



# **Droit du Travail et Régionalisme en Italie: de la Réforme de la Constitution à la Jurisprudence de la Cour Constitutionnelle**

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 150/2012

© Anna Trojsi 2012

Dipartimento di Scienze Giuridiche, Storiche, Economiche e Sociali - Università degli studi  
«Magna Græcia» di Catanzaro  
trojsi@unicz.it

© Mario Cerbone 2012

Facoltà di Scienze Economiche e Aziendali - Università degli studi del Sannio-Benevento  
mcerbone@unisannio.it

© Alessandro Di Casola 2012

Facoltà di Giurisprudenza - Università degli studi di Napoli Federico II  
a.dicasola@gmail.com

© Claudia Murena 2012

Facoltà di Giurisprudenza - Università degli studi di Pavia  
heron78@libero.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **Droit du Travail et Régionalisme en Italie: de la Réforme de la Constitution à la Jurisprudence de la Cour Constitutionnelle<sup>α</sup>**

**Anna Trojsi, Mario Cerbone, Alessandro Di Casola, Claudia Murena  
Università di: Catanzaro, Sannio-Benevento, Napoli, Pavia**

1. La pluralité des domaines de l'article 117 de la Constitution qui se rapportent au «Droit du Travail» et la nécessité de l'interprétation de la Cour constitutionnelle. ....	2
2. La répartition des compétences législatives entre l'État et les Régions en ce qui concerne: a) le marché du travail.....	4
3. Suite: b) la formation professionnelle.....	7
4. Suite: c) l'emploi public (régional et local). La relation entre les compétences de l'État et des Régions, le pouvoir normatif des Organismes locaux et le contrat collectif. ....	10
5. Conclusion: l'importance des critères pour la "résolution des ingérences" dans le cas de "concours de compétences". La centralité du principe de "coopération loyale". ....	13

---

<sup>α</sup> Ce rapport constitue une synthèse mise à jour des résultats d'une recherche collective des auteurs, présentée dans la journée de Rencontre Internationale Université de Naples-Université Paris 1, qui a eu lieu en Sorbonne le 14 juin 2011, sur le thème «*Régionalisme italien et régionalisme français. Aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*». Le rapporteur du group à Paris a été Claudia Murena. L'écrit est en cours de publication dans un volume (éd. L'Harmattan, Paris) dont le titre sera celui de la journée d'études, édité par le Professeur M. Marcou. La version intégrale du rapport a été publiée en italien dans la Revue *Diritti lavori mercati*, 2012, 1, pp. 175-211.

Les paragraphes 1 et 5 ont été rédigés par Anna Trojsi; le paragraphe 2, par Claudia Murena; le paragraphe 3, par Alessandro Di Casola; le paragraphe 4, par Mario Cerbone.

## **1. La pluralité des domaines de l'article 117 de la Constitution qui se rapportent au «Droit du Travail» et la nécessité de l'interprétation de la Cour constitutionnelle.**

Le droit du travail a été, en Italie, l'un des secteurs les plus touchés par la réforme, en 2001, du Titre V de la partie II de la Constitution de 1948 (réalisée avec la loi constitutionnelle n. 3 du 18 octobre 2001): surtout parce qu'il s'agit d'un des domaines qui semblaient difficiles à placer parmi les "matières" - et, par conséquent, dans les pouvoirs législatifs - du nouvel article 117 de la Constitution.

D'un côté, l'État a une compétence exclusive en ce qui concerne, entre autres, le "*système civil*" (al. 2, point *l*), la "*détermination des niveaux de base des prestations relatives aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur tout le territoire national*" (al. 2, point *m*), et la "*protection de la concurrence*" (al. 2, point *e*); de l'autre côté, les Régions ont le pouvoir législatif partagé avec l'État à l'égard de la "*protection et sécurité du travail*" (al. 3), dont la nouveauté est égale à son ambiguïté, due à l'incertitude du sens de cette expression et à la valeur, difficile à interpréter, téléologique, ainsi dénommée, de cette dernière. Les Régions ont enfin la pleine compétence législative, entre autres, dans le domaine de "*l'éducation et la formation professionnelle*" et dans celui concernant le "*système juridique et organisation administrative des organismes publics non étatiques*" (al. 4), en vertu de ce qu'on nomme "clause résiduelle", selon laquelle "le pouvoir législatif à l'égard de toute matière non expressément réservée à la législation de l'État appartient aux Régions". De nombreux autres sujets qui se trouvent dans l'article 117 s'entremêlent avec ceux-ci. Même s'ils sont importants pour le droit du travail, ils appartiennent aux trois types de pouvoirs législatifs prévus par cet article.

Il ne faut pas oublier non plus le droit de la sécurité sociale: la "prévoyance sociale" est, en effet, attribuée au pouvoir législatif exclusif de l'État (art. 117, al. 2, point *o*, Const.); la "prévoyance complémentaire et intégrative" est, par contre, placée parmi les matières de compétence partagée État-Région (art. 117, al. 3, Const.); en vertu de la "clause résiduelle", qui a déjà été mentionnée et qui se trouve à l'alinéa 4 de l'article 117, l' "aide sociale", ainsi que les "politiques sociales", peuvent être ramenées au pouvoir législatif plein des Régions, puisqu'elles ne sont pas expressément incluses dans les listes des alinéas 2 et 3 de l'article 117.

