

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

**Sistema delle fonti e politiche del lavoro e della formazione professionale:
Unione europea, Stato e Regioni***

di Anna Trojsi

(Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli studi “Magna Græcia” di Catanzaro)

(data di pubblicazione: 23 febbraio 2018)

* Testo rielaborato, prevalentemente mediante l’aggiunta di note bibliografiche, dell’Intervento alla Tavola rotonda su «Presente e futuro dell’Unione Europea: il ruolo delle autonomie territoriali», svolta il 20 settembre 2017 nell’ambito del II Convegno di studio di “Diritti Regionali. Rivista di Diritto delle Autonomie Territoriali”, dedicato ad «Autonomie territoriali e Unione Europea. Fonti, istituzioni, diritti» (Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze Politiche, 20-21 settembre 2017). Una versione ulteriormente rivista di questo scritto è destinata alla pubblicazione nel volume degli atti del Convegno.

SOMMARIO: 1. Il Diritto del lavoro, tra Unione europea, Stato e Regioni. – 2. Le Regioni nelle fasi ascendente e discendente del Diritto sociale dell’Unione europea. – 3. Le Regioni come enti di amministrazione e gestione (anche finanziaria) delle politiche del lavoro, dell’occupazione e della formazione professionale dell’Unione europea. – 4. Riflessioni conclusive.

1. *Il Diritto del lavoro, tra Unione europea, Stato e Regioni*

In effetti, il Diritto regionale del lavoro non ha incontrato molta fortuna in Italia, quanto ad ampiezza dell’area di autonomia normativa, neppure nel rapporto col Diritto sociale dell’Unione europea¹ (oltre ad aver subito, com’è noto, resistenze, nella attuazione interna, da parte del legislatore statale, e ridimensionamenti ad opera dell’interpretazione centralizzante della giurisprudenza costituzionale).

Un inevitabile, e tra i principali, fattore di limitazione della potestà normativa delle Regioni in materia di lavoro deriva, infatti, proprio dalla circostanza che la disciplina sul lavoro costituisce, per molti versi, normativa di impulso “comunitario” (si lasci passare l’espressione *vintage*): a causa della sostanziale coincidenza, e conseguente sovrapposizione, tra le competenze regionali *ex art.* 117, co. 3 e 4, Cost. (novellato dalla l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3) e le competenze assegnate dai Trattati

¹ In tema, G. ARRIGO, *Rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e federalismo*, a cura di A. Di Stasi, Milano 2004, 201; G. ARRIGO, *Federalismo e mercato del lavoro. Diritto e politiche del lavoro tra Stato, Regioni e Unione Europea*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Padova 2005, vol. I, 83; M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, sp. 160 ss. V., altresì, A. APOSTOLI, *Il lavoro come diritto e non come aspirazione: la competenza delle Regioni ed il ruolo dell’Unione europea*, in AA.VV., *Diritti sociali tra uniformità e differenziazione. Legislazione e politiche regionali in materia di pari opportunità, previdenza e lavoro dopo la riforma del Titolo V*, a cura di B. Pezzini, Milano 2005, 245; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Padova 2005, 213 ss. In generale, AA.VV., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino 2003; AA.VV., *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paoletti*, a cura di A. D’Atena, P. Grossi, Milano 2003; AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, Atti del Convegno di Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali. Università Milano Bicocca, 13 giugno 2016, a cura di C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato, Milano 2016, parte III, 378 ss., con contributi di S. Bandera e C.B. Ceffa, C. Buzzacchi, R. Caridà, M. Massa, F. Polacchini, R. Di Maria; AA.VV., *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, a cura di A. Papa, Torino 2016; C. BERTOLINO, *L’incidenza degli atti normativi dell’Unione Europea sulle fonti delle autonomie territoriali: ‘ritornare alle fonti’ attraverso la logica dell’integrazione e della collaborazione*, in *Diritti regionali*, 2018, 440; A. CARDONE, *Le incidenze del diritto dell’Unione Europea sul sistema delle fonti delle autonomie territoriali*, in *Diritti regionali*, 2018, 399; D. GIROTTO, *Capitolo X. I rapporti con l’Unione Europea e i rapporti internazionali delle Regioni*, in AA.VV., *Diritto regionale*, a cura di R. Bin, G. Falcon, Bologna 2012, 327; E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata 2006, 28 ss.; F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli 2017; B. RANDAZZO, *Una democrazia multilivello. Un possibile raccordo fra Regioni, Stato e Unione europea (a partire dalla giurisprudenza della Corte costituzionale)*, in *Rivista AIC*, 3/2014; P. ZUDDAS, *L’influenza del diritto dell’Unione Europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova 2010.

all'Unione europea sulla politica sociale (in specie del lavoro, dell'occupazione e della formazione). La restrizione del potenziale spazio di intervento normativo delle Regioni discende, dunque, dall'obbligo, anche per loro, di rispetto, pure nel campo del Diritto del lavoro, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, peraltro sancito in Costituzione all'art. 117, co. 1².

