

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E LA SPESA PER I DIRITTI DEI LAVORATORI

Camilla Buzzacchi

SOMMARIO: 1. Le spese per le politiche del lavoro. – 2. Dal diritto del lavoro al mercato del lavoro. – 3. Il paradigma della *flexicurity* nell'esperienza italiana – 4. Il contenimento della spesa per il lavoro. – 5. Il meccanismo della condizionalità. – 6. I diritti condizionati – 7. Alcune ultime pronunce in tema di spesa per i lavoratori.

1. *Le spese per le politiche del lavoro*

Se il lavoro è principio che fonda la Repubblica – e gli artt. 1 e 4, nonché il titolo III Cost., costituiscono le vere e proprie fondamenta della costruzione sociale, economica e politica dell'ordinamento italiano – esso non può che ispirare molteplici interventi pubblici di perseguimento di finalità di piena occupazione e di tutela dei lavoratori. Tali finalità sono dunque oggetto di azioni pubbliche – vere e proprie politiche – che richiedono necessariamente investimenti in termini di risorse umane e materiali: quindi impegno di idee, personale e mezzi. Politiche che dunque costano, assorbendo disponibilità finanziarie che possono presentare aspetti di criticità in periodi di ridotta crescita dei sistemi economici nazionali.

L'interrogativo che si pone, e che ispira l'analisi del presente contributo, è se scelte dei decisori politici – regionali e nazionale – volte a contenere e minimizzare le politiche per i lavoratori siano compatibili con il quadro costituzionale della nostra Repubblica.

Il percorso di analisi viene sviluppato impostando anzitutto una ricostruzione sintetica delle evoluzioni del contesto dei rapporti nel mercato del lavoro degli ultimi decenni; per poi dare centralità alle pronunce del custode della Costituzione – la Corte costituzionale – che hanno avuto occasione di verificare la compatibilità rispetto alla Carta fondamentale di scelte legislative in tema di compressione dei diritti dei lavoratori a causa di vincoli di finanza pubblica. Presenta in-

fatti profili di interesse un'ampia giurisprudenza costituzionale che si è occupata del condizionamento finanziario dei diritti; e più specificamente un filone di decisioni che hanno riguardato scelte di spesa con riflessi nei confronti dei lavoratori. Il quadro che ne scaturisce è di un bene «lavoro» che appare, in misura crescente, sottoposto a ridimensionamenti e mortificazioni ad opera soprattutto di indirizzi di politica economica e fiscale: con il risultato di vanificare la portata prescrittiva delle ferme proclamazioni in Costituzione che collegano le dimensioni di equità e di democrazia dell'ordinamento all'appropriata protezione del lavoro.

2. *Dal diritto del lavoro al mercato del lavoro*

Il mutamento di paradigma sul terreno del diritto del lavoro risale al Libro Verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*¹ del 22 novembre 2006. L'intento di questo documento europeo è manifesto sin dall'inizio: «la modernizzazione del diritto del lavoro costituisce un elemento fondamentale per garantire la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese. Questo obiettivo deve essere perseguito alla luce degli obiettivi comunitari del pieno impiego, della produttività del lavoro e della coesione sociale». A tal fine l'obiettivo è «promuovere una forza di lavoro preparata, formata e flessibile e mercati del lavoro in grado di rispondere alle sfide generate dal duplice impatto della mondializzazione e dell'invecchiamento demografico in Europa». Si tratta di intenti da perseguire sulla base dell'assunto che «accrescere la capacità di risposta dei mercati del lavoro europei è di fondamentale importanza per promuovere l'attività economica ed accrescere la produttività»². Giova ricordare che il rapporto redatto per la Commissione europea nel 1998 da un gruppo di studiosi guidato dal giurista Alain Supiot – dal titolo *Il futuro del lavo-*

¹ COM (2006) 708 def. A commento della comunicazione si rinvia ad un significativo contributo di dottrina apparso su *Dir. rel. ind.* n. 4, 2007, con saggi di M. TIRABOSCHI, L. ROSTI, L. MARIUCCI, R. HYMAN, E. GHERA, G. FERRARO, M. GRANDI, I. SENATORI.

² Libro Verde, cit., 3.

ro. *Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa* – aveva voluto preparare il terreno per l'elaborazione di nuove proposte a fronte di uno scenario del mondo della produzione fortemente contrassegnato da discontinuità e innovazione: il percorso individuato dal Libro Verde non pare in realtà coerente con le analisi e le proposte avanzate all'interno del rapporto Supiot.

Per raggiungere il traguardo dell'accrescimento della capacità di risposta dei mercati del lavoro europei il percorso additato nel 2006 è quello della conciliazione di una maggiore flessibilità con la necessità di massimizzare la sicurezza per tutti: tale ricerca di flessibilità sul mercato del lavoro ha prevalentemente condotto ad una diversificazione delle forme dei contratti di lavoro. Esse «possono essere molto differenti dal modello classico di contratto, sia dal punto di vista della sicurezza dell'occupazione e del reddito che da quello della stabilità relativa delle condizioni di lavoro e di vita che vi sono associate»³, dal momento che la richiesta rivolta agli Stati membri è stata primariamente di rivedere il grado di flessibilità dei contratti standard in relazione ai termini di preavviso, ai costi ed alle procedure di licenziamento individuale o collettivo o la definizione di licenziamento abusivo. Questa è stata evidentemente reputata la strada maestra per pervenire al risultato, ma ad essa si aggiunge l'orizzonte di «regole più flessibili nel settore della sicurezza sociale per rispondere alle esigenze delle persone che cambiano lavoro o abbandonano temporaneamente il mercato del lavoro»⁴.

Tali tasselli sono dunque chiamati ad operare affinché il diritto del lavoro si apra ad uno scenario diverso rispetto al passato. Si afferma infatti che lo scopo iniziale del diritto del lavoro era di rimediare alle ineguaglianze economiche e sociali inerenti al rapporto di lavoro; a tal fine la legislazione del lavoro si è preoccupata, nel tempo, di definire la

³ Ivi, 4. È interessante il riferimento teorico indicato nel Libro Verde, nota (3): il richiamo è a B. BURCHILL, S. DEAKIN, S. HONEY, *The Employment Status of Individuals in Non-Standard Employment*, Ministero britannico del Commercio e dell'Industria, e risale al 1999, qualificando le forme atipiche di occupazione come forme di lavoro che differiscono dal modello del rapporto di lavoro «permanente» o a tempo indeterminato articolato intorno alla settimana di lavoro continua e a tempo pieno.