Une telle structure crée inévitablement une "concurrence de compétences" législatives entre l'État et les Régions, non seulement dans

le système juridique italien, mais aussi en ce qui concerne l'actuation des normes de l'Union Européenne. Il est, par conséquent, nécessaire de définir une division parmi ces compétences.

En plus, il n'y a aucun doute que, malgré un tel cadre extrêmement composite et incertain, la matière du travail est une de celles pour lesquelles les Régions se sont révélées moins timides dans l'exercice du pouvoir législatif, en réglementant de nombreuses institutions et aspects du droit du travail qui n'ont souvent jamais été traités, d'abord, par leur législation, ce qui a alimenté le conflit avec le législateur national, qui a essayé, pour sa part, de ne pas perdre du terrain et de conserver le plus grand espace possible de compétence.

Dans une telle complexité, il n'était pas possible d'éviter, d'un côté, la naissance des nombreux problèmes d'interprétation mis en évidence par la doctrine du droit du travail<sup>1</sup>; de l'autre côté, de confier à la Cour Constitutionnelle la tâche difficile de résoudre les conflits nombreux et fréquents entre l'État et les Régions en ce qui concerne les domaines respectifs de compétence législative<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> V., *ex plurimis*: A. BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *Diritto del mercato del lavoro*, 2003, p. 501 et ss.; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 2, p. 243 et ss.; R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2001, p. 434 et ss.; A. DI STASI (éd.), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004; E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 2005, 4, p. 513 et ss.; M. MAGNANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2002, 3, I, p. 645 et ss.; M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *Lavoro e diritto*, 2001, 3, p. 491 et ss.; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 2005, cap. III; T. TREU et al., *Diritto del lavoro e federalismo*, in V. Cerulli Irelli, C. Pinelli (éds), *Verso il federalismo*, il Mulino, Bologna, 2004, spéc. p. 187 et ss.; 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?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, supplément au n. 1, p. 149 et ss.

<sup>2</sup> V., parmi les arrêts les plus significatifs, C. Cost. n. 359 du 19 décembre 2003; n. 370 du 23 décembre 2003; n. 320 du 5 novembre 2004; n. 423 du 29 décembre 2004; n. 50 du 28 janvier 2005; n. 120 du 25 mars 2005; n. 201 du 26 mai 2005; n. 219 du 8 juin 2005; n. 231 du 16 juin 2005; n. 234 du 16 juin 2005; n. 384 du 14 octobre 2005; n. 22 du 27 janvier 2006; n. 87 du 10 mars 2006; n. 238 du 22 juin 2006; n. 239 du 22 juin 2006; n. 253 du 4 juillet 2006; n. 406 du 7 décembre 2006; n. 407 du 7 décembre 2006; n. 411 du 14 décembre 2006; n. 425 du 19 décembre 2006; n. 21 du 2 février 2007; n. 24 du 6 février 2007; n. 268 du 13 juillet 2007; n. 27 du 21 février 2008; n. 176 du 14 mai 2010; n. 334 du 24 novembre 2010. Tous les arrêts peuvent être trouvés sur le site internet de la Cour Constitutionnelle, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Par rapport à cette jurisprudence, v. 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, 3, II, p. 569 et ss.; R. DE LUCA TAMAJO, *Giurisprudenza costituzionale e diritto del rapporto di lavoro*, in G.M. Ambroso, G. Falcucci (recherche coordonnée par), *Lavoro. La giurisprudenza costituzionale. 1 luglio 1989 – 31 dicembre*

On peut donc affirmer que c'était à elle, bien plus qu'au législateur, de configurer une véritable - et réelle - division des pouvoirs législatifs entre l'État et les Régions dans ce domaine.

Par rapport au droit du travail, la jurisprudence constitutionnelle a souligné dès les premières prononciations que le terme "domaine" n'est pas suffisant à établir, d'une fois à l'autre, la "source de régulation" qui devrait intervenir et assurer l'adoption de critères interprétatifs univoques<sup>3</sup>.

La Cour a cherché à équilibrer, dans sa tâche délicate, l'exigence de l'unité - qui nécessite l'établissement de règles claires au niveau national - et de l'autonomie, sans nier, d'un côté, un agrandissement du pouvoir législatif des Régions, mais avec la volonté de maintenir un rôle de premier plan (et souvent dominant) du législateur de l'État.

Elle a en effet affirmé l'appartenance de la réglementation du contrat (et du rapport) individuel de travail - et du droit syndical - au "système civil", domaine de compétence exclusive de l'État, pour leur nature privée. Toutefois, elle a reconnu aux Régions une compétence plus ou moins ample - partagée ou résiduelle - particulièrement dans les domaines du "marché du travail", de la "formation professionnelle" et de "l'emploi public régional et local".

## **2. La répartition des compétences législatives entre l'État et les Régions en ce qui concerne: a) le marché du travail.**

En ce qui concerne le marché du travail, la Cour a rapporté cette réglementation, sans trop d'incertitudes, à la "protection et sécurité du travail"<sup>4</sup>, domaine qui appartient à la compétence législative partagée

---

2005, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, vol. IX, 2006, spéc. p. 128 et ss.; F. MARTELLONI, *Lavoro privato e riforma del Titolo V Cost. nella giurisprudenza costituzionale: il "mobile" diritto vivente*, in *Diritti lavori mercati*, 2008, 3, p. 613 et ss.

