



Appunti sulla nozione giuridica di mercato del lavoro

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 349/2018

© Guido Canavesi 2018
Università di Macerata
canavesiguido@yahoo.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>



Appunti sulla nozione giuridica di mercato del lavoro^α

Guido Canavesi
Università di Macerata

1. Esiste una nozione giuridica di <i>mercato del lavoro</i> ?	2
2. La duplice rappresentazione legislativa del mercato del lavoro..	3
3. La descrizione dottrinale.....	5
4. La confusione tra mercato del lavoro e collocamento pubblico. .	6
5. Dopo il 1997 e oltre. La costruzione del mercato del lavoro.....	6
6. L'enucleazione legislativa della nozione giuridica.	7
7. Una possibile obiezione. Il mercato del lavoro tra Stato e Regioni.	9

^α *Il presente saggio è destinato agli Scritti in onore di Giuseppe Santoro Passarelli.*

1. Esiste una nozione giuridica di *mercato del lavoro*?

A inizio secolo un insigne Maestro si domandava «in che senso sia o possa e debba essere mercato, ed in ipotesi di che»¹, quello del lavoro. L'interrogativo seguiva di poco l'avvertimento di chi avvertì l'esigenza di una «decodificazione giuridica» del "mercato del lavoro"².

In tempi più prossimi, a fronte della scarsa frequentazione giuslavoristica del «tema del "diritto del mercato del lavoro"», «mai assunto a partizione classica autonoma del diritto del lavoro», ad esso è stato titolato un intero volume del più recente *Trattato di Diritto del Lavoro*, nel consapevole «tentativo di fondare una *sub-area* disciplinare», comunque definita «luogo fluido del diritto *al lavoro* (così nel testo)»³. Un'area che copre l'«analisi della dimensione giuridica dello scambio tra chi domanda e chi offre prestazioni di lavoro subordinato, attraverso la disamina dei diritti e della crescente integrazione del lavoro nel mercato del lavoro», abbracciando così i contratti di lavoro a finalità formativa e flessibili e i fenomeni di esternalizzazione, col rischio di confondersi con lo stesso diritto del lavoro.

Resta vivo, perciò, l'interesse a verificare cosa sia il mercato del lavoro in termini giuridici e a tal fine si procederà, nei limiti di spazio qui consentiti, ad una sintetica analisi del formante legislativo, giurisprudenziale e dottrinale, secondo una scansione temporale che guarda al *prima* e al *dopo* il 1997, anno di avvio di un processo che può ritenersi fondativo di quel mercato.

In via preliminare, tuttavia, è utile soffermarsi su alcuni profili di taglio più generale, inerenti la nozione di mercato.

Di questo va innanzitutto ricordata la valenza polisemica, in assenza di una definizione normativa ed il rifarsi del legislatore «al significato proprio del linguaggio corrente o, al più, alla terminologia delle scienze economiche»⁴, almeno fin quando la l. n. 287 del 1990 fece del mercato un problema «prevalentemente di diritto positivo», più che di «modelli economici e di interpretazione del testo costituzionale»⁵.

¹ M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 171.

² Così, S. RENGÀ, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996, 76.

³ Il riferimento è al *Trattato di Diritto del Lavoro*, diretto da M. PERSIANI e F. CARINCI, in particolare al volume sesto, *Il mercato del lavoro*, a cura di M. BROLLO, Padova, 2012. Per le citazioni, vedi, della curatrice, *Introduzione al volume*, XXXIII ss.

⁴ C. MOTTI, *Il mercato come organizzazione*, in *Banca impr. soc.*, 1991, 456; L. AMMANNATI, *Diritto e mercato. Una rilettura delle loro attuali relazioni alla luce della nozione di «transaction» di Commons*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 113 ss.

⁵ L. AMMANNATI, *op. cit.*, 114.