Con riguardo alla potestà legislativa delle Regioni italiane, esse hanno, infatti, competenza concorrente con lo Stato in materia di “previdenza complementare e integrativa” e di “professioni”, ma soprattutto di “tutela e sicurezza del lavoro”: incentrata – secondo l'interpretazione della Corte costituzionale³ – sul diritto del mercato del lavoro e delle politiche (specie attive) del lavoro e dell'occupazione di livello regionale e locale (principalmente il collocamento e i servizi per l'impiego; nonché altri specifici istituti, quali gli incentivi alle assunzioni), e sui profili “amministrativi” della sicurezza sul lavoro. Accanto ad essa, la competenza piena-residuale regionale in materia di “formazione professionale”, concernente le politiche formative pubbliche.

Tra gli ambiti attribuiti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (d'ora in poi, Tfu) alla competenza normativa dell'Unione nel settore della politica sociale⁴, molti riguardano proprio questi aspetti del Diritto del lavoro assegnati, nell'ordinamento interno, almeno in parte alla potestà regionale, ossia: politiche occupazionali; coesione economica, sociale e territoriale; formazione professionale; libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, anche con riguardo alla sicurezza sociale, e meccanismi d'incontro tra offerte e domande di lavoro⁵; accesso alle attività autonome e all'esercizio delle professioni; sicurezza sul lavoro; condizioni di lavoro; impiego dei cittadini di Paesi terzi legalmente soggiornanti nell'Unione; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; pari opportunità e parità di trattamento tra donne e uomini nel lavoro⁶.

Nell'esercizio di tale articolata competenza in materia di politica sociale, l'Unione imprime dettami ai Paesi membri, non solo mediante fonti vincolanti per questi (direttive, in misura minore

² Per approfondimenti, sia consentito il rinvio ad A. TROISI, *Le fonti del Diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Torino 2013, 46 ss., sp. 48 ss.

³ Fin dalla nota Corte cost. 28 gennaio 2005 n. 50. Per i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali, v. A. TROISI, *Le fonti del Diritto*, cit., sp. 18-19 e 55-56. Cfr. pure A. DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a statuto ordinario*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e federalismo*, cit., 93-94; E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *le Regioni*, 2005, 517-521.

⁴ Su cui, v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino 2017, 709 ss.; S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo*, Padova 2017; A. PIZZOFRERATO, *La politica sociale europea*, in AA.VV., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. Carinci, A. Pizzoferrato, Torino 2015, 102 ss.; M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Padova 2016.

⁵ Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati: i servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Torino 2009.

⁶ Artt. 2 (par. 3), 4 (par. 2, lett. b) e c), 5 (par. 2), 6 (par. 1, lett. e), 9, 45, 46, 48, 53, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 153 (par. 1), 156 (par. 1), 157 (par. 3 e 4) e 166 Tfu.

regolamenti), ma sempre più con strumenti di c.d. *soft law*, non cogenti sul piano strettamente tecnico-giuridico, ma dotati di un crescente grado di autorevolezza e persuasività politica nei confronti degli Stati, rispondente al metodo della *governance*: comunicazioni, raccomandazioni, programmi, orientamenti (il c.d. “Metodo aperto di coordinamento” e, in tale ambito, in particolare la “Strategia europea per l’occupazione”, attualmente la “Strategia Europa 2020”⁷); e persino semplici missive (basti pensare alla lettera di Mario Draghi e Jean-Claude Trichet dell’agosto 2011, per conto della Banca centrale europea, il cui contenuto, con indicazione delle misure da adottare, ha costituito la base delle radicali riforme del Diritto del lavoro privato e pubblico italiano dell’ultimo quinquennio)⁸.

A ciò si aggiungono le restrizioni finanziarie poste dall’Unione europea nei confronti degli Stati membri (e delle loro articolazioni interne), che limitano le risorse anche per azioni di politica del lavoro⁹, specie a seguito della l.cost. 20 aprile 2012 n. 1, che ha mitigato l’autonomia finanziaria

⁷ Comunicazione della Commissione europea Com(2010)2020def del 3 marzo 2010, su «Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», e connesse: Raccomandazione del Consiglio 2015/1184/Ue del 14 luglio 2015, relativa agli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell’Unione europea; Decisione del Consiglio 2015/1848/Ue del 5 ottobre 2015, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione per il 2015; Raccomandazione del Consiglio (2017/C 261/11) dell’11 luglio 2017, sul programma nazionale di riforma dell’Italia del 2017 e recante un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell’Italia del 2017. Cfr. O. BONARDI, *La nuova governance sociale europea*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari 2015, tomo I, 129; F. RAVELLI, *Il metodo aperto di coordinamento da Lisbona 2000 a Europa 2020, tra promesse mantenute e promesse mancate*, in AA.VV., *Le fonti del diritto del lavoro tra ordinamento sovranazionale e ordinamento interno*, a cura di M. Ranieri, Torino 2015, 1. V. altresì, AA.VV., *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, a cura di M. Barbera, Milano 2006; E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in AA.VV., *Diritto e Libertà. Studi in memoria di Matteo Dell’Olio*, Torino 2008, tomo I, 1; F. MALZANI, *Metodo aperto di coordinamento e ruolo delle Regioni*, in AA.VV., *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, a cura di E. Ales, M. Barbera, F. Guarriello, Milano 2010, 665 ss.; P. MASALA, *Cooperazione fra livelli di governo e inclusione sociale in Italia e in Europa: limiti e prospettive*, in AA.VV., *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”, Bergamo, Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014, a cura di B. Pezzini, S. Troilo, Napoli 2015, 337 ss.

⁸ Cfr. A. GUZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in www.costituzionalismo.it, 3/2014, 3.