<sup>3</sup> La référence est, en particulier, au jugements de la Cour constitutionnelle sur ceux qu'on appelle "matières croisées" de l'article 117 de la Constitution (à partir de C. Cost. n. 282 du 26 juin 2002; n. 407 du 26 juillet 2002; n. 536 du 20 décembre 2002; jusqu'aux arrêts plus récents, n. 231 de 2005, *cit.*; n. 88 du 27 mars 2009; n. 33 du 2 février 2011): selon cette jurisprudence, tous les domaines spécifiés dans cet article ne peuvent pas se considérer comme "matières" *stricto sensu*, car, dans certains cas, il s'agit plus précisément de "valeurs" protégées par la Constitution, potentiellement aptes à investir une pluralité de matières, et à être, par conséquent, l'objet d'une pluralité de compétences (parmi les matières qui se répètent plus fréquemment, il y a la "protection de l'environnement", la "protection de la santé", la "protection de la concurrence", la "détermination des niveaux de base des prestations relatives aux droits civils et sociaux").

<sup>4</sup> V. aussi, sur ce sujet, au-delà de l'arrêt, très célèbre, C. Cost. n. 50 de 2005, *cit.*, qui sera examiné prochainement, C. Cost. n. 359 de 2003, *cit.*; n. 201 de 2005, *cit.*; nn. 22, 87, 239, 406 et 425 de 2006, *cit.*; nn. 21, 24 et 268 de 2007, *cit.*; n. 27 de 2008, *cit.*.

État-Région et qui est caractérisé par la *poursuite d'objectifs de protection*. Il est possible de tirer de la valeur "téléologique"<sup>5</sup> de la "protection du travail", selon la Cour<sup>6</sup>, une fonction "d'amélioration" du législateur régional, c'est-à-dire de préparer "un niveau plus élevé de garanties" par rapport aux niveaux de base fixés par l'État, au dessous desquels il n'est pas possible de descendre<sup>7</sup>.

Cela implique que les Régions peuvent réglementer avec leurs lois l' "organisation" et les "fonctions administratives" du marché du travail<sup>8</sup> - ce qui signifie, essentiellement, "celles qui règlent les rapports entre l'administration publique et les citoyens" - en particulier par rapport à *la structure et les fonctions des services de placement et d'emploi*<sup>9</sup>. Cela a été affirmé dans l'arrêt n. 50 de 2005<sup>10</sup>, concernant la légitimité constitutionnelle de la réforme la plus importante de ces dernières années relative au marché du travail (réalisée par la loi habilitante n. 30 du 14 février 2003, suivie par le décret d'application n. 276 de 10 septembre 2003).

Par rapport aux *limitations* rencontrées par les Régions, la Cour constitutionnelle n'a pas manqué de remarquer, tout d'abord, l'exigence

---

<sup>5</sup> V., en doctrine, A. DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a statuto ordinario*, in A. Di Stasi, *Diritto del lavoro e federalismo*, cit., pp. 93-94; A. TROJSI, *Competenze legislative e funzioni amministrative sulla "sicurezza del lavoro"*, in M. Rusciano, G. Natullo (éds), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, Utet, Torino, 2007, vol. VIII, pp. 48-58; A. TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2007, 3, 1, pp. 655-656. En outre, R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 147 et ss.; L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in M. Rusciano (éd.), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 14.

<sup>6</sup> V., en particulier, C. Cost. n. 411 de 2006, cit..

<sup>7</sup> P. CAMPANELLA, *Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle Regioni*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2010, 3, p. 429, rappelle toutefois que selon la jurisprudence constitutionnelle "il n'est pas possible d'affirmer, en général, le principe de la dérogeabilité *in melius* ... de la part des Régions, des *standards* établis par l'État" (C. Cost. n. 331 du 7 novembre 2003), puisque ceux-ci "peuvent représenter une limite absolument infranchissable pour les Régions mêmes, au moins lorsqu'ils expriment un équilibre entre différents intérêts constitutionnel".

<sup>8</sup> Sur le rapport entre pouvoir législatif et réglementaire, cf. C. Cost. n. 313 du 21 octobre 2003.

<sup>9</sup> Par rapport auxquels cf., plus récemment, A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati: i servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, Torino, 2009; M. CANTALUPI, M. DEMURTAS (éds), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione. Esperienze e percorsi in Italia e in Europa*, il Mulino, Bologna, 2009; M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2010; A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Ediesse, Roma, 2009.