Comunque, un nucleo sostanziale ed irretrattabile del mercato sembra rintracciabile nelle definizioni offerte, nonostante la diversità di approccio: sempre di scambio di un bene o di un servizio e dunque di venditori e compratori si tratta. E tale nucleo resta fermo nella dottrina economica pure in relazione al mercato del lavoro, ancorché sia stata evidenziata la peculiarità del bene scambiato rispetto ad altri più "tradizionali"⁶.

È noto, invece, come proprio la configurazione del lavoro quale "merce" oggetto di uno scambio sia negata o, comunque, problematica per l'omonimo diritto, in ragione dell'imprescindibile collegamento con la persona che lavora⁷. Si è, però, osservato che «il considerarlo *anche* come una merce può aiutare a comprendere una parte rilevante di quanto accade nel mercato del lavoro»⁸ e l'indicazione è metodologicamente preziosa, soprattutto perché apre all'ipotesi che sia la stessa legge, a volte, a offrire una siffatta considerazione del lavoro.

2. La duplice rappresentazione legislativa del mercato del lavoro.

Una sintetica ricognizione del formante legislativo basta a confermare la polisemia se non l'indeterminatezza d'uso del sintagma, che raramente compare nella titolazione degli atti legislativi e solo a partire dall'ora abrogata l. n. 56 del 1987⁹.

Ben prima di tale anno, peraltro, sono molteplici le disposizioni che lo menzionano, con un significato che spesso riflette quello socio-economico¹⁰. Al pari del più generale *trend* prima richiamato, si può dunque affermare che neppure del *mercato del lavoro* il legislatore abbia fornito, almeno fino a tempi recenti, una definizione o una nozione dotata di specifica rilevanza normativa e giuridica.

Al contempo, peraltro, gli stessi atti legislativi dettavano a volte regole inerenti l'organizzazione e il funzionamento del sistema di collocamento di cui alla l. n. 264 del 1949: anzi, facendolo coincidere con l'*organizzazione del mercato del lavoro*, la l. n. 56 del 1987 adombrava l'identificazione tra

⁶ R. M. SOLOW, *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Bologna, 1994, 22.

⁷ M. GRANDI, *Il lavoro non è una merce: una formula da rimeditare*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1997, 557 ss.; M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Torino, 1999, 134 ss.

⁸ P. ICHINO, *I giuslavoristi e la scienza economica: istruzioni per l'uso*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, 455.

⁹ Cfr. d.l. n. 86 del 1988, conv. in l. n. 160 del 1988; l. n. 223 del 1991; d.lgs. n. 469 del 1997; d.lgs. n. 379 del 1998; l. n. 30 e d.lgs. n. 276 del 2003; d.lgs. n. 251 del 2004; l. n. 92 del 2012.

¹⁰ A titolo di esempio: art. 1, co. 2, l. n. 472 del 1952 (abrogata); art. 6, co. 6, l. n. 675 del 1977; art. 20, l. n. 845 del 1978; art. 1, d.l. n. 24 del 1981, conv. in l. n. 140 del 1981 (abrogato); art. 4, co. 5, d.l. n. 726 del 1984, conv. in l. n. 863 del 1984.

i due, accreditando il collocamento di proprietà mercantili e, per converso, delimitando il valore giuridico del mercato del lavoro.

Ne è risultata una duplice accezione legislativa di mercato del lavoro. La prima, di valore descrittivo e di derivazione socio-economica, è d'uso prevalente e definibile "ampia" o "omnicomprensiva", tendendo a coincidere con la stessa materia del diritto del lavoro. L'altra, più ristretta e dotata di una qualche valenza giuridica, s'identificava con l'*organizzazione* (normativa) del sistema di *collocamento*, considerato alla stregua di mercato.

Uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale dal 1960 agli anni '80 conferma la prevalenza della prima accezione individuata.