⁴ Ivi, 4.

situazione dell'occupazione come il principale fattore attorno al quale si sarebbero sviluppati vari diritti. Tale modello, qualificato come «tradizionale», postulava che un'occupazione fosse permanente e a tempo pieno; che i rapporti di lavoro fossero disciplinati dal diritto del lavoro, intorno al contratto di lavoro; che un datore di lavoro unico rispondesse degli obblighi che spettano a tale parte contrattuale. Ma una serie di circostanze – la rapidità dei progressi tecnologici, l'intensificazione della concorrenza collegata alla globalizzazione, l'evoluzione della domanda dei consumatori e la crescita notevole del settore dei servizi – hanno via via dimostrato opportuno aumentare la flessibilità, nonché hanno spinto le imprese ad attrezzarsi in modo più flessibile in termini di organizzazione e orario di lavoro, di salari e di numero di dipendenti nelle varie fasi del ciclo produttivo. Ciò ha condotto, nell'analisi della Commissione, ad una diversificazione contrattuale, spesso al di fuori della legislazione europea e nazionale, che ha dato evidenza all'inadeguatezza di contratti a durata indeterminata standard per tutti i lavoratori⁵; e di clausole e condizioni di lavoro eccessivamente protettive. La preoccupazione di cui si fa carico l'autorità europea è che tali istituti del passato possano «scoraggiare i datori di lavoro dall'assumere durante i periodi di ripresa economica» e l'auspicio è che «modelli alternativi di rapporti contrattuali possano rafforzare la capacità delle imprese a sviluppare la creatività del loro personale nel suo insieme e a sviluppare i vantaggi concorrenziali»⁶.

Il Libro verde del 2006 è stato poi seguito dalla comunicazione della Commissione del 27 giugno 2007 *Verso principi comuni in materia di flexicurity*⁷, con la quale si approda ormai ad un approccio che apparentemente conferisce unità al complesso di finalità – non tutte

⁵ Si osserva ancora, 9, che l'esistenza di una legislazione troppo rigidamente protettiva dell'occupazione tende a ridurre il dinamismo del mercato lavoro, aggravando le prospettive di lavoro delle donne, dei giovani e dei lavoratori più anziani.

⁶ Ivi, 5. Si aggiunge l'osservazione che le riforme della legislazione avviate dall'inizio degli anni '90 hanno portato soprattutto ad una specie di ammorbidimento delle norme per favorire la diversità contrattuale, con l'obiettivo di sviluppare una flessibilità «marginale», ovvero minore tutela contro il licenziamento.

⁷ COM (2007) 359 def.

effettivamente coerenti ed in reciproco collegamento⁸ – che verrebbero perseguite dalla «strategia integrata» che è la flessicurezza: «politiche che affrontino contemporaneamente aspetti quali la flessibilità dei mercati del lavoro, dell'organizzazione del lavoro e delle relazioni di lavoro nonché la sicurezza, intesa quale sicurezza dell'occupazione e sicurezza sociale. La flessicurezza intende assicurare che i cittadini dell'Unione europea possano beneficiare di un livello elevato di sicurezza occupazionale, vale a dire della *possibilità di trovare agevolmente un lavoro in ogni fase della loro vita attiva* e di avere buone prospettive di sviluppo della carriera in un contesto economico in rapido cambiamento. Essa intende anche *aiutare sia i lavoratori che i datori di lavoro a cogliere appieno le opportunità che la globalizzazione presenta*. Essa crea quindi una situazione in cui la sicurezza e la flessibilità possono rafforzarsi reciprocamente»⁹. Il corsivo è aggiunto da chi scrive con l'intento di dare evidenza ai contenuti della «sicurezza» che sono esplicitati dal documento stesso: la sicurezza occupazionale a cui si punta poggia su «sistemi moderni di sicurezza sociale che forniscano un adeguato supporto al reddito, incoraggino l'occupazione e agevolino la mobilità sul mercato del lavoro»¹⁰.

Tali premesse teoriche dovevano fornire solo un criterio analitico-descrittivo ed invece hanno poi assunto carattere prescrittivo¹¹. Cosicché l'azione pubblica di recepimento di questo stimolo alla modernizzazione del diritto del lavoro si è dispiegata lungo alcune traiettorie, che in questa sede interessano soprattutto per i riflessi sulla spesa. E

⁸ P. LOI, *Rischio e sicurezza nel rapporto di lavoro*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, n. 3, 2013, 569, definisce l'accostamento delle due componenti nella formula *flexicurity* come una «infelice crasi tra flessibilità e sicurezza» e segnala la totale disomogeneità concettuale della sicurezza e della flessibilità.

Sulla stessa posizione A. VILLA, *Flessibilità e nuove forme di sicurezza sociale: a proposito del Rapporto Supiot*, in *Queste istituzioni*, n. 153, 2009, 14, che a sua volta richiama il giuslavorista francese François GAUDU, *De la flexicurity à la sécurité sociale professionnelle. L'emploi entre mobilité et stabilité*, in *Formation Emploi*, 1, 2008: il perseguimento della progressiva deregolazione del tradizionale rapporto di lavoro subordinato ed il conseguente adeguamento del modello di sicurezza sociale rappresenterebbero infatti un ossimoro.

⁹ Comunicazione *Verso principi comuni in materia di flexicurity*, cit., 4.

¹⁰ Ivi, 6.

¹¹ P. LOI, *Rischio e sicurezza nel rapporto di lavoro*, cit., 570.

rispetto a tali indirizzi «onerosi» l'obiettivo è poi inquadrare il contributo della Corte costituzionale.

3. Il paradigma della *flexicurity* nell'esperienza italiana

Per favorire l'affermazione del modello della *flexicurity*¹² – caratterizzata dal fatto che il *focus* del diritto del lavoro si sposta dalle tutele «interne al rapporto» alla disciplina «dei rapporti» del mercato del lavoro quale «luogo economico ideale nel quale l'attività umana viene domandata ed offerta e nel quale si realizza l'incontro tra tale domanda ed offerta con l'instaurazione di un rapporto di lavoro, non necessariamente subordinato»¹³ – gli ordinamenti giuridici dell'Unione sono apparsi sospinti dalla necessità di adattamento alle istanze di flessibilizzazione, e dunque alla ricerca di nuovi equilibri tra protezionismo e mercato, tra bisogno di tutela e bisogno di efficienza. Inevitabilmente ciò era ed è destinato a produrre una qualche misura di corrosione del «normale» diritto del lavoro¹⁴ e, con specifico riferimento alla Repubblica italiana, ciò è avvenuto ad opera di una legislazione che va sotto il nome di Jobs Act, che si può ritenere di significativo allontanamento dalla «logica statutaria»¹⁵.