<sup>10</sup> Qui a été complètement confirmé par le jugement successif n. 384 de 2005, cit., et a été récemment repris et confirmé par C. Cost. n. 176 de 2010, cit..

de préserver les "principes fondamentaux"<sup>11</sup> de l'État. Les juges constitutionnels ont aussi précisé que d'autres limitations découlent de l'interférence, dans de nombreux cas, avec les compétences exclusives de l'État: notamment, la circonstance que les services de l'emploi soient "finalisés à la réalisation du droit social au travail" nécessite une intervention de l'État visant à fixer uniformément sur le territoire national les *niveaux de base des prestations* de l'article 117, al. 2, point *m*), de la Constitution<sup>12</sup>. D'autre part, la réglementation des sujets qualifiés à exercer l'activité de médiation peut exiger des interventions qui rentrent dans la compétence de l'État sur la *protection de la concurrence*. Selon la Cour, en effet, c'est précisément dans la "protection de la concurrence" et dans l'article 120 de la Constitution - qui interdit les Régions de limiter l'exercice du droit du travail dans tout le pays - que s'enracine le choix d'un système d'autorisation - ou d'accréditation - unique, pour les agences d'intérim et les sujets qui exercent une activité de médiation et recherche du personnel, avec la clarification que "la prévision d'espaces de compétence régionale dans le marché du travail est accessoire et complémentaire par rapport au marché national". Dans ce contexte, le législateur régional joue un rôle d'impulsion et de coordination: c'est à lui, en effet, de décider à propos de la répartition des fonctions administratives entre le niveau régional et sous-régional, y compris l'établissement des *standards* structurels et qualitatifs de l'organisation.

En effet, comme cela est indiqué par la Cour, le pouvoir d'attribuer les fonctions administratives suit le pouvoir législatif; cela signifie que, dans les domaines de compétence partagée, il n'appartient pas, en général, à l'État<sup>13</sup>, sauf dans les cas où la nécessité de garder l'unité d'exploitation de ces fonctions prévaut, et seulement si "l'évaluation de l'intérêt public sous-jacent à la charge des fonctions régionales de la part de l'Etat est proportionnel, si elle n'est pas déraisonnable à la lumière d'un examen minutieux de sa constitutionnalité, et si elle est l'objet d'un accord avec la Région concernée"<sup>14</sup>.

Les missions d'inspection dans le domaine de la prévoyance sociale et du travail (notamment traitées par la Cour dans le jugement n. 384 du 2005<sup>15</sup>) et la compétence administrative à sanctionner sont aussi

---

<sup>11</sup> Sur le rapport entre les principes fondamentaux, de compétence de l'État, et la législation régionale, v. l'intéressant jugement C. Cost. n. 359 de 2003, *cit.*, concernant le *mobbing*, et aussi C. Cost. n. 268 de 2007, *cit.*.

<sup>12</sup> Relativement à la compétence exclusive de l'Etat sur la "détermination des niveaux de base" v., parmi les arrêts les plus récents, C. Cost. n. 10 du 15 janvier 2010, et la jurisprudence antérieure conforme, ici citée, concernant cette matière.

<sup>13</sup> V. C. Cost. nn. 50 et 384 de 2005, *cit.*.

<sup>14</sup> Cette idée a été souligné pour la première fois par C. Cost. n. 303 du 1<sup>er</sup> octobre 2003.

<sup>15</sup> Confirmé par le jugement successif: C. Cost. n. 106 du 17 mars 2006.

fonctionnelles à la réglementation du marché du travail. La Cour a conclu que la compétence à régler les activités de vigilance doit être déterminée en identifiant le domaine auquel elle se rapporte, de même que la compétence administrative à sanctionner appartient au sujet qui a la compétence sur la réglementation du domaine dont l'inobservance constitue l'acte punissable<sup>16</sup>.

### 3. Suite: b) la formation professionnelle.

En ce qui concerne la répartition des compétences dans la "formation professionnelle" il faut tout d'abord rappeler que l'article 117, alinéa 3, de la Constitution, exclut explicitement "l'éducation et la formation professionnelle" de la compétence législative partagée État-Régions, en les laissant ainsi au pouvoir législatif résiduel de ces dernières (art. 117, al. 4)<sup>17</sup>. Pour examiner les limitations au pouvoir législatif des Régions dans ce domaine, il est essentiel de distinguer, premièrement, entre la formation *dans le marché du travail* et la formation *dans la relation de travail*; et, par rapport à cette dernière, entre la formation publique et privée, c'est-à-dire interne et externe à l'entreprise.

Dans le premier cas, étant donné qu'il ne semble pas possible de douter de la nature de "droit social" de la formation professionnelle dans le système juridique italien (si l'on considère le lien inséparable avec le "droit au travail", et à la suite de l'interaction nécessaire avec le système juridique de l'Union européenne)<sup>18</sup> on ne peut pas nier, par conséquent, qu'une première limitation à l'autonomie régionale soit constituée par la compétence exclusive de l'État, déjà mentionnée, à propos de la "détermination des niveaux de base des prestations relatives aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur tout le territoire national", du moins en référence à la "quantité" (et pourquoi pas, à la "diversité" nécessaire) des plans de formation que les Régions sont tenues de prendre.

En présence d'un contrat de travail, par contre, d'autres limitation au pouvoir régional découlent, d'un côté, du pouvoir exclusif de l'État en

---

<sup>16</sup> V., toutefois, les remarques critiques de L. NOGLER, *Divide et impera: sull'irrealistico riparto di competenze proposto dalla Corte in tema di vigilanza in materia di lavoro*, in *Le Regioni*, 2006, 2-3, pp. 448-454, sur la "complémentarité" de la compétence concernant les inspections et les sanctions à l'égard des matières auxquelles elles se réfèrent.