Così l'impossibilità di assunzione o l'involontarietà della disoccupazione sono state connesse «a condizioni oggettive del», ovvero «imposte dal», mercato del lavoro, quali la mancanza di richiesta di mano d'opera¹¹ o l'aver accettato un certo tipo di attività¹². Ancora, esso si estende alla mobilità dei lavoratori, al contenimento del costo del lavoro e all'introduzione di nuove forme contrattuali, da un lato, alla contrattazione collettiva - «fonte di diritto *extra ordinem*» volta a garantire «uniformità di disciplina in funzione di interessi generali -, dall'altro¹³.

Peraltro, della giurisprudenza costituzionale va messa in risalto la lettura dell'art. 4, Cost. quale norma che «concerne l'accesso» al mercato del lavoro¹⁴, mentre non tocca necessariamente e inderogabilmente la *permanenza* in esso, come rivela la sua inidoneità ad essere parametro per valutare della legittimità costituzionale di disposizioni riduttive delle tutele «per i lavoratori che hanno raggiunto l'età per il collocamento a riposo»¹⁵ e, più in generale, «in riferimento alla questione dei limiti di età per la risoluzione del rapporto»¹⁶.

Analogamente, il diritto al lavoro era già stato legato all'*occupazione*, funzionalmente identificata con l'«obiettivo dell'inserimento di persone nel mondo del lavoro»¹⁷. E nel quadro costituzionale antecedente la riforma del 2001, questa ricostruzione supportava il pressoché totale accentramento statale delle competenze in materia di lavoro.

In ogni caso, la confluenza sotto l'ombrello dell'art. 4 Cost. del profilo dell'*accesso* o *inserimento*, ancorché esteso a momenti regolatori della

¹¹ Corte cost. 31 maggio 1960, n. 34 e 29 marzo 1991, n. 132.

¹² Corte cost. 6 giugno 1974, n. 160 e n. 132 del 1991, cit.

¹³ Corte cost. 25 maggio 1987, n. 190 e 18 ottobre 1996, n. 344.

¹⁴ Corte cost. ord. 7 novembre 1994, n. 380 e 18 giugno 1997, n. 183.

¹⁵ Corte cost. ord. n. 380 del 1994, cit.

¹⁶ Corte Cost. n. 183 del 1997, cit. e 30 dicembre 1998, n. 454, in *Dir. merc. lav.*, 1999, 362, con nota di A. TROJSI.

¹⁷ Corte cost. 27 ottobre 1988, n. 998.

formazione del rapporto e tipologie contrattuali, pare evidenziare un criterio normativo utile alla comprensione giuridica del mercato del lavoro. Un criterio che segnala(va) l'esistenza di un'area di strumenti, schemi e istituti giuridici accomunati funzionalmente, senza peraltro definirne a priori i confini. E, così facendo, confermava la possibilità di enucleare un'accezione di mercato del lavoro più contenuta, ma non in contrasto con l'altra, d'uso comune.

3. La descrizione dottrinale.

Nel dibattito dottrinale è rimasta minoritaria la posizione di chi considerava l'espressione una "metafora", comunque «in sé ambigua, non designando un vero mercato»¹⁸.

In realtà, di mercato del lavoro si parlava già sul finire del anni '70¹⁹, ma il suo ingresso prepotente nel dibattito scientifico risale agli anni '80²⁰, ove fu individuato come novello «asse della legislazione» conseguente a «fenomeni di modificazione sostanziale dei processi produttivi e di frammentazione sociale»²¹.

Altri continuava a identificarlo con il collocamento²², pur discorrendone in termini di luogo delle relazioni e delle condizioni inerenti il lavoro, innanzitutto economiche e semmai dopo anche giuridiche.

L'aspetto più rilevante del dibattito è il prevalere di un orientamento che indentifica il mercato del lavoro in termini più estesi dell'accezione ristretta sopra evidenziata, ma comunque non omnicomprensivi²³. Un'accezione, peraltro, la cui rilevanza non sembra vada oltre il piano descrittivo, per la significativa variabilità di contenuti compresi tra il costante riferimento al collocamento e alle tipologie contrattuali flessibili e

¹⁸ M. G. GAROFALO, *La funzione del servizio di collocamento*, in AA.Vv., *Stato, regioni, parti sociali e mercato del lavoro*, Napoli, 1989, 93.