Nel nostro ordinamento il tema è stato introdotto dal *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità* del 2001, studio promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che nell'ambiente giuslavorista ha immediata-

¹² Sia consentito rinviare a precedenti lavori: v. C. BUZZACCHI, *Risorse finanziarie, politiche di investimento e del lavoro*, in *Riv. Corte dei conti*, 5-6, 2018; *Funzioni e risorse delle politiche per il lavoro: le difficili sorti di un diritto fondamentale*, in *Rivista AIC*, 2019. Cfr. inoltre C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, 2019 e *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, 2022.

¹³ G. G. BALANDI, *Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2002, 246.

¹⁴ M. GRANDI, «*Il lavoro non è una merce*». *Una formula da rimeditare*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4, 1997, 546. L'A. richiama il contributo dell'insegna giurista francese A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, Paris, 1994.

¹⁵ A. TURSI, *L'articolo 18 e il «contratto a tutele crescenti»*, in *Dir. rel. ind.* n. 4, 2014, 926.

mente acceso un intenso dibattito¹⁶. Le misure, da esso ipotizzate, erano dedicate da un lato ai servizi pubblici e privati all'impiego, ed agli ammortizzatori sociali; dall'altro alle regole del contratto/rapporto di lavoro.

Ne è seguito un complesso normativo che ha coperto un arco di tempo significativo: prima la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 *in materia di occupazione e mercato del lavoro*, attuata dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276; e poi la legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 *in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, la cui attuazione è stata compiuta da vari decreti legislativi.

La norma che più ha innovato il rapporto di lavoro in sé, conformandolo in sintonia con le istanze della flessibilità, è il decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 che ha introdotto *Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti*.

Sono state così introdotte tutele differenziate nei confronti dei lavoratori di nuova assunzione – malgrado alcune deroghe di dubbia legittimità costituzionale¹⁷ – secondo un *continuum* costituito da una tutela reintegratoria piena (licenziamento discriminatorio e nullo) e da una attenuata (licenziamento disciplinare); da una tutela indennitaria forte (licenziamento economico) e da una debole (licenziamento affetto da vizi formali e procedurali): tutele differenziate che in realtà hanno rappresentato una radicale regressione nell'intensità dei rimedi apprestati contro il licenziamento ingiustificato¹⁸.

¹⁶ Si richiamano i primi e più significativi commenti: P. G. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, G. CASADIO, F. COCCIA, G. GHEZZI, L. MARIUCCI, G. NACCARI, M. ROCCELLA, *Lavoro: ritorno al passato*, Roma, 2002; F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco al disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002. Si rinvia anche al I Seminario di studi "Massimo D'Antona", *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento*, Firenze, 18 gennaio 2002, in www.aidlass.org.

¹⁷ Come spiega S. GIUBBONI, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, 11 ss.

¹⁸ Così si esprime ancora S. GIUBBONI, *ivi*, 3.

Una significativa parte dell'elaborazione giuslavorista ha del resto preso le distanze da questa disciplina caratterizzata da una prospettiva di abbassamento delle tutele per la persona¹⁹: la contrattualizzazione della persona e la sopraffazione della logica dello scambio generata da questa normativa sembra proprio andare nella direzione della spersonalizzazione del rapporto di lavoro e dell'esaltazione del momento commutativo.

Ma altrettanto rivoluzionaria, nella prospettiva della sicurezza e della stabilità lavorativa, è stata la nuova regolamentazione dei servizi per l'impiego, perché il funzionamento di queste attività è stato considerato di fondamentale rilevanza per permettere la continuità lavorativa: così cruciale per assicurare il godimento del diritto del lavoratore che, rispetto a tali attività, sono stati individuati anche dei livelli essenziali delle prestazioni.

Per quanto concerne la sicurezza del posto di lavoro, essa è stata perseguita attraverso due percorsi. Essa può essere un bene da conseguire per sé: gli strumenti giuridici preposti a garantirla possono essere di vario tipo, e sono stati nel diritto positivo del lavoro il tipo di contratto, la sussistenza di una giusta causa, le dimensioni dell'impresa, la reintegrazione e la tutela risarcitoria. Oppure la sicurezza del lavoro può essere un diritto strumentale, ovvero funzionale ad altri diritti; per esempio, il diritto alla retribuzione, ed allora la sua tutela deriva prevalentemente da meccanismi procedurali che diano un ordine e delle priorità agli interessi coinvolti.

¹⁹ Molteplici sono, evidentemente, le prese di posizione, e ricorrono nelle note precedenti. Cfr. inoltre A. MONTANARI, *Jobs Act e tutela contrattuale della persona: un'involuzione?*, in *Europa e diritto privato*, n. 3, 2016, 661 ss.; e R. DE LUCA TAMAJO, *La (in)derogabilità della normativa lavoristica ai tempi del Jobs Act*, in *Il lavoro nel diritto*, n. 5-6, 2016. Si rinvia inoltre ad una letteratura a cavallo tra il diritto del lavoro e il diritto costituzionale, e si attinge a E. PAPARELLA, *La flessibilità della prestazione lavorativa*, cit., 106, nota (10); S. GIUBBONI, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, cit.; e ID., *Il contratto a tutele crescenti e la Costituzione*, in *Menabò di Etica e Economia*, n. 16, 2015; C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015; F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. Jobs Act*, *ivi*.

Questo apparato teorico è quello che è stato messo in dubbio in concomitanza alla costruzione del paradigma della *flexicurity*: disconoscendo anzitutto la debolezza del lavoratore all'interno del rapporto di lavoro e spostandola nel mercato del lavoro²⁰; e secondariamente contestando che la sicurezza, su cui era stato elaborato il diritto del lavoro, fosse applicabile a figure di lavoratori diverse da quella del soggetto subordinato tipico. L'emersione di una pluralità di destinatari delle norme della sicurezza – generata dalle modalità lavorative nuove e atipiche prodotte da un contesto economico e sociale inedito – ha convinto per l'inapplicabilità delle stesse ad un universo diversificato di lavoratori.