<sup>17</sup> V., *ex plurimis*, par rapport, notamment, à la formation professionnelle et au contrat d'apprentissage, C. Cost. n. 50 de 2005, *cit.*; n. 51 du 28 janvier 2005; nn. 406 et 425 de 2006, *cit.*; nn. 21 et 24 de 2007, *cit.*; nn. 176 et 334 de 2010, *cit.*.

<sup>18</sup> V. M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in A.A. V.v., *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 5 et ss.

matière de "système civil"; de l'autre côté, de la compétence partagée concernant la "protection et sécurité du travail". Il est essentiel, à cet égard, de définir la nature interne ou externe à l'entreprise de la formation: dans le premier cas, étant donné qu'elle est dispensée par l'employeur, on peut la ramener au *système civil*, et donc à la compétence exclusive de l'État; dans le deuxième, s'agissant de formation "publique" (distribuée directement par des sujets publics ou des privés accrédités), elle rentre dans la compétence résiduelle régionale, sauf pour la "détermination des niveaux de base des prestations", qui appartient à la compétence de l'État.

D'autres considérations sont nécessaires, en tout cas, aussi bien en relation au travail *standard* qu'aux contrats ayant un contenu formatif<sup>19</sup>.

Par rapport au premier, la cause du contrat est traditionnellement rapportée à l'échange "sec" entre la prestation de travail et le salaire. La formation doit alors être considérée comme une obligation de l'employeur ne concernant que le niveau contractuel ou plus simplement comme une faculté de l'individu, souvent indépendante de la relation de travail (v., par exemple, les congés formatifs prévus par la loi n. 53 du 8 mars 2000).

Dans les contrats ayant un contenu formatif, au contraire, selon la plus grande partie de la doctrine, le schéma synallagmatique s'enrichit de l'élément formatif<sup>20</sup>, qui représente une *obligation* fondamentale de l'employeur, par rapport à la possibilité de payer un salaire plus bas.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2001, les contrats de formation ont été caractérisés par de nombreuses difficultés de réglementation, à cause de la complexe répartition des compétences législatives entre État et Régions en matière de formation professionnelle. Il s'agit de l'apprentissage, tel que réglementé par le décret législatif n. 276 de 2003<sup>21</sup>, par rapport auquel il faut souligner que, si d'un côté le législateur de l'État remet aux Régions "la réglementation des profils formatifs de l'apprentissage", dictant des "principes et lignes directrices" généraux (art. 48, al. 4 et art. 49, al. 5, du décret législatif n. 276 de

---

<sup>19</sup> Actuellement réglementés par le titre VI du décret législatif n. 276 de 2003 (artt. 47-60). V., par rapport à ceux-ci, et aux événements tourmentés du contrat de formation et travail, G. FERRARO, *Tipologie di lavoro flessibile*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 145 et ss.

<sup>20</sup> Il est nécessaire de préciser que, par rapport aux contrats actuels d'apprentissage, une partie de la doctrine doute vivement de la persistance de la dite "cause mixte": v., pour tous, G. G. BALANDI, *Formazione e contratto di lavoro*, in A.A. V.V., *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa*, cit., p. 323 et ss.

<sup>21</sup> V. les considérations de M. RUSCIANO, *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo 276 del 2003*, in *Diritti lavori mercati*, 2004, 2, p. 257 et ss.

2003), de l'autre côté, dans la réglementation de l'apprentissage professionnalisant, il semble essayer de contourner l'obstacle des réglementations régionales, en essayant de valoriser autant que possible l'autonomie collective, aussi avec les limitations qui découlent de l'inexécution de l'article 39 de la Constitution et du manque aussi bien d'une loi sur la représentation syndicale que de l'efficacité *erga omnes* des contrats collectifs. Il suffit de penser, d'une part, à la règle exigeant que l'activité de formation soit réglée "*en collaboration* avec les associations d'employeurs et de travailleurs comparativement les plus représentatives au niveau régional" (art. 49, al. 5, du décret législatif n. 276 de 2003)<sup>22</sup>; d'autre part, au renvoi obligatoire à la négociation collective "pour la détermination, y compris au sein des institutions bilatérales, des modalités de distribution et d'articulation de la formation, interne et externe à l'entreprise, aussi en relation à la capacité de formation interne par rapport à celle qui est fournie par des tiers" (art. 49, al. 5, point *b*); ou, encore, à la prévision d'un rôle supplétif de la négociation collective en relation à l'inertie de la réglementation régionale (alinéa 5-*bis* de l'article 49 du décret législatif n. 276 de 2003, ajouté par le décret loi n. 35 du 14 mars 2005, converti, avec des modifications, par la loi n. 80 du 14 mai 2005). Pensons, encore, au fait que les profils formatifs de l'apprentissage ayant une formation qui se déroule *exclusivement dans l'entreprise* ont été *entièrement* confiés aux contrats collectifs (alinéa 5-*ter* de l'article 49 du décret législatif n. 276 de 2003, ajouté par le décret loi n. 112 du 25 juin 2008, converti avec des modifications par la loi n. 133 du 6 août 2008)<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> V., sur ce point, A. TROJSI, *La concertazione locale nel nuovo quadro istituzionale*, in M. Rusciano, C. Zoli, L. Zoppoli (éds), *Istituzioni e regole del lavoro flessibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 46-47.