¹⁹ L. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, in AA.Vv. *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, Milano, 1980, 13.

²⁰ Tra i tanti, M. G. GAROFALO, *Collocamento, integrazione guadagni, mobilità: un profilo storico*, in M. G. GAROFALO, C. LAGALA (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, Bari, 1982, 9 ss.; M. NAPOLI, *L'organizzazione del mercato del lavoro. Il disegno della legge n. 56/1987*, Torino, 1989.

²¹ M. D'ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, ora in ID., *Contrattazione, rappresentatività, conflitto*, Ediesse, Roma, 2000, 141.

²² E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, Napoli, 1970, 214 ss.

²³ Tra i tanti, F. CARINCI, *Il mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, in ID. (a cura di), *Il mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, Milano, 1993, 3 ss.; M. DELL'OLIO, *op. loc. cit.*; G. FERRARO, *Fasi e contenuti della riforma sui servizi dell'impiego in Campania*, in G. FERRARO, G. OLIVIERO, *L'ordinamento del mercato del lavoro tra riforma e sperimentazione*, Padova, 1982, 3 ss.; F. LISO, *La disciplina statale del collocamento*, in AA.Vv., *Collocamento e mercato del lavoro*, cit., 7 ss.; P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Milano, 1996.

il possibile richiamo alle tutele in caso di disoccupazione e perfino alla disciplina sui licenziamenti, a volte non solo collettivi²⁴.

4. La confusione tra mercato del lavoro e collocamento pubblico.

Sottotraccia, in questo quadro, è finora rimasta la questione del tratto mercantile da riconoscersi o non al monopolio pubblico del collocamento.

La risposta nell'uno o nell'altro senso non è neutra, segnando una continuità o discontinuità culturale, prima ancora che normativa, tra il "prima" ed il "dopo" il 1997, non priva di ricadute sistematiche.

Orbene, sintetizzando per ragioni di spazio, può dirsi che la natura di *funzione pubblica* del collocamento non è bastata agli occhi dei più a giustificare un diniego esplicito di quel tratto, anche se la soluzione negativa fa capolino dalle pieghe del dibattito. Così, mentre finalità delle riforme di fine secolo sarebbe stata, secondo taluno, la «creazione di un vero e proprio mercato del lavoro, a tutela dell'effettività del diritto al lavoro»²⁵, altri, ben prima, sostenne l'assenza di «logiche di mercato» in quello del lavoro «ipotizzato dalla nostra complessiva legislazione»²⁶.

5. Dopo il 1997 e oltre. La costruzione del mercato del lavoro.

Venendo al "dopo" il 1997 e riducendo all'osso il discorso, sono state la l. n. 30 ed il d.lgs. n. 276 del 2003 a realizzare le condizioni e definire l'architettura istituzionale del mercato del lavoro, secondo una prospettiva che tende a far combaciare contenuto e contenitore o definizione. A questo nucleo originale vanno ad aggiungersi alcune disposizioni della l. n. 183 del 2014 e dei d.lgs. nn. 150, 22 e 148 del 2015.

Non è, però, venuta meno la polisemia della formula, prevalendo ancora il significato ampio e descrittivo sia nella legislazione²⁷ sia in dottrina²⁸.

²⁴ In tal senso, M. G. GAROFALO, *op. cit.*, 15 ss.

²⁵ M. TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio in Italia: un processo di liberalizzazione?*, W.P. ADAPT, n. 38/2006, 11.

²⁶ M. GRANDI, *Dal collocamento alla politica attiva dell'occupazione: nuovi profili e strumenti dell'organizzazione giuridica del mercato del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1988, I, 145.