La conseguenza del superamento del tradizionale apparato concettuale della sicurezza ha fatto sì che l'elemento della condizione del lavoratore abbia perso rilevanza nel rapporto di lavoro: tale condizione appare quasi «migrata [...] ad uno status esistenziale i cui termini e i cui diritti vanno ricercati nel nesso che si instaura tra il singolo lavoratore ed il mercato del lavoro nel suo complesso». Se la storia del diritto del lavoro novecentesco è stata caratterizzata dall'evoluzione e dal miglioramento delle condizioni dei lavoratori, nonché dall'implementazione dei diritti collettivi all'interno del rapporto di lavoro, le nuove logiche della flessicurezza paiono invece «concretizzarsi sul terreno di una sempre maggiore enfasi della forza contrattuale del singolo lavoratore»²¹. Il lavoratore è lasciato singolarmente a fronteggiare il rischio, ed è portato a soluzioni, per controllarlo, che inevitabilmente trasformano la sua capacità lavorativa in una sorta di merce di scambio: il massimo della sicurezza che potrà derivarne sarà il transito a posizioni lavorative più qualificate e più gratificanti, qualora la sua competitività in termini di competenze otterrà riconoscimento e dunque genererà benefici, da cui altri lavoratori meno competenti – e meno attrezzati al rischio – risulteranno esclusi.

Sono nuovi, pertanto, gli strumenti della nuova nozione di sicurezza, che puntano a rendere dinamico il ruolo del lavoratore. Questi non può più fare affidamento su una sicurezza fondata sulla stabilità occu-

²⁰ Questa è stata la posizione di P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Milano, 1996, 21 ss.

²¹ A. VILLA, *Flessibilità e nuove forme di sicurezza sociale*, cit., 16.

pazionale e contrattuale, nonché su politiche passive, ma può attendersi al più le c.d. «garanzia di occupabilità» e «continuità dell'occupazione»²²; ed è chiamato ad attivarsi, in caso di disoccupazione, all'interno di percorsi di politiche attive a cui quelle passive diventano subordinate. Su di esse si torna nel paragrafo successivo.

Si è in presenza di una nuova forma di sicurezza: essa comporta un alleggerimento dei diritti ed una riduzione dei costi tanto per le imprese quanto per lo Stato. Da ciò si comprende facilmente che non solo i vincoli di finanza pubblica ma anche l'accresciuto livello di competitività tra le economie nazionali hanno condotto a tale approccio culturale nuovo, connotato da una nozione di sicurezza che, dovendo essere coniugata con le esigenze di flessibilità dei mercati, si vorrebbe declinata sempre meno in termini di sostegno economico e di garanzia di una stabile occupazione, e sempre più in termini di continuità dell'occupazione e di una protezione economica sottoposta a condizionalità, assicurata solo al verificarsi di un approccio attivo e responsabile dei soggetti privi di impiego.

Il primo interrogativo che sorge è se tale modello di deregolamentazione dei mercati sia coerente con la protezione e la promozione che il testo costituzionale richiede nei confronti del lavoro: perché è evidente che il lavoro, da valore fondamentale per lo sviluppo della personalità umana, risulta ora pensato secondo un sistema valoriale differente. Muta evidentemente il peso assegnato agli interessi coinvolti, e il bene «lavoro» risulta determinato, nella sua portata e nella sua entità, dall'equilibrio tra flessibilità e sicurezza²³. Equilibrio che però non è dato secondo un unico modello, ma può essere declinato in una molteplicità di soluzioni: quelle che di fatto si sono sviluppate nei vari ordinamenti dell'Unione che hanno aderito alla prospettiva della flessicurezza. Cosicché i dati empirici segnalano che le esperienze del nord Europa si sono avviate in questo percorso attivando misure di *welfare* piuttosto solide e dunque capaci di bilanciare le minori tutele a favore dei lavoratori in vista dell'efficienza dei mercati.

²² T. TREU, *Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *Dir. rel. ind.*, n. 3, 2017, 605.

²³ A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, 2017.

L'esperienza italiana ha presentato invece un contesto, nel quale le molteplici riforme che sono intervenute – ma soprattutto quella del 2012 e del 2015 – hanno potenziato la *flexibility* con molto minor riguardo per la *security*²⁴: con ciò producendosi una discontinuità consistente con una tradizione che, invece, aveva conferito alla dimensione della sicurezza del lavoratore un ruolo centrale. Autorevole dottrina giuslavorista ha segnalato che l'impostazione classica del diritto del lavoro nazionale leggeva in due anime dello statuto dei lavoratori la funzione protettiva: l'art. 18 in materia di reintegrazione nel posto di lavoro; e l'art. 19, sulla formazione delle rappresentanze sindacali aziendali, con valenza promozionale. Le due anime apparivano reciprocamente interdipendenti «perché la stabilità nel posto di lavoro accresceva la disponibilità a partecipare all'attività sindacale; mentre la presenza sindacale rendeva la stessa stabilità più effettiva»²⁵.

Ma oltre a ciò, uno dei punti fondamentali dell'ultima riforma del 2015 è stato quello di avviare un processo teso a spostare il baricentro della spesa pubblica relativa al lavoro dalle politiche passive a quelle attive²⁶. Se nei Paesi dove il modello è più riuscito – Olanda e Danimarca – si sono voluti tenere insieme in maniera equilibrata i tre elementi del c.d. «triangolo d'oro» – formula danese, che ha guadagnato il ruolo di modello, fondato su flessibilità del mercato, misure di *welfare* per i disoccupati e politiche attive²⁷ – in altre esperienze la situazio-

²⁴ Questa è la lettura proposta da T. TREU, *Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, cit., 601.

²⁵ F. CARINCI, *Dallo Statuto al contratto a tutele crescenti*, cit., 777. L'A. osserva ancora che assai più che il lento svuotamento dell'art. 19, è stato il rapido ridimensionamento dell'art. 18, con la sua «immagine carismatica di stabilità del posto di lavoro» a dare il senso della fine della stagione dello Statuto: «con tale ridimensionamento portato all'estremo limite dal Jobs Act, viene definitivamente superata la tesi del licenziamento *extrema ratio*».

²⁶ L. CASO, *Le politiche del lavoro ed i vincoli europei*, in *Astrid-online*, 17 marzo 2015.