<sup>23</sup> Il s'agit de pratiques visant, dans de nombreux cas, comme celui de la formation "exclusivement interne à l'entreprise", à priver d'autorité le pouvoir législatif régional. V., à cet égard, la censure de C. Cost. n. 176 de 2010, *cit.*, par rapport à laquelle v., en doctrine, *ex pluris*, O. DESSI, *Formazione in azienda e contratto di apprendistato professionalizzante nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Diritti lavori mercati*, 2010, 2, p. 311 et ss.; R. SANTAGATA, *La formazione aziendale in una recente pronuncia della Corte costituzionale in materia di apprendistato professionalizzante*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2010, 4, p. 1109 et ss.; M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato professionalizzante dopo la sentenza n. 176/2010 della Consulta*, in *Guida al lavoro*, 2010, 23, p. 12 et ss.; et encore: M. BARBIERI, *Apprendistato professionalizzante: la leale collaborazione impossibile (per ora)*; S. CIUCCIOVINO, *Stato, regioni, autonomia privata nell'apprendistato professionalizzante*; M. GARATTONI, *La formazione aziendale nell'apprendistato ex art. 49, comma 5-ter, d.lgs. n. 276/2003 dopo la sentenza n. 176/2010 della Corte costituzionale*, tous in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, 4, II, p. 1070 et ss. Enfin, qu'il me soit permis de renvoyer à A. DI CASOLA, *Potestà legislative e concorrenza tra fonti nell'apprendistato professionalizzante: il caso (emblematico) della formazione "esclusivamente aziendale"*, in *Le Regioni*, 2011, 4, p.

Ce n'est pas un hasard si la Cour constitutionnelle, même avant ces derniers arrêts, ayant constaté qu'il était très difficile d'établir une répartition claire des pouvoirs entre l'État et les Régions, a affirmé que dans ce domaine il y a une "concurrence de compétences", plutôt que des simples compétences partagées, et a indiqué par conséquent une méthode "co-déterminative" de résolution d'un tel type de conflits<sup>24</sup>.

Les difficultés mentionnées ont amené récemment le législateur à intervenir sur la discipline de l'apprentissage, en adoptant le décret législatif n. 167 du 14 septembre 2011, qui remplace la précédente réglementation<sup>25</sup>. Le nouvel apprentissage - encore tripartite<sup>26</sup> - caractérisé également par de continuels renvois à la législation nationale et aux contrats collectifs, est pleinement respectueux de la division des compétences législatives établie en amont par l'art. 117 de la Constitution, et précisée en aval par la Cour constitutionnelle, dès 2005. En effet, le décret n. 167 de 2011 a été émis seulement après la réalisation de l'accord concernant le texte définitif au sein de la Conférence État-Régions: il est donc possible d'affirmer sans aucun doute la paternité partagée de l'acte entre les deux<sup>27</sup>.

#### **4. Suite: c) L'emploi public (régional et local). La relation entre les compétences de l'État et des Régions, le pouvoir normatif des Organismes locaux et le contrat collectif.**

Dans l'emploi public il y a, également, une pluralité de compétences qui s'entremêlent. Premièrement, l'article 117, alinéa 2, de

---

733 et ss. En ce qui concerne C. Cost. n. 334 de 2010, *cit.*, v. S. CIUCCIOVINO, *La concorrenza di competenze Stato-Regioni nella disciplina dell'apprendistato ancora una volta all'attenzione della Corte costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2011, 2, II, p. 276 et ss.

<sup>24</sup> C. Cost. n. 50 de 2005, *cit.*; n. 24 de 2007, *cit.*.

<sup>25</sup> Pour une reconstruction complète des événements concernant l'apprentissage dans le système juridique italien, actualisée jusqu'au décret législatif n. 167 de 2011, v. F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi unico")*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2012, 145, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it). En ce qui concerne le décret législatif n. 167 de 2011, v. aussi P. RYAN, *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*; M. TIRABOSCHI, *Tirocini e apprendistato: impianti e ragioni della riforma*; P. A. VARESI, *Il Testo Unico dell'apprendistato: note sui profili formativi*; G. BERTAGNA, *Apprendistato e formazione in impresa*; S. SPATTINI, *L'apprendistato per la riqualificazione di lavoratori in mobilità*, tous in *Diritto delle relazioni industriali*, 2011, 4, p. 913 et ss.

<sup>26</sup> V. art. 2, al. 2, du décret législatif n. 167 de 2011.