²⁷ A titolo esemplificativo, art. 1, co. 15, d.lgs. n. 108 del 2012; artt. 2, co. 2, e 8, co. 2, d.l. n. 76 del 2013, conv. in l. n. 99 del 2013; art. 1, co. 4, lett. g), n), v) e z), l. n. 183 del 2014.

²⁸ Tra i molti, M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro. La legge n. 92 del 2012 (cd. "riforma Fornero") dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 99 del 2013*, Torino, 2013; M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013; L. MONTUSCHI, *Tecniche sperimentali derogative del mercato del lavoro: un'intesa contrastata*, in AA. Vv., *Scritti in*

Su quest'ultimo versante, alcuni Autori parlano espressamente di una nozione "in senso stretto", facendola coincidere ora con la «disciplina delle assunzioni, (l')intermediazione di manodopera e (il) decentramento produttivo, (gli) interventi sulle crisi aziendali, (le) politiche attive del lavoro»²⁹, ora, con «la disciplina delle assunzioni, l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, le politiche attive del lavoro», cioè con un'area in realtà ridotta rispetto alla prima, cui pure questa dottrina dice di richiamarsi³⁰. Altri, invece, riconducono al mercato del lavoro un ambito più vasto, ma non coincidente con l'intero diritto del lavoro: dunque, si va dal decentramento produttivo ai contratti a contenuto formativo e al lavoro sommerso, ovvero dall'istruzione e formazione, alla formazione professionale regionale, collocamento e servizi per l'impiego, ammortizzatori sociali, incentivi alle imprese e lotta al lavoro sommerso³¹, od ancora dall'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, ai trattamenti di disoccupazione e agli strumenti per l'inserimento e la ricollocazione³².

6. L'enucleazione legislativa della nozione giuridica.

Sul versante legislativo, invece, è evidente che la legislazione assuma ad oggetto di regolazione un'area funzionalmente omogenea da cui fuoriesce il contratto di lavoro sia nel senso soggettivo di accordo delle parti sia in quello oggettivo di definizione della fattispecie e sua disciplina.

Tralasciando le pur interessanti indicazioni della l. n. 30 a rilevare è soprattutto la struttura sistematica del d.lgs. n. 276, il cui Titolo II riconduce all'*organizzazione* e alla *disciplina* del mercato del lavoro, tra l'altro, il *regime autorizzatorio* e gli *accreditamenti* (Capo I, artt. 4-7), le *tutele sul mercato* per gli utenti dei servizi (Capo II, artt. 8-14) e gli strumenti di gestione di cui al Capo III (artt.15-17), mentre le tipologie contrattuali trovano collocazione in altri titoli.

Nonostante l'apparenza contraria³³, anche il *Jobs Act* è in linea di continuità con questa opzione a cui, anzi, dà sostanza ulteriore.

onore di Giuseppe Suppiej, Padova, 2005, 716 ss.; P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Torino, 2005.

²⁹ L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro. Quindici anni dopo*, Torino, 2003, 137.

³⁰ M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, cit., 41, testo e nota 1.

³¹ Così D. GAROFALO, *L'iniziativa legislativa in tema di mercato del lavoro nel decennio 1991-2001*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, 1089, in una «chiave di lettura di carattere teleologico» e con riguardo alla legislazione degli anni 1991-2001.

³² M. ESPOSITO, L. GAETA, R. SANTUCCI, A. VISCOMI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI, *Istituzioni di Diritto del lavoro e sindacale*, vol. III, *Mercato, contratto e rapporti di lavoro*, Torino, 2015, 3 ss.

³³ Salvo un riferimento nel d.lgs. n. 148 (art. 45, co. 1), il mercato del lavoro è menzionato sei volte nella l. n. 183 del 2014 e otto nel d.lgs. n. 150 del 2015, ora in relazione alla *gestione*,

In primo luogo, con esplicito richiamo agli artt. 1, 4, 35 e 37 Cost. e 29 della Carta dei diritti fondamentali, il d.lgs. n. 150 del 2015 individua la funzione della *Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro* nella promozione dell'effettività «dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale», nonché del «diritto di ogni individuo di accedere a servizi di collocamento gratuito».