²⁷ L'elaborazione del modello del «triangolo d'oro» si deve a P. K. MADSEN, *Denmark: Flexibility, security and labour market success*, Employment and Training Papers n. 53, ILO, Geneva, 1999; ID., *Flexicurity through labour market policies and institutions in Denmark*, in P. Auer and S. Cazes (eds.), *Employment Stability in an Age of Flexibility*, ILO, Geneva, 2002; ID., *The Danish model of flexicurity: a paradise with some snakes*, in H. Sarfati and G. Bonoli (eds.), *Labour Market and Social Protec-*

ne della sopravvenuta crisi fiscale ha portato a sacrificare in maniera significativa quelle forme di integrazione del reddito che potevano mettere in pericolo la sostenibilità delle finanze pubbliche; e ciò è avvenuto nonostante gli stessi studi economici sul mercato del lavoro non abbiano prodotto evidenze circa il nesso causa-effetto tra tutele elevate contro i licenziamenti illegittimi e scarsa occupazione²⁸.

4. Il contenimento della spesa per il lavoro

È così gradualmente maturato il convincimento che il diritto del lavoro vigente sia ormai incapace di rispondere alle sollecitazioni per aumentare competitività e produttività delle imprese²⁹. La possibile ed alternativa risposta è stata individuata in una duplice direzione.

Da un lato si è investito nell'adozione di forme assai ridotte di protezione nei confronti dei lavoratori, per permettere alla controparte contrattuale – il datore di lavoro – di effettuare scelte organizzative funzionali alla produttività dell'attività economica; dall'altro si è

tion Reforms in International Perspective, Aldershot, Ashgate, 2002; ID., *The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons*, in *European Review of Labour and Research*, 2, 2004; ID., *Flexicurity – A new perspective on labour markets and welfare states in Europe*, Informal meeting of EU Employment and Social Policy Ministers, Villach, Austria, 2006.

²⁸ A. GUZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2014, 6 ss., riporta alcune analisi giuridiche – V. SPEZIALE, *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 2012, 524 ss. – ed economiche – T. BOERI, J. VAN OURS, *The economics of imperfect labor markets*, Princeton, 2008; O. BLANCHARD, *European unemployment: the evolution of facts and ideas*, *Economic policy*, 21, 2006 – secondo cui la reintegrazione del lavoratore ingiustamente licenziato pesa solo per un quindicesimo del totale dell'indice di protezione del licenziamento individuale.

Cfr. anche G. FONTANA, *La riforma del lavoro, i licenziamenti e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, 106 ss.; R. ESCUDERO RODRIGUEZ, *Un requiem per la flessicurezza. Teoria e pratica del modello in alcuni Paesi dell'Europa del sud*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, n. 3, 2013.

²⁹ P. LOI, *Rischio e sicurezza nel rapporto di lavoro*, cit., 570, collega proprio le riforme all'insegna della flessicurezza al quadro economico e sociale: «le soluzioni individuate dai diversi Stati per far fronte alla crisi economica sono tutte, più o meno marcatamente, orientate nel rafforzare la flessibilità e ridurre la sicurezza».

percorsa la via del potenziamento dei servizi per l'impiego e del raccordo, da istituire ormai necessariamente, tra politiche del lavoro attive e passive, da attuare attraverso un condizionamento reciproco. L'obiettivo della «garanzia di occupabilità» e della «continuità dell'occupazione» è stato perseguito adottando un modello di servizi per l'impiego idoneo ad ottimizzare l'incontro tra domanda e offerta, e capace di contrastare la disoccupazione sulla base del principio della *condizionalità*, per effetto del quale l'erogazione di una prestazione di politica passiva è subordinata alla ricerca di un nuovo impiego. Un tale temperamento di politiche basate su misure di sostegno al reddito ed assistenziali – quelle passive – e politiche di sostegno alla formazione ed alla costruzione di capacità – quelle attive – si è presentato come una soluzione dai caratteri parzialmente innovativi che è destinata, in ultima analisi, ad andare a modificare il sistema di *welfare*, sia sul piano culturale che su quello della spesa sociale.

E del resto un tale modello era già insito nella riflessione di un acuto osservatore, Luigi Mengoni, che fin dal 1961 aveva segnalato come l'attività pubblica di organizzazione del mercato del lavoro dovrebbe tendere, in ogni caso, ad abbreviare la durata delle prestazioni erogate ai disoccupati, «predisponendo un complesso di istituzioni cooperanti allo scopo di favorire la reintegrazione nella vita professionale e, al tempo stesso, introducendo un sistema efficiente di controllo della disoccupazione involontaria»³⁰. La consapevolezza di questo nesso tra intervento nel mercato del lavoro e contenimento della spesa assistenzialistica non è dunque una scoperta recente, ma in epoca di *flexicurity* – in cui l'intenzione è di abbandonare un *welfare* eccessivamente generoso e servizi per l'impiego intesi come funzione pubblica – l'interrogativo circa il ruolo dell'attore pubblico diventa più critico. L'azione pubblica che garantisce attività con contenuti misti di politica attiva e passiva del lavoro è di natura nuova, e uno dei vantaggi principali da essa attesi è di carattere finanziario: il nuovo sistema di *welfare/workfare* è volto anche a garantire – oltre a risultati di natura occu-

³⁰ L. MENGONI, *Relazione generale*, in G. Boldt, P. Durand, P. Horion, A. Kayser, L. Mengoni, A.N. Molenaar (cur.), *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, Lussemburgo, 1961, 78.

pazionale – un contenimento di risorse pubbliche attraverso il criterio della condizionalità, che verrà approfondito.

Interessa evidenziare che il ruolo dei pubblici poteri appare in sostanziale mutamento. La graduale rinuncia del soggetto pubblico Stato – titolare della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, a cui la disciplina del lavoro è riconducibile – a intervenire nel rapporto di lavoro con discipline di garanzia dei diritti per i lavoratori, nonché il superamento del monopolio pubblico del collocamento si prestano ad essere letti come un arretramento dello Stato a vantaggio delle dinamiche di mercato, o addirittura come rinuncia ad ogni forma di intervento pubblico. Se con il venir meno del monopolio del collocamento è effettivamente cessato il «controllo» diretto ed esclusivo da parte della sfera politica/pubblica, tuttavia è possibile ritenere che la medesima istanza pubblica continui ad essere chiamata ad adottare strategie di «governo» del mercato del lavoro; e si può sostenere che continua a reputarsi irrinunciabile l'azione dello Stato laddove permangono squilibri e fallimenti di mercato, rispetto ai quali occorre da un lato riportare elementi di efficienza, dall'altro conseguire effetti redistributivi.