⁹ Sulle ripercussioni delle decisioni di politica economico-finanziaria europea nel campo del lavoro, v. AA.VV., *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, a cura di B. Caruso, G. Fontana, Bologna 2015; A. BAYLOS GRAU, *Modello sociale e governance economica. Uno sguardo dal sud dell’Europa*, in *Lav. dir.*, 2013, 585; R. CABAZZI, *Il diritto del lavoro nell’ordinamento europeo: tra concorrenza sovranazionale e tramonto dei suoi paradigmi costituzionali*, in www.federalismi.it, 1/2018; R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in www.costituzionalismo.it, 3/2013; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in www.costituzionalismo.it, 3/2012; S. GIUBBONI, *Europe’s Crisis-Law and the Welfare State. A Critique*, in *Comparative law review*, 2/2014; S. GIUBBONI, *I diritti sociali alla prova della crisi: l’Italia nel quadro europeo*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2014, 269; P. LOI, *La crisi economica e il diritto sociale europeo tra nuovi rischi e nuove solidarietà*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Napoli 2011, vol. III, 1223; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 79 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista AIC*, 4/2013; S. SCIARRA, *Social law in the wake of the crisis*, Working Paper C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT, 108/2014; T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell’Europa della crisi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 597. Più in generale, AA.VV., *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, a cura di S. Gambino, Torino

delle Regioni, originariamente ampliata dalla novella del 2001 dell'art. 119 Cost.: inserendovi l'obbligo per le Regioni di rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli economico-finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione¹⁰.

Nel settore del lavoro le Regioni italiane subiscono, in definitiva, una delimitazione dell'ambito di potestà normativa "originale-autonoma" ad opera, parallelamente e contemporaneamente, degli altri due principali livelli di produzione giuridica: quello statale, da una parte, suffragato dalla interpretazione applicativa della Corte costituzionale; e quello dell'Unione europea, dall'altra parte, date appunto l'ampiezza dei profili della disciplina di matrice europea e la complessiva pervasività delle indicazioni e degli *input* comunitari in materia di politica sociale, cui le Regioni sono tenute ad attenersi¹¹.

2. Le Regioni nelle fasi ascendente e discendente del Diritto sociale dell'Unione europea

La riduzione dell'autonomia regionale, dovuta alla concomitante competenza dell'Unione europea in materia di politica sociale, dovrebbe essere compensata da un adeguato ruolo delle Regioni come soggetto istituzionale protagonista, tanto della fase ascendente, quanto di quella discendente, del Diritto sociale dell'Unione europea: al fine di tener conto, o quanto meno di non frustrare,

2015; AA.VV., *Crisi economica, istituzioni democratiche e decisioni di bilancio*, in www.federalismi.it, 26/2016; M. BELLETTI, *Quale ruolo istituzionale per Regioni e Unione europea a rischio di crisi di identità?*, in *Diritti regionali*, 2018, sp. 32 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *La strana applicazione della sostenibilità al sistema delle autonomie locali. Se la politica istituzionale va a detrimento dello Stato sociale*, in *Diritti regionali*, 2018, 425.

¹⁰ V., altresì, capo IV (artt. da 9 a 12), l. 24 dicembre 2012 n. 243 (recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio introdotto dalla l. cost. n. 1/2012), in materia di «Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico», modificato dalla l. 12 agosto 2016 n. 164.

Sul tema, v. G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, 2014, n. 1, 93; G. BONERBA, *L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/2016. Nuovi margini per gli investimenti delle Regioni?*, in *Diritti regionali*, 2018, 144; G. BUCCI, *Poteri delle Regioni tra governance economica e destabilizzazione sociale*, in *Rivista AIC*, 4/2014; G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2/2014; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli 2013; L. GRIMALDI, *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile "rilancio" del ruolo dello Stato nell'"ordinamento composito europeo"*, in *Rivista AIC*, 1/2015; L. LETIZIA, F. SANTAGATA, *L'ordinamento finanziario plurilivello tra vincoli interni ed esterni. Alla ricerca di contrappesi tra esigenze di autonomia e propositi di accentramento*, in *Diritti regionali*, 2018, 71; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2013, 357; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2013.

¹¹ Si veda, ad esempio, l'esplicito richiamo, nella Comunicazione della Commissione europea Com(2010)2020def, al dovuto contributo delle Regioni al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 e all'apporto, in tal senso, del Comitato delle Regioni (punti 2, 3.2, 5.2 e 6).

l'ambito di potestà alle medesime attribuito dalla Costituzione italiana, come del resto è prescritto dall'art. 117, co. 5, Cost., nonché di conferire effettività (al di là della formale e astratta proclamazione) al principio del rispetto, da parte dell'Unione, del sistema delle autonomie territoriali interne (locali e regionali), sancito dall'art. 4, par. 2, del Trattato dell'Unione europea (d'ora in poi, Tue) come componente del più generale principio di rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale¹².

Ed invece, le Regioni non sembrano configurarsi, né come principali artefici del recepimento ed esecuzione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, né tanto meno come necessari compartecipi delle decisioni politiche e della formazione dei provvedimenti normativi dell'Unione¹³: evincendosi, in entrambi i casi, un accentramento di compiti e funzioni in capo allo Stato.