Inoltre, nel Capo II, sui *Principi generali e comuni in materia di politiche attive del lavoro*, alla tipizzazione di *servizi e misure* chiaramente funzionali alla ricerca (attiva) di un lavoro ancora mancante segue la definizione dello *status* di disoccupazione come «immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego». E ben s'armonizza con questa impostazione che alcune misure, non di ricerca bensì di politica attiva, in quanto livelli essenziali delle prestazioni, siano da garantirsi anche ai lavoratori con una riduzione dell'orario di lavoro annuale superiore al 50% e beneficiari di un'integrazione salariale, anche con contratto di solidarietà, o dell'intervento dei fondi di solidarietà.

Ancora, non basta il fatto che trovino regola in un apposito Capo del provvedimento, a fare degli *incentivi* "altro" dalle politiche attive, di cui, anzi, restano misura originaria, come attesta la sistematica delle fonti legislative.

A sua volta, la formazione professionale, strumento di politica attiva fin dalla legge del 1978, è ormai parte integrante della rete nazionale³⁴, la cui accennata finalizzazione alla promozione dell'effettività si rivolge ora anche ad un "diritto alla formazione", peraltro tutto da definire pur con un'apertura su quella "continua" ed i suoi fondi, che pare, tuttavia, riferibile soprattutto agli ammortizzatori in costanza di rapporto, senza arrivare a toccare quegli «spazi di vita non condizionati dal lavoro» evocati da una non lontana dottrina³⁵.

Per contro, il silenzio sulla lotta al lavoro sommerso e sull'istruzione suona come conferma del loro essere fuori da quel mercato. La seconda perché si posiziona a monte di esso, anche se ne tocca il confine con l'alternanza scuola-lavoro e semmai sconfinava con l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale. L'altra perché, la sua incidenza sulle

efficienza, situazione locale, alle dinamiche e condizioni nel territorio, ora agli espulsi da e, all'opposto, all'inserimento/reinserimento in esso.

³⁴ Sulla formazione professionale, M. NAPOLI, *Art. 35, comma 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici, t. I, Art. 35-40*, Bologna-Roma, 1979, 19 ss.; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, cit.

³⁵ B. CARUSO *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione di mercati del lavoro*, in *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa*, Atti del XV Congresso nazionale A.I.D.L.A.S.S., Milano, 2007, 144 ss.

dinamiche dell'incontro tra domanda e offerta del lavoro è solo indiretta, trattandosi pur sempre di portare alla luce situazioni ove un rapporto di lavoro, nascosto o non del tutto trasparente che sia, comunque già c'è.

Anche se non è sempre espressamente chiaramente denominata, pertanto, pare sussistere una chiara delimitazione legislativa del "mercato del lavoro".

7. Una possibile obiezione. Il mercato del lavoro tra Stato e Regioni.

Si potrebbe obiettare che questa ricostruzione riflette piuttosto la ripartizione di competenze legislative sancita dalla riforma costituzionale del 2001. Solo inizialmente, infatti, l'ambito materiale «tutela e sicurezza del lavoro» è parso capace di racchiudere il "tutto" e la "parte" del diritto del lavoro, col rischio di estendere indefinitamente la competenza legislativa (concorrente) delle Regioni³⁶. A fugare la preoccupazione ha provveduto la Corte Costituzionale con la sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005, che ha ricondotto sotto quel titolo competenziale «la disciplina del collocamento ed in genere dei servizi per l'impiego», pur senza escluderne una diversa e più ampia portata. Su tale via, però, la successiva giurisprudenza oltre non è andata, mentre, tanto per la *definizione* delle fattispecie giuridicamente rilevanti³⁷ quanto per la *disciplina* dei rapporti fra privati - compreso il rapporto di lavoro -, la competenza esclusiva dello Stato è stata affermata in considerazione della loro appartenenza all'«ordinamento civile».