Va evidentemente compreso e inquadrato questo nuovo ruolo pubblico di «governo», più che di «controllo», del contesto del lavoro. Se si parte dal presupposto che la questione sociale che il lavoro porta con sé – significativa l'affermazione che il lavoro rappresenti «la saldatura tra economia e politica»³¹ – assume rilievo tale a livello politico-istituzionale per cui lo Stato non può sottrarsi ad azioni di riequilibrio o di vera e propria gestione di crisi, si comprende come l'istituzione pubblica non possa che presidiare i rapporti di lavoro, e talvolta adottare interventi che possono incidere sul sistema di mercato.

Quanto all'intervento pubblico che si manifesta nella predisposizione del sistema di sicurezza, con strumenti di *welfare* che sono fonte di spesa sociale, la sua prescrittività in forza dell'art. 38 Cost. lascia al decisore politico solo margini di scelta in merito all'entità delle provvidenze, che possono essere più o meno onerose per la finanza

³¹ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno Aic 2011 *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria*, ora in *Diritto e società*, n. 4, 2011, 680.

pubblica. In tempi nei quali sempre più si pone la questione di una spesa che sia sostenibile, l'interesse dello Stato a controllare la disoccupazione risponde sicuramente agli imperativi dell'art. 4 Cost., ma è al tempo stesso finalizzata a limitare l'erogazione di prestazioni previdenziali e assistenziali³². Ecco perché la tendenza più recente in Europa e in Italia è nella direzione di un superamento dei tradizionali strumenti assistenzialistici di *welfare* e per l'adozione di sistemi di *workfare*, il cui tratto qualificante è il collegamento tra politiche attive e passive: le prime finalizzate a determinare la riduzione della spesa per le seconde.

Il ruolo dello Stato non sembra dunque suscettibile di venire meno. Pare superato il concetto di «controllo», che ha lasciato il posto a meccanismi di «governo»³³ tanto del mercato del lavoro, quando delle condizionalità: perseguendo nuovi equilibri tra politiche attive e passive, l'obiettivo è di lasciare operare dinamiche mercantili con obiettivi di massimizzazione dei livelli di occupazione, riuscendo a contenere i costi di assistenza a favore di soggetti in posizioni di debolezza. Nuove funzioni si affacciano e configurano in maniera inedita il meccanismo di «governo» di un sistema in cui la dimensione di mercato sembra diventare preponderante. Il «governo» del mercato del lavoro implica la definizione di regimi di autorizzazione e di accreditamento di quei soggetti privati che, entrando nel sistema del collocamento, si sono posti in complementarietà o in concorrenza con le strutture pubbliche: deve essere pertanto lo Stato che disciplina l'accesso al mercato dei servizi per l'impiego. Ma soprattutto, laddove sembri affermarsi una logica prevalentemente di mercato, deve rimanere prerogativa delle istituzioni la determinazione di obiettivi e di priorità a cui le relazioni industriali possono essere indirizzate, e la predisposizione di strumenti idonei a creare forme di vincoli, che spesso si traducono in meccanismi dalla valenza condizionale e incentivante.

³² Come evidenziato da M. MOCELLA, *Politiche del lavoro, costi del welfare ed età dei lavoratori*, in *Dir. merc. lav.*, n. 2, 2017, 300.

³³ Cfr. S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Collana ADAPT - Fondazione "Marco Biagi", Milano, 2008, 1 ss.

Rimangono pertanto cruciali e necessari la presenza e l'operare delle funzioni pubbliche nei confronti dell'ampio contesto del lavoro, anche in un passaggio storico nel quale il mercato appare il meccanismo più adeguato a promuovere un complesso di beni – alta occupazione, efficienza, produttività – che, se assicurati, dovrebbero portare crescita economica e avanzamento sociale.

Vi è da evidenziare che non mancano nell'ordinamento alcuni istituti volti a contenere gli elementi di eccessiva flessibilità dei mercati, e a perseguire obiettivi di incremento dell'occupazione incidendo sul rapporto classico dell'interazione tra domanda e offerta: ma nonostante l'operare di tali istituti, rimane valida la constatazione di quanto sia cambiata l'impostazione di fondo della legislazione del lavoro. La finalità non è più tutelare il lavoratore nel rapporto individuale di lavoro, quanto garantirgli un efficace sostegno nel mercato del lavoro³⁴: la *security* non viene meno, ma il suo ridimensionamento è l'effetto di una logica condizionale che collega provvidenze economiche alla ricerca del nuovo impiego, in una prospettiva sempre più di salvaguardia delle finanze pubbliche.

A questa prospettiva della condizionalità che sta caratterizzando le politiche del lavoro è dedicata l'analisi successiva.

5. Il meccanismo della condizionalità

Il tema dei livelli essenziali delle prestazioni è centrale per il versante dell'intervento riformatore: quello di una valorizzazione degli interessi del cittadino, che è tanto il lavoratore quanto l'impresa. In tale prospettiva si è proseguito un percorso già avviato fin dal 2000 di declinazione nazionale dei livelli essenziali dei servizi per l'impiego³⁵: intendendosi con tali servizi le prestazioni preordinate a dare soddisfa-

³⁴ M. RICCI, *I Servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*, in *Arg. dir. lav.*, n. 2, 2017, 326.

³⁵ 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.*, n. 142, 2014, 185 ss.; P. PASCUCCI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in E. Ghera. D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 137 ss.

cimento al diritto sociale affidato alla competenza concorrente della tutela e della sicurezza del lavoro.

A tale proposito va infatti specificato che la materia lavoristica viene ricondotta, secondo il dettato costituzionale e la giurisprudenza che si è pronunciata in merito al titolo V Cost., principalmente alle competenze dell'«ordinamento civile» e della «tutela e sicurezza del lavoro». Il primo ambito materiale – e in tal senso si vedano le sentt. nn. 189/2007, 151, 324 e 332/2010 della Corte costituzionale – comprende principalmente la disciplina del contratto di lavoro e del trattamento economico, e risulta potestà esclusiva dello Stato: quindi terreno di diritti civili. Ricade invece nella competenza «tutela e sicurezza del lavoro»³⁶ – secondo la lettura dell'art. 117, co. 3, Cost., effettuata dal giudice delle leggi soprattutto con la sent. n. 50/2005 – la disciplina dei servizi per l'impiego e del collocamento, e in Costituzione è riconosciuta come potestà concorrente. Si è infatti sempre ritenuto che la tutela della salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sia da ricondurre alla sfera di potestà esclusiva dello Stato, e dunque preclusa alle Regioni: a queste sembrano dal 2001 lasciate prevalentemente le prestazioni che possono supportare il lavoratore nella ricerca dell'impiego o l'ex-lavoratore nella fruizione di provvidenze per il suo mantenimento, dunque quelle funzioni finalizzate a sostenere la sicurezza della continuità lavorativa.