Le fonti dell'Unione europea, infatti, in linea generale (titoli I e II Tue) ed anche specificamente nel settore della politica sociale, non fanno mistero di considerare lo Stato (membro) centrale – e non la sua articolazione interna, indipendentemente dai poteri normativi ad essa attribuiti dalle Costituzioni nazionali – l'interlocutore diretto nella fase ascendente e responsabile nella fase discendente del Diritto dell'Unione.

Con riguardo alla fase ascendente, basti pensare alle funzioni meramente consultive del Comitato delle Regioni (art. 13, par. 4, Tue; artt. 300 e da 305 a 307 Tdue)¹⁴, come ribadito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione anche nel settore della politica sociale¹⁵; e a quelle di semplice formulazione di proposte della “Conferenza delle assemblee legislative regionali dell'Unione europea” (Calre)¹⁶. Inoltre, il principio di sussidiarietà è in concreto declinato con riferimento pressoché esclusivo al rapporto tra l'Unione europea e le istituzioni centrali degli Stati membri, nel Protocollo

¹² Cfr., in linea generale, E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino 2008; G. RIVOCCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti regionali*, 2018, 317 ss.; F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali*, Torino 2012; P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto*, cit., 168 ss.

¹³ Cfr., pure, A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*, in *Diritti regionali*, 2017, 55 ss.

¹⁴ C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *www.federalismi.it*, 2/2017.

¹⁵ Artt. 148 (par. 2), 149 (par. 1), 153 (par. 2), 164, 166 (par. 4) e 178 (par. 1) Tdue. V. anche la “Piattaforma di monitoraggio Europa 2020”: una rete di enti regionali e locali di tutti gli Stati membri dell'Unione, che sostiene l'attività consultiva del Comitato delle Regioni in merito alla Strategia Europa 2020, in particolare verificando il coinvolgimento degli enti territoriali in questa e individuando gli ostacoli alla sua attuazione (soprattutto mediante relazioni annuali di monitoraggio, raccomandazioni, documenti politici o analitici).

¹⁶ S. BANDERA, M.C. CATTANEO, *Il ruolo delle associazioni regionali europee nel processo decisionale europeo: stato dell'arte e prospettive*, in *Diritti regionali*, 2018, sp. 107 ss.

n. 2 allegato ai Trattati, nonostante la menzione anche del “livello regionale e locale” nell’art. 5, par. 3, Tue.

Con riguardo alla fase discendente, sia il Trattato sul funzionamento dell’Unione¹⁷, sia le stesse direttive europee (anche quelle in materia di politica sociale) evocano lo “Stato membro” centrale come destinatario dell’obbligo di recepimento degli atti dell’Unione europea negli ordinamenti nazionali, senza cenno alle autonomie territoriali.

Questo assetto si è tradotto, nell’ordinamento italiano, nella assunzione, da parte dello Stato centrale, della funzione di filtro rispetto all’Unione europea: data anche l’attuazione debole dell’art. 117, co. 5, Cost., ad opera della legge 24 dicembre 2012 n. 234¹⁸ (ma già dell’art. 5 della l. 5 giugno 2003 n. 131¹⁹), con un compito prevalentemente consultivo del sistema delle Conferenze (in specie, della Conferenza Stato-Regioni) (art. 5, nonché art. 2, co. 3, d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281), accompagnata da un’interpretazione pervasiva del potere sostitutivo statale (art. 8, co. 2, l. n. 131/2003; art. 41, nonché art. 36, co. 1 *bis*, l. n. 234/2012).

Nella fase discendente, inoltre, il legislatore statale spesso si è frapposto alla attuazione diretta del Diritto dell’Unione da parte delle Regioni, negli ambiti di loro competenza, anche tramite un’interpretazione (avallata dalla Corte costituzionale) a ciò funzionale del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni scaturente dall’art. 117 Cost., volta all’ampliamento degli spazi di intervento statale e alla conseguente erosione delle competenze regionali.

Per il Diritto del lavoro, ciò è stato realizzato, da un lato, mediante la valorizzazione dell’intreccio con le cc.dd. “materie trasversali” di competenza esclusiva statale pertinenti (art. 117,

¹⁷ Sp. artt. 4 (par. 3), 291 (par. 1), 288 (par. 2 e 3) Tfu.

¹⁸ Recante «Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea», successivamente più volte modificata. V. AA.VV., *Commentario alla Legge 24.12.2012 n. 234 – “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”*, a cura di L. Costato, L.S. Rossi, P. Borghi, Napoli 2015; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L’attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Ist. fed.*, 2015, n. spec. su «Le regioni e le politiche europee», 9 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto*, cit., 894, 933 e 942; P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *le Regioni*, 2012, 837 ss.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione Europea*, in *Riv. dir. int.*, 2013, sp. 746 ss.; A. TROISI, *Le fonti del Diritto*, cit., 50 ss., 159 e 163.

¹⁹ In attuazione di tale articolo, v. l’Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari, sancito in Conferenza Stato-Regioni il 16 marzo 2006 (n. 2537).

co. 2, Cost.)²⁰, i cui contenuti sono peraltro fortemente influenzati dall'ordinamento dell'Unione europea, ossia: la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m)²¹; la "tutela della concorrenza" (lett. e), il cui stesso ambito di rilevanza va, secondo la Corte costituzionale, delimitato attingendo alla nozione comunitaria di "concorrenza"²² (in proposito, si considerino, inoltre, gli importanti condizionamenti, esercitati dalla disciplina europea sugli aiuti di Stato all'occupazione, ad esempio in tema di incentivi economici alle assunzioni²³); nonché il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (lett. r) [basti pensare alla necessità di interazione con la Rete di cooperazione europea "Eures" (*European Employment Service*), realizzata mediante le tecnologie informatiche].