È da rilevare che la preclusione allo Stato di «interv(enire) comunque in via diretta» sui tirocini formativi e di orientamento sia stata fondata su ciò che la loro disciplina è «dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni³⁸. Ora, ponendo il *discrimen* tra i due ambiti in termini funzionali - la destinazione, o non, all'assunzione della disciplina considerata -, questa giurisprudenza evidenzia come la conclusione dell'accordo negoziale stia sì

³⁶ Con diversità di accenti, M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, pag. 157 ss.; M.V. BALLESTRERO, *Differenze e principio di uguaglianza*, in *Lav. dir.*, 2002, pag. 424 ss.; R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, *ivi*, pag. 434 ss.; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, Padova, Cedam, 2005, pag. 77 ss.

³⁷ Corte Cost. 19 dicembre 2003, n. 359, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 3709, con nota critica di G. U. RESCIGNO, *La Corte scambia i principi fondamentali della materia per i principi fondamentali dell'oggetto*.

³⁸ Cfr. Corte cost. n. 50 del 2005, cit. e Corte cost. 19 dicembre 2012, n. 287, commentata da S. FACELLO, *Tirocini formativi e di orientamento: l'intervento della Consulta e l'adozione delle linee guida*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, pp. 510 ss. Per considerazioni critiche B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability"*, cit., 200 ss.

a ridosso del confine del mercato del lavoro, ma appena *prima* e dunque *fuori da esso*.

Peraltro, che non si tratti di un semplice esito della riforma costituzionale è confermato da ciò che la distinzione ha piuttosto positive basi legislative: neanche nel regime del collocamento del 1949 il contratto di lavoro si perfezionava *ope legis*³⁹, mentre altre disposizioni distinguono l'assunzione da ciò che sta a monte, come gli *stage* o l'intermediazione privata e/o pubblica.

Ma c'è di più. Mentre il diniego di automatica costituzione del contratto era soprattutto posto a garanzia della libertà d'iniziativa economica, l'accennata distinzione affonda le sue radici nel diritto al lavoro quale diritto tanto di libertà che sociale, comunque riguardante l'accesso al mercato del lavoro.

Rileva, infine, l'insensibilità della struttura del mercato del lavoro di cui al d.lgs. n. 276 del 2003 al ritorno centralistico/statuale sancito dal d.lgs. n. 150 del 2015⁴⁰, con la costituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del Lavoro (ANPAL). D'altronde non è precluso allo Stato predisporre strumenti funzionali all'incontro tra domanda ed offerta del lavoro⁴¹ e nel campo delle «politiche attive del lavoro» è stata riconosciuta allo Stato una generale «possibilità di operare», sulla base giuridica dell'art. 118 Cost, cioè di una generale competenza sussidiaria esercitata con interventi che lasciano «al soggetto fruitore di questi ultimi la scelta di avvalersene o meno»⁴².

³⁹ L. MONTUSCHI, *Il giudice, il collocamento e il mercato del lavoro*, in AA.VV., *Collocamento e mercato del lavoro*, cit., pag. 187 ss.

⁴⁰ Si rinvia, anche per gli ulteriori riferimenti dottrinali, a G. CANAVESI, *La Rete nazionale dei servizi per le politiche per il lavoro e il riordino degli incentivi all'occupazione*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, 2017, 130.

⁴¹ Anche se non positivamente ancorati ad ambiti di competenza esclusiva, come la previdenza sociale essi possono esservi indirettamente ricondotti attraverso i criteri interpretativi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per sciogliere gli "intrecci" di competenze, tra cui quello di *prevalenza*; cfr., Corte cost. 20 marzo 2013, n. 46.

⁴² Corte cost. 19 dicembre 2003, n. 363, relativa all'attività posta in essere da Italia lavoro.