È allora con riguardo a queste ultime prestazioni, che soddisfano il diritto sociale, che opera l'obbligo per il legislatore statale di stabilire un livello essenziale di godimento; e per il legislatore regionale di garantire che quel livello sia rispettato, decidendo eventualmente di offrire una soglia più elevata.

Per la prima volta il d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, recante *Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144*, ha compiuto l'operazione di individuare alcune categorie di soggetti destinatari di misure di inserimento nel mercato del lavoro – adolescenti, giovani disoccupati di lunga durata, inoccupati di lunga

³⁶ P. TULLINI, *Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro: i nodi irrisolti*, in *Ist. del Federalismo*, n. 1, 2009, ricostruisce il perimetro della materia: si veda in particolare la nota (1) che raccoglie la dottrina a riguardo.

durata, donne in reinserimento lavorativo – e di identificare misure di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, configurando tali misure come un livello minimo da assicurare su tutto il territorio nazionale, e dunque suscettibile di integrazione ad opera degli enti territoriali, che invece hanno poi riproposto inalterati i tempi e la tipologia degli interventi della legislazione statale.

Con la legge 28 giugno 2012, n. 92, recante *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, tali misure sono state definite – per la prima volta – come livelli essenziali delle prestazioni: quindi misure che i servizi pubblici per l'impiego devono in ogni caso garantire. Già con questa disciplina si è assegnata alla condizionalità³⁷ una funzione preminente e si sono definiti, per la prima volta, i «livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego» come misure che i servizi provinciali devono offrire³⁸, con possibilità di differenziazioni nel contesto dei singoli territori.

L'attenzione per il coinvolgimento dei lavoratori espulsi dal mercato è poi stata posta al centro della riforma del 2014/15 che – come si è detto – ha investito sui servizi per il lavoro e sulle politiche attive, istituendo un sistema unitario di prestazioni tra Stato e Regioni, volto a creare una rete a supporto dei lavoratori, con una regia centralizzata ad opera della neo-istituita Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro³⁹; e ha declinato i livelli essenziali dei servizi di assistenza che vanno garantiti a tutti i cittadini/lavoratori.

³⁷ Di seguito le prime analisi della letteratura sul tema della condizionalità: S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (cur.), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, 2012; P. Rausei, M. Tiraboschi (cur.), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, 2012; S. SPATTINI, G. ROSOLEN, M. TIRABOSCHI, *Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive in chiave pubblicistica*, in P. Rausei, M. Tiraboschi (cur.), *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT University Press, 2012.

³⁸ R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2016.

³⁹ Si vedano i commenti di A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, WP CSDL E “Massimo D’Antona”.IT, n. 249, 2015; V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrato: un dolce girotondo?*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2016, 267 ss.; A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi*

In particolare il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 rafforza il processo di definizione delle regole del sistema delle prestazioni di politica del lavoro, dal momento che oltre a contenere varie previsioni dei servizi che vanno considerati essenziali – artt. 11, 18, 20, 21 e 23 – inserisce anche la auto-qualificazione finale operata dall’art. 28, per effetto della quale i livelli essenziali non sono più definiti tramite il riferimento espresso a prestazioni sostanziali minime, ma direttamente con il rinvio ad istituti regolati specificamente nelle norme, che diventano esse stesse livelli essenziali⁴⁰. L’operazione di indicare come livelli essenziali delle norme⁴¹ è tra l’altro in dissonanza con la giurisprudenza costituzionale, che ha dato precise indicazioni sulle modalità di esercizio della potestà legislativa dello Stato: con le sentt. nn. 121/2014, 322/2009, 168 e 50/2008 e 387/2007 il giudice delle leggi ha infatti declinato la competenza *ex art.* 117, co. 2, lett. *m*, Cost. in termini di «determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto».

6. I diritti condizionati

Se si ripercorre⁴² la giurisprudenza costituzionale in tema, ben altra dovrebbe essere la manifestazione di tale titolo di competenza statale.

per l’impiego e le politiche attive, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2016, 237 ss.; S. VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 1, 2017, 481 ss.

⁴⁰ R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, cit., 292.

⁴¹ Si riporta la definizione di P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 4, 2012, 762: «I livelli essenziali sono il modo concreto con cui si declina la ragione sociale dello stare insieme nella Repubblica democratica», che si colloca all’opposto della scelta operata dal decreto legislativo n. 150/2015.

⁴² Si rinvia a C. BUZZACCHI, *Chi garantisce i LEA nelle Regioni commissariate?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2019, 302 ss., per un ragionamento sui livelli essenziali: benché in quella sede sia sviluppato con riguardo alla sanità e all’assistenza, le linee portanti del contributo giurisprudenziale valgono per qualsiasi diritto civile e sociale.

Infatti, i livelli essenziali sono stati qualificati come soglie di prestazioni che lo Stato deve determinare per garantire l'uniformità di trattamento e dunque il rispetto del principio di eguaglianza; ma senza che ciò possa escludere «che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela». In tal senso si sono espresse le sentt. nn. 248/2006, 322 e 200/2009, 207 e 10/2010, e infine 297/2012. Se la deroga, in favore dello Stato, alla competenza legislativa delle Regioni «è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime (di assistenza sanitaria) inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato», alle Regioni sarà comunque sempre possibile fornire «con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale»⁴³; dunque «resta integra la potestà stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima»⁴⁴. È evidente che l'intento è quello di evitare un regime di servizi di quantità e qualità inferiore, non già uno superiore.

Alla luce di ciò, si può affermare che all'interno delle norme del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 l'indicazione di «livello essenziale» si riferisca in alcuni casi ad effettive prestazioni, mentre in altri non appare riconoscibile la qualità di servizio a favore del lavoratore.

Ma soprattutto l'elemento che rende quasi unica la nozione di livello essenziale riferita alle prestazioni dei centri per l'impiego è il vincolo della condizionalità⁴⁵. Per effetto di questo meccanismo, gli utenti dei servizi possono pretendere le prestazioni delle strutture pubbliche nella misura in cui accettano un regime di vincoli collegati all'iniziativa e all'impegno ad intraprendere il percorso necessario per trovare la nuova occupazione: nello specifico i decreti legislativi nn. 14 e 150 del

⁴³ Corte cost. n. 387/2007, p.to 5.1 *Considerato in diritto*.