Dall'altro lato, con riferimento alle materie di competenza concorrente, mediante la asseritamente legittima particolare estensione dei principi fondamentali di legislazione statale, quando, come nel caso di specie, essi siano riconducibili alla categoria dei "principi fondamentali di diretta derivazione comunitaria"²⁴: questo è valso senz'altro appunto per la "tutela e sicurezza del lavoro"²⁵; ma anche per le "professioni" (in cui rientrano profili del lavoro autonomo), specie là dove gli *standard* professionali siano indicati dalla normativa europea²⁶.

²⁰ Anche da parte della giurisprudenza costituzionale: v., ad esempio, Corte cost. 26 luglio 2002 n. 407; 19 dicembre 2003 n. 359; n. 50/2005, cit.; 14 ottobre 2005 n. 384; 27 gennaio 2006 n. 22; 22 giugno 2006 n. 238; 23 novembre 2007 n. 401.

²¹ Su questa intersezione, v. sp. Corte cost. n. 50/2005, cit., secondo cui l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di servizi per l'impiego può, in numerose ipotesi, interferire con tale competenza esclusiva del legislatore nazionale: il fatto che i servizi per l'impiego siano «predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro» richiede, infatti, un intervento dello Stato perché siano garantiti uniformemente, sul territorio, i "livelli essenziali delle prestazioni". In dottrina, S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quad. cost.*, 2003, 67.

²² Corte cost. 13 gennaio 2004 n. 14; e n. 401/2007, cit. V. altresì, Corte cost. 14 dicembre 2007 n. 430; 12 febbraio 2010 n. 45; 22 luglio 2010 n. 270; e 19 dicembre 2012 n. 299. Per approfondimenti e ulteriori riferimenti giurisprudenziali, v. A. TROISI, *Le fonti del Diritto*, cit., 98 ss. V. altresì, M. D'ANGELOSANTE, *La tutela della concorrenza*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Pioggia, L. Vandelli, Bologna 2006, 77; C. PINELLI, *La tutela della concorrenza come principio e come materia. La giurisprudenza costituzionale 2004-2013*, in *Rivista AIC*, 1/2014. Sul tema, in generale, v. pure, V. BRINO, *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato*, Padova 2012.

²³ L. TEBANO, *Sostegno all'occupazione e aiuti di Stato «compatibili»*, Padova 2012; L. TEBANO, *Diritto del lavoro e aiuti all'occupazione: verso una (parziale) convergenza valoriale*, in *Lav. dir.*, 2016, 341; M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino 2002.

²⁴ Corte cost. 27 luglio 2005 n. 336. S. SCARPONI, *Lavoro, federalismo, diritto comunitario*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, cit., vol. II, 1605.

²⁵ Cfr. U. CARABELLI, *'Federalismo e diritto del lavoro': brevi riflessioni a margine di un seminario*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e federalismo*, cit., 364.

²⁶ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. 12 dicembre 2003 n. 353; 26 luglio 2005 n. 319; 30 settembre 2005 n. 355; 5 luglio 2005 n. 405; 25 novembre 2005 n. 424; 8 febbraio 2006 n. 40; 19 dicembre 2006 n. 423; 19 dicembre 2006 n. 424; 2 marzo 2007 n. 57; 20 luglio 2007 n. 300; 21 dicembre 2007 n. 443; 21 dicembre 2007 n. 452; 10 aprile 2008 n. 93; 30

Sicché, dal loro canto, le Regioni italiane si sono assestate su una produzione legislativa in materia di lavoro per lo più di mera attuazione della legislazione statale, negli spazi da quest'ultima loro lasciati²⁷.

Emblematico è, in tal senso, da ultimo l'esempio del riordino centralizzante della normativa sui servizi per il lavoro (e sulle politiche attive del lavoro), realizzato dal c.d. *Jobs Act* (art. 1, co. 3, l. delega n. 183/2014, e d.lgs. attuativo 14 settembre 2015 n. 150)²⁸.

3. Le Regioni come enti di amministrazione e gestione (anche finanziaria) delle politiche del lavoro, dell'occupazione e della formazione professionale dell'Unione europea

Conclusivamente, va evidenziato che, nell'esperienza applicativa dell'ultimo quindicennio, alla insufficienza del ruolo della Regione sul piano della produzione del diritto, cioè di "ente regolatore" in materia di lavoro, ha fatto da contraltare il peso di maggior rilievo dalla stessa esercitato,

maggio 2008 n. 179; 20 giugno 2008 n. 222; 8 maggio 2009 n. 138; 29 ottobre 2009 n. 271; 11 dicembre 2009 n. 328; 15 aprile 2010 n. 131; 22 ottobre 2010 n. 300; 22 luglio 2011 n. 230; 23 febbraio 2012 n. 33; 26 aprile 2012 n. 108; 6 dicembre 2012 n. 275; 22 maggio 2013 n. 91; e 18 giugno 2014 n. 178. V. poi, E. BINDI, M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in *le Regioni*, 2004, 1317; A. GIANNOTTI, *Le «professioni» tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *le Regioni*, 2004, 123 ss.

