificabile soltanto con procedimento ad hoc). Tale disposizione consente all'assemblea regionale (il Parlamento più antico del mondo secondo la retorica autonomistica) di emanare norme di "legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza e assistenza sociale osservando i minimi stabiliti dallo stato".

<sup>11</sup> Si rinvia a Fondazione Res, a cura di F. Asso e C. Trigilia, *Remare contro corrente, Imprese e territori dell'innovazione in Sicilia*, Donzelli editore, 2010.

Art. 30.

(Modifica dell'articolo 117 della Costituzione).

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 117. – La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela della **tutela e promozione della concorrenza**; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro per la tutela della salute; sicurezza alimentare;

n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;

o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa, **tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro;**

p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;

t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;

u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;

v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;

z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».