<sup>27</sup> Cf., à cet égard, les affirmations de la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n. 303 de 2003, *cit.*, point 2 de la partie *Considerato in diritto*.

la Constitution - qui ramène au pouvoir législatif exclusif de l'État le "système civil" (point *l*) et "le système juridique et l'organisation administrative" *seulement* "de l'État et des organismes publics nationaux" (point *g*) - doit être coordonné avec le principe de l' "ordre équitable", ainsi dénommé, entre État, Régions et Organismes locaux (art. 114 Const.), selon lequel l'autonomie gouvernementale des communautés de référence représente la valeur à la base de l'articulation du pouvoir législatif et de l'attribution des fonctions administratives, avec l'attribution à la compétence législative régionale du "système juridique et organisation administrative des organismes publics non nationaux" (en vertu de la "clause résiduelle", déjà citée) et enfin avec la reconnaissance - directement de la Constitution - de l'autonomie, statutaire et réglementaire, de l'Organisme local (art. 114, al. 2, et art. 117, al. 6). En outre, il faut ajouter l'intervention de la "privatisation" de l'emploi public, qui, comme on le sait, a attiré le rapport d'emploi public dans la discipline du Code civil et des lois sur le travail privé<sup>28</sup>.

Et ainsi, si *l'emploi dans les administrations publiques de l'État* rentre dans le pouvoir exclusif de l'État - puisqu'on peut le ramener aux deux domaines, qui ont été indiqués, de l'article 117, alinéa 2, de la Constitution - la "privatisation" de l'emploi public représente, selon l'interprétation de la Cour constitutionnelle, la clé pour distinguer les aspects du *rapport de travail public régional* qui appartiennent à la compétence législative exclusive de l'État - car ils sont ramenés au "système civil" - de ceux qui sont confiés, en vertu de la clause résiduelle, à la compétence résiduelle-exclusive des Régions<sup>29</sup> sur "le système juridique et l'organisation administrative régionale", qui concerne, donc, seulement les aspects de la relation de travail lesquels, *exclus* de la "privatisation", font encore partie du droit public (par exemple les concours pour l'accès aux emplois publics<sup>30</sup>, le régime des incompatibilités et des responsabilités, etc.).

De ce qui précède dérive la pleine nature contraignante pour les Régions (et les Organismes locaux) de la correspondante réglementation

---

<sup>28</sup> V. le décret législatif n. 165 du 30 mars 2001, auquel le décret législatif n. 150 du 27 octobre 2009 a apporté des modifications substantielles. Pour les Organismes locaux, v. le décret législatif n. 267 du 18 août 2000.

<sup>29</sup> V. A. TROJSI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, in *Le Regioni*, 2009, 6, p. 1218.

<sup>30</sup> En ce qui concerne l'accès à l'emploi régional, il ne faut pas, en effet, négliger les limitations découlant de l'application de la règle générale du concours public (art. 97 Const.), principalement pour limiter les réglementations régionales "qui excluent ou réduisent déraisonnablement la possibilité d'accéder de l'extérieur, violant le caractère public du concours" (v. C. Cost. n. 34 du 26 janvier 2004; n. 205 du 26 mai 2006; n. 293 du 4 novembre 2009; n. 100 du 17 mars 2010).

"privatisée" de l'État concernant le rapport de travail au service des administrations publiques, puisqu'elle rentre dans le "système civil"<sup>31</sup>. La Cour a souligné à plusieurs reprises<sup>32</sup> que ce lien représente un exemple typique de "limitation de droit privé" au pouvoir régional, fondée "sur l'exigence, liée au principe constitutionnel d'égalité, d'assurer l'uniformité dans le territoire national des règles fondamentales de la loi régissant les relations entre particuliers"; il s'impose, comme tel, aussi aux Régions à statut spécial.

La réglementation de l'emploi public à la lumière du nouveau titre V de la seconde partie de la Constitution est, donc, certainement dans le sens de la centralité de la législation de l'État, comme il l'était déjà dans le décret législatif n. 29 du 3 février 1993 (et modifications successives) jusqu'au décret législatif n. 165 de 2001.

Par rapport au *travail dans les Organismes locaux*, une autre complication vient de la nécessité d'attribuer le pouvoir législatif sur le système juridique et l'organisation administrative de l'organisme même: il semble possible d'accueillir la reconstruction selon laquelle - sans préjudice de la compétence exclusive de l'État en matière de "système civil" sur les profils "privatisés" du rapport - c'est à l'organisme local qu'appartient le pouvoir sur son organisation administrative et son système juridique, en raison de la reconnaissance, directement par la Constitution, de l'autonomie statutaire (art. 114, al. 2) et réglementaire (art. 117, al. 6) de ce dernier, en vertu du principe de l' "ordre équitable" (art. 114). Toutefois, il ne faut pas oublier, en absence et dans l'attente d'une nouvelle législation, la persistance du caractère contraignant (à l'égard des Régions et des Organismes locaux aussi) du décret législatif n. 165 de 2001 et du décret législatif n. 267 de 2000 pour les profils organisationnels qui sont l'expression de principes généraux<sup>33</sup>.

Enfin, la centralité de la législation nationale dans le rangement des compétences législatives concernant le rapport du travail produit des conséquences importantes aussi par rapport à la négociation collective, relativement au caractère contraignant de l'organisation des sources telle que définie par le législateur de l'État. En effet, le principe de réglementation des relations de travail des employés publics avec les "contrats collectifs" représente également une "limitation typique du droit privé"<sup>34</sup>, qui lie aussi, comme tel, les Régions et les Organismes locaux.

---

<sup>31</sup> A cet égard, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est consolidée: v., plus récemment, C. Cost. n. 108 du 23 mars 2011.