²⁷ A. MORELLI, V. PUPO, *Regioni e diritto del lavoro*, in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli, L. Trucco, Torino 2014, 363 ss.

²⁸ V., anche per richiami dottrinali, A. TROJSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni: riforma costituzionale e anticipazioni legislative*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, I, 501 ss., sp. 509-510. Inoltre, L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 634 ss.; V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrato: un dolce girotondo?*, in *Lav. dir.*, 2016, 267; V. FILÌ, *L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale del 2016*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, I, 513; D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, R. SALOMONE, *Considerazioni sul ruolo di Regioni e Province autonome nella attuale fase di intervento istituzionale sul mercato del lavoro*, e R. SANTUCCI, *L'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro*, in AA.VV., *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, a cura di F. Carinci, Modena 2016, e-book n. 54, 129 ss., 469 e 474, rispettivamente; A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. dir.*, 2016, 237; G. LELLA, *Il difficile cammino della riforma dei servizi per il lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, 185; M. MAROCCO, *La nuova governance delle politiche attive del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, 203; R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lav. dir.*, 2016, 281; A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, III, 19; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015, n.150*, Milano 2016; L. VALENTE, *Le competenze regionali*, in AA.VV., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, a cura di E. Ghera, D. Garofalo, Bari 2016, 37; S. VERGARI, *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 298/2016.

invece, come “ente di amministrazione”, deputato alla gestione ed attuazione delle politiche sociali, del lavoro e dell’occupazione, anche proprio in rapporto all’Unione europea.

Come, in particolare, il governo, da parte delle Regioni, delle risorse finanziarie europee dimostra: dei Fondi strutturali e d’investimento europei (fondi Sie)²⁹, in special modo il Fondo sociale europeo (Fse)³⁰ e il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr)³¹. Essi, tra le finalità prioritarie, mirano al sostegno dell’occupazione e della crescita, dell’innovazione e della ricerca, e alla formazione professionale e all’apprendimento, collocandosi nell’ambito della Strategia Europa 2020 (Ciclo di programmazione 2014-2020)³². In proposito, le Regioni figurano tra i *partners* dei Gruppi europei di cooperazione territoriale (Gect)³³. Esse, comunque, occupano una posizione centrale soprattutto nel sistema di *governance* nazionale dei fondi, che vede come principali beneficiarie le Regioni meridionali italiane (essendo qualificate “in ritardo di sviluppo” o, al massimo, “in transizione”)³⁴: basti pensare ai Programmi operativi regionali (Por) e ai Documenti di

²⁹ Artt. da 174 a 178 Tfu; Protocollo n. 28 allegato ai Trattati, sulla coesione economica, sociale e territoriale; Regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante «Disposizioni generali e comuni sui Fondi», e relativi Regolamenti (Ue) di esecuzione e delegati, Regolamenti specifici dei Fondi e Accordi di partenariato; art. 16, l. n. 234/2012. E. DOMORENOK, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l’efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Ist. fed.*, 2014, 539; G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali*, cit., 334 ss.

³⁰ Artt. da 162 a 164 Tfu; Regolamento (Ue) n. 1304/2013 del 17 dicembre 2013.

³¹ Artt. 176 e 178 Tfu; Regolamento (Ue) n. 1301/2013 del 17 dicembre 2013, recante anche disposizioni specifiche concernenti l’obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell’occupazione”; Regolamento (Ue) n. 1299/2013 del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all’obiettivo di Cooperazione territoriale europea (Cte).

³² Sull’utilizzo regionale dei Fondi strutturali nel settore dell’occupazione e della formazione, v. N. D’AMICO, *Storia della formazione professionale in Italia. Dall’uomo da lavoro al lavoro per l’uomo*, Milano 2015, 545 ss.; A. LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Bari 2012, 40 ss.; M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell’Europa comunitaria*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, 187. In generale, su autonomia regionale e Fondi strutturali 2014-2020, v. B. BALDI, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in *Ist. fed.*, 2014, 505; G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un’altra occasione mancata per l’Italia?*, in *Ist. fed.*, 2014, 511; anche in prospettiva futura, A. SIMONATO, *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in www.federalismi.it, 21/2017.

³³ Regolamento (Ce) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, modificato dal Regolamento (Ue) n. 1302/2013 del 17 dicembre 2013. V., ad esempio: l.r. Liguria 16 febbraio 2009 n. 1, «Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo e adesione al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale Alleanza Interregionale per il Corridoio Reno-Alpi»; l.r. Valle d’Aosta 7 dicembre 2009 n. 44, «Istituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale Euroregione Alpi Mediterraneo-Eurorégion Alpes Méditerranée (GECT ALPMED)»; l.r. Piemonte 16 dicembre 2009 n. 32, «Istituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo»; l.p. Trento 19 luglio 2011 n. 10, «Modificazione della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino): costituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale “Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino”»; l.r. Veneto 12 ottobre 2012 n. 41, «Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) “Euregio Senza Confini r.l.”». Cfr. G. LUCHENA, R. MANFRELLOTTI, *Brevi riflessioni in tema di governance plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei Fondi strutturali*, in *Rivista AIC. Osservatorio costituzionale*, 2/2017, sp. 3 ss.

³⁴ S. VELLANTE (a cura di), *Risorse endogene, prospettive di sviluppo del Mezzogiorno e programmazione economica*, Napoli 2001.

programmazione delle Regioni, e alla gestione dei relativi bandi; nonché all’esperienza del – pur non scevro da critiche, poiché non sembra aver conseguito i risultati attesi – Programma “Garanzia giovani” (*Youth Guarantee*)³⁵; ed inoltre, alla partecipazione delle Regioni alla concessione degli ammortizzatori sociali in deroga³⁶.

Sembra, in definitiva, possibile affermare, pure per il settore del lavoro, che le Regioni, da “enti di regolazione” (ovvero, di normazione) – come erano state concepite, secondo le intenzioni originarie, dai riformatori del titolo V del 2001 – si sono trasformate, nell’attuazione pratica, sempre più nelle protagoniste dell’implementazione in via amministrativa del diritto e delle politiche (anche sociali) dell’Unione europea.

4. Riflessioni conclusive

Anche perché – a meno di intravedere un (poco probabile, data la direzione finora impressa) cambiamento di rotta da parte delle istituzioni europee e nazionali, nel senso del riconoscimento di un maggior compito regolativo alle Regioni – il potenziamento di questa loro funzione di amministrazione costituisce forse il futuro più praticabile per le Regioni, per realizzarne la missione

³⁵ Raccomandazione del Consiglio dell’Unione europea (2013/C 120/01) del 22 aprile 2013, sull’istituzione di una garanzia per i giovani; Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 5 dell’8 marzo 2017, su «Disoccupazione giovanile: le politiche dell’UE hanno migliorato la situazione? Una valutazione della Garanzia per i giovani e dell’Iniziativa a favore dell’occupazione giovanile», e relative Risposte ufficiali della Commissione europea. V. altresì i provvedimenti nazionali di messa in opera: Piano di attuazione italiano della Garanzia per i giovani del 23 dicembre 2013; Programma operativo nazionale (Pon) “Iniziativa Occupazione Giovani”, approvato con Decisione C(2014)4969 dell’11 luglio 2014; Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano n. 33 del 20 febbraio 2014, adottato in Conferenza Stato-Regioni, sul Documento recante «Linee guida regionali sulla piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani», e successive integrazioni; Decreto direttoriale n. 1709 dell’8 agosto 2014, concernente il “Bonus occupazionale” del “Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani”, successivamente modificato, nonché Decreto direttoriale n. 10 del 23 gennaio 2015. V. inoltre, AA.VV., *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, a cura di G. Rosolen, F. Seghezzi, Modena 2016; P.A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l’impiego e la sfida della «garanzia per i giovani»*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2014, 185.

³⁶ M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli Accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, I, 379 ss.; S. BUOSO, *Uso e abuso della cassa integrazione in deroga*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, 503; M. D’ONGHIA, *Misure regionali anticrisi*, in AA.VV., *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. Vandelli, F. Bassanini, Bologna 2012, 131 ss.; A. TROISI, *Le fonti del Diritto*, cit., 193; P.A. VARESI, *La protezione sociale del lavoratore al tempo della «grande crisi» (2008-2010): i trattamenti «in deroga»*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu*, cit., vol. III, 1289; S. VERGARI, *Crisi e ammortizzatori sociali nella prospettiva regionale*, in AA.VV., *Risistemare il diritto del lavoro. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, a cura di L. Nogler, L. Corazza, Milano 2012, 612. V. pure, A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Torino 2013.

di principali artefici istituzionali dello sviluppo economico-produttivo, sociale ed occupazionale, dei territori, rispettoso delle peculiarità di questi³⁷.

In ogni caso, non si può non rilevare come la tendenza all'accentramento normativo, sia a livello statale, sia a livello sovranazionale (in particolare di Unione europea), ove non controbilanciata da un proporzionato ruolo degli enti regionali, finisca col determinare uno scollamento rispetto all'ascolto delle esigenze inevitabilmente differenziate delle varie realtà, negando l'evidenza fattuale delle specificità territoriali.

Ciò appare lampante per il fenomeno del lavoro: che si caratterizza, sul piano empirico, per una dimensione anche (invero, sempre più) decentrata, e sempre meno omogenea a livello nazionale, degli interessi di tutela e di regolazione, come naturale conseguenza della accresciuta articolazione territoriale delle dinamiche del mondo del lavoro e dei vari mercati del lavoro.

Si tratta di una evoluzione innegabile dell'assetto socio-economico e produttivo, in cui si esprime il fattore "lavoro", che dà vita ad un processo di territorializzazione (e aziendalizzazione) di questo, parallelamente allo sviluppo, in senso opposto, del livello sovranazionale (e globale) dello stesso: due linee di tendenza contestuali, sintetizzate nella formula "*glocal*", apparentemente contrastanti, ma in realtà complementari, in quanto «l'allargamento dei confini geografici accresce, nelle persone, tanto l'aprirsi al mondo, quanto il rinchiudersi locale»³⁸.

Di conseguenza, il Diritto del lavoro – per risultare in linea con la realtà o, se non altro, per non ignorarla del tutto – dovrebbe essere sempre meno uniforme a livello nazionale, ed assumere invece una conformazione "multilivello"³⁹, andando incontro ad un progressivo "policentrismo normativo" (oltre che amministrativo), per far fronte alla crescente diversificazione (anche territoriale) delle istanze di tutela del lavoro, e delle relative politiche, e alla necessità di contemperamento di queste con i bisogni della produzione e con i processi economici.