<sup>32</sup> V., *ex plurimis*, C. Cost. n. 282 du 28 juillet 2004; nn. 50 et 234 de 2005, *cit.*.

<sup>33</sup> V. A. TROJSI, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti regionali e locali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2008, 3, p. 707.

<sup>34</sup> C. Cost. n. 189 du 14 juin 2007.

## 5. Conclusion: l'importance des critères pour la "résolution des ingérences" dans le cas de "concours de compétences". La centralité du principe de "coopération loyale".

La donnée extrêmement significative que l'on peut tirer de la jurisprudence constitutionnelle jusqu'ici analysée concerne le caractère innovant des solutions exégétiques proposées dans de nombreuses circonstances par la Cour constitutionnelle, inspirées par les liens complexes de profils et de matières qui caractérisent, comme nous l'avons vu, le droit du travail. L'interprétation de la Cour, se raccrochant, autant que possible, à la division des matières des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 117, utilise aussi d'autres instruments, des "mécanismes dynamiques"<sup>35</sup>, qui introduisent une certaine "flexibilité" dans le système, permettant de garder, en même temps, la nécessité de l'unité du système juridique.

Pensons aux deux critères d'interprétation mis au point pour les cas de "concurrence de compétences", c'est-à-dire quand il y a des intersections entre différents profils attribuables à de différents domaines de l'article 117. Il s'agit:

- du "critère de prédominance", dit, applicable quand il est possible de déterminer de manière "évidente" l'appartenance du *noyau essentiel* du complexe normatif à un domaine plutôt qu'à d'autres, qui rende dominante la compétence législative relative<sup>36</sup>;
- et du critère de la "coopération loyale" entre les différents niveaux institutionnels intéressés à la décision sur les choix normatifs (et administratifs) à effectuer. Cela devient obligatoire quand "il n'est pas possible de reconnaître la prédominance sûre d'un complexe normatif par rapport à d'autres".

Entre les deux critères, le deuxième est particulièrement important pour le droit du travail<sup>37</sup>. Ceci représente, en général, la nouvelle modalité d'organisation des relations typiques des systèmes que l'on appelle "multi niveaux". Dans le système juridique italien, après la réforme constitutionnelle de 2001, il faut le considérer comme un véritable "devoir constitutionnel", qui devrait caractériser les relations entre les différents niveaux de gouvernement (art. 120, al. 2, Const.),

---

<sup>35</sup> V. B. CARUSO, A. ALAIMO, *Il conflitto*, cit., p. 569 et ss.

<sup>36</sup> Cf., *ex plurimis*, C. Cost. n. 370 de 2003, cit.; n. 320 de 2004, cit.; nn. 50, 219, 234 et 384 de 2005, cit.; n. 133 du 31 mars 2006; n. 222 du 13 juin 2006.

<sup>37</sup> F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2006, 3, I, p. 1496 et ss.; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 207 et ss.

avec une fonction complémentaire aux principes de subsidiarité, différenciation et adéquation de l'article 118, alinéa 1, de la Constitution. Ce critère est, en effet, indispensable pour assurer le fonctionnement d'un système juridique très complexe, dans lequel se manifeste la présence d'une pluralité d'acteurs institutionnels qui agissent sur le même territoire<sup>38</sup>.

L'instrument d'actuation le plus significatif du principe de coopération loyale est représenté par les "accords", qui impliquent une "codécision paritaire de l'acte" entre les sujets concernés<sup>39</sup> et grâce auxquels on valorise non seulement la dimension "verticale" du principe de subsidiarité, par rapport à la relation entre les niveaux de gouvernement (État, Régions, Organismes locaux), mais aussi la dimension "horizontale", relativement à la relation entre les différents acteurs qui agissent dans un même territoire ou contexte. C'est exactement au principe de "subsidiarité horizontale", tel que cela est indiqué dans le dernier paragraphe de l'article 118 de la Constitution, que l'on associe la possibilité de reconnaître une dignité constitutionnelle à la "concertation sociale" aussi, à côté de celle qui se déroule "entre les institutions", comme une forme possible de réalisation du "principe de l'accord"<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> V., *ex multis*, P. BILANCIA, E. DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2004; B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2004, 3, 1, p. 801 et ss.

<sup>39</sup> Cf. premièrement, en plus des arrêts cités à la note 32, le jugement fondamental C. Cost. n. 303 de 2003, *cit.*; et, encore, C. Cost. n. 383 du 14 octobre 2005; n. 213 du 1<sup>er</sup> juin 2006; n. 201 du 18 juin 2007.

<sup>40</sup> En ce qui concerne l'apprentissage, par exemple, l'arrêt n. 24 de 2007 de la Cour constitutionnelle a considéré pour la première fois de manière explicite aussi les arrangements locaux entre les institutions et les partenaires sociaux (et pas seulement ceux entre les institutions) comme une expression du principe de coopération loyale, en leur étendant l'élaboration de la Cour même par rapport à la subsidiarité verticale et aux accords État-Régions. A cet égard, qu'il me soit permis de renvoyer à A. TROJSI, *La concertazione locale*, *cit.*, spéc. p. 39 et ss. V. aussi A. TROJSI, *La potestà regionale*, *cit.*, pp. 670-671.