Tra l'altro, la distonia del rigurgito centralista, rispetto alla complessità e finanche eterogeneità della realtà del lavoro, comporta il rischio di difficoltà applicative (se non, in alcuni casi,

³⁷ P. CIARLO, *Il destino delle Regioni non è più legislativo*, in AA.VV., *Politica società comunicazione*, a cura di G. Carta, P. Maurandi, P. Ciarlo, Cagliari 2015, 86 ss.

³⁸ M. RUSCIANO, *Diritto del lavoro (voce per una enciclopedia)*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, 1035. V. pure, S. SCIARRA, *Globale e locale: prove di razionalità per il diritto del lavoro*, in AA.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'accademia a Mattia Persiani*, Padova 2005, tomo I, 285 ss.; nonché R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro*, cit., 3 ss. In generale, G. LUCHENA, *La cooperazione funzionale fra enti locali nel contesto della glocalizzazione*, in AA.VV., *Il valore delle Autonomie*, cit., 323.

³⁹ Cfr., in generale, AA.VV., *La tutela multilivello dei diritti sociali*, a cura di E. Balboni, Napoli 2008.

persino di irrealizzabilità) del disegno unitario, in assenza di forme di codecisione e cooperazione tra Stato e Regioni, tanto nella fase normativa, quanto in quella amministrativa.

L'auspicio, per il futuro, al fine di garantire effettività alle regole, non può, quindi, che essere nel senso della presa d'atto, anzi della valorizzazione virtuosa, delle diversità territoriali, e del coerente potenziamento di organi e strumenti istituzionali in cui esse abbiano voce, anche nei confronti e nell'ambito dell'Unione europea, oltre che di un maggiore rispetto delle competenze regionali negli ordinamenti interni.

È, infatti, indiscutibile – benché appunto istituzionalmente sottovalutato – il ruolo primario (e per certi versi decisivo) delle Regioni, di espressione ed interpreti delle differenti esigenze in materia di politiche sociali e del lavoro, per la realizzazione degli obiettivi fissati dall'Unione europea e per il futuro stesso di questa come istituzione politica ed economico-sociale, nella loro veste di registe dello sviluppo produttivo e della crescita occupazionale dei vari territori, operando su caratteristiche e criticità specifiche di questi⁴⁰.

Ovviamente, pur sempre preservando la *ratio* di fondo del Diritto del lavoro: il perseguimento, cioè, dei valori “costituenti” dell'uguaglianza sostanziale (oltre che formale) e della solidarietà, nel godimento dei diritti fondamentali, individuali e collettivi, dei lavoratori, scolpiti appunto nei primi articoli della Costituzione in funzione del diritto-dovere al lavoro (artt. 2, 3 e 4 Cost.)⁴¹, nonché nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000-2007⁴².

L'obiettivo da porsi, in definitiva, è quello di coniugare la indifferenziabilità della garanzia dei diritti fondamentali dei lavoratori con le sentite esigenze di modulazione delle politiche e delle norme sul lavoro in base ai contesti socio-economico-territoriali. Del resto, non si tratterebbe altro che di attuare il canone della sussidiarietà: che, secondo quanto dichiarato dai Trattati europei (e dall'allegato Protocollo n. 2), costituisce uno dei principi centrali su cui si basa la distribuzione delle competenze normative e della gestione delle politiche nell'area dell'Unione europea⁴³.

⁴⁰ Così già M.P. CHITI, *Per una dimensione europea del “nuovo regionalismo”*, in *Regione e governo locale*, 1993, 635, ripubblicato in *Ist. fed.*, 2010, quaderno n. 2, 87. In generale, A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, in *Diritti regionali*, 2018, 21 ss.

⁴¹ Cfr. sp. M.V. BALLESTRERO, *Differenze e principio di eguaglianza*, in *Lav. dir.*, 2001, 419. V. pure, V. PUPO, *Il principio lavorista*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura, A. Morelli, Milano 2015, 135 ss.; M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *Lav. dir.*, 2001, 491.

⁴² AA.VV., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, Bologna 2001; AA.VV., *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e Stati nazionali*, a cura di A. D'Atena, P. Grossi, Milano 2004.

⁴³ V., *ex multis*, AA.VV., *Sussidiarietà e diritti*, a cura di V. Baldini, Napoli 2007; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto*, cit., 427; V. BALDINI, *Il principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, a cura di M. Scudiero, Napoli 2005, tomo I, 467 ss.; O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale)*

come “precepto di ottimizzazione” e come criterio ordinatore, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, 1442 ss.; G. D’AGNOLO, *La sussidiarietà nell’Unione europea*, Padova 1998; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli 2000; A. PIZZOFERRATO, *Il principio di sussidiarietà nell’ordinamento comunitario e nel sistema costituzionale italiano*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, I, 732 ss.; A. STERPA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione*, in www.federalismi.it, 15/2010. V. inoltre, F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, I, 1496 ss.; B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, I, 801; M. D’ANTONA, *Chi ha paura della sussidiarietà?*, in *Lav. dir.*, 1994, 565; U. ROMAGNOLI, *Diritto del lavoro e principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, a cura di S. Scarponi, Milano 2001, 133.