⁴⁴ Corte cost. n. 248/2006, p.to 4.1 *Considerato in diritto*.

⁴⁵ Ricco ed efficace è il quadro che ne fa A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d. lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. Ghera, D. Garofalo (cur.), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, cit., 185 ss.

2015, novellati dalla legge di bilancio del 2022, hanno disposto stabilisce che l'erogazione della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) debba essere condizionata alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa, nonché ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai servizi pubblici. Nella disposizione si richiede che i beneficiari delle prestazioni a sostegno del reddito siano tenuti a stipulare il patto di servizio personalizzato, e di conseguenza ad attenersi ai comportamenti individuati in questo; con la previsione di molteplici sanzioni nel caso in cui il patto di servizio venga disatteso dal lavoratore, o meglio: dall'aspirante lavoratore. Il principio di condizionalità consiste pertanto in un legame tra sostegno al reddito e determinati comportamenti attivi del percettore disoccupato; tra cittadino disoccupato e pubblica amministrazione, tra i quali intercorre una sorta di reciprocità. Il lavoratore è chiamato a farsi parte attiva per godere del diritto al lavoro; l'amministrazione è chiamata a garantire iniziative di supporto reale e prestazioni effettive⁴⁶.

Varie sono le osservazioni che si possono effettuare, ma soprattutto – in questa sede – va evidenziato che le condizioni non ricorrono nei confronti di prestazioni, che realizzano il soddisfacimento di diritti sociali di altra natura. E tuttavia pare opportuno osservare che molteplici diritti sociali hanno subito forme di condizionamento diverse, soprattutto di natura finanziaria. Il collegamento che si prospetta, a questo proposito, è all'ampio dibattito⁴⁷, e soprattutto alla giurisprudenza costituzionale, che ha dovuto fornire risposte alla questione se vincoli di natura finanziaria possano rendere meno stringente la portata soprattutto di quei diritti che hanno un costo in termini finanziari: l'interrogativo è se quel confronto dottrinario e giurisprudenziale possa presentare delle analogie rispetto alla peculiare situazione che qui si sta esaminando, quella dell'applicazione di criteri di condizionamento

⁴⁶ R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, cit.; A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., 248. Più recentemente cfr. A. SARTORI, *La condizionalità tra coercizione ed "empowerment" del disoccupato*, in *Variazioni su Temi di diritto del lavoro*, n. 4, 2022.

⁴⁷ Sia consentito richiamare le considerazioni già svolte in *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 102 ss. Si rinvia anche a *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018.

nei confronti di quanto prescritto e garantito dall'art. 117, co. 2, lett. *m*.

Il riferimento è a quella dottrina dei «diritti finanziariamente condizionati» che ha trovato nella giurisprudenza della Corte costituzionale un solido fondamento e che ha introdotto nel nostro sistema giuridico ma, più in generale, nel contesto culturale, l'idea che vi possano essere condizionamenti o priorità di carattere finanziario in presenza dei quali può essere ragionevole ammettere l'impossibilità di dare piena risposta ai bisogni dei singoli e della comunità.

È dagli anni Settanta che il dibattito della scarsità delle risorse disponibili si è posto con caratteri di tale urgenza da condurre il legislatore e gli apparati amministrativi a decisioni di contrazione della spesa pubblica, che sono state avallate dal giudice costituzionale con argomenti che in sostanza hanno fatto leva principalmente sul principio della gradualità nella realizzazione delle pretese soggettive all'eguaglianza⁴⁸. In base a tale esigenza, la Corte costituzionale ha passivamente confermato le scelte del legislatore⁴⁹ che hanno inciso principalmente in ambito sanitario e previdenziale. La ragione rappresentata dalle compatibilità economiche e finanziarie e dalla concreta e attuale disponibilità, da parte dello Stato, dei mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa hanno condotto ad invocare un meccanismo di bilanciamento⁵⁰ tra due valori distinti ed evidentemente considerati confliggenti: quello dell'attuazione dei diritti e quello della preservazione dell'equilibrio di bilancio, considerati congiuntamente in una prospettiva di limitatezza delle disponibilità finanziarie.

Si è così arrivati, negli anni Novanta, a dichiarare i diritti sociali – quelli dei quali si reputa maggiore il costo rispetto all'insieme delle altre situazioni soggettive, che ugualmente richiedono risorse pubbliche per essere tutelate e garantite – come diritti “finanziariamente condizionati”. La decisione che ha aperto tale filone giurisprudenziale è la

⁴⁸ Cfr. A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 176 ss. L'A. richiama, nota (79), la giurisprudenza fin dal 1975.

⁴⁹ In tali termini v. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 110 ss.

⁵⁰ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, 75 ss.

sent. n. 455/1990, ma in realtà la dottrina aveva già formulato argomenti sul tema a partire dagli anni Ottanta del Novecento: era infatti stata affermata la “distinzione, anche costituzionalmente sancita, fra cittadino e utente, il primo titolare di diritti fondamentali, il secondo titolare di diritti finanziariamente condizionati (o dalla tariffa o dalla previsione della spesa *ex art. 81 Cost.*)”⁵¹, aprendosi così il varco alla considerazione di alcuni diritti costituzionali alla stregua di situazioni soggettive suscettibili di soddisfacimento se e in quanto vi fosse la disponibilità di risorse di bilancio.

A partire dalla pronuncia richiamata la Corte ha preso posizione assai netta, prevedendo il metodo della gradualità per l’attuazione dei diritti sociali e collegando tale graduale soddisfacimento all’effettiva disponibilità delle risorse finanziarie⁵²: il giudice delle leggi è arrivato a sostenere che la valutazione del legislatore – nazionale o regionale che sia – «deve riguardare necessariamente l’obiettivo della tutela della salute in bilanciamento con il valore dell’equilibrio finanziario, presupposto della continuità dell’intervento pubblico nel settore» il cui deterioramento «porrebbe in pericolo la stessa ulteriore azione pubblica di tutela della salute»⁵³. I due interessi di pari grado⁵⁴ in gioco sono per-

⁵¹ La distinzione si deve a F. MERUSI, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Quaderni regionali*, n. 1, 1985, 56. Si vedano anche le posizioni di G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1981, 755 ss. Va invece osservato che nelle due voci dedicate ai diritti sociali, quella di M. MAZZIOTTI, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, e quella di A. BALDASSARRE, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Roma, 1989, la questione del condizionamento finanziario non è ancora delineata. Il primo, 806, si preoccupa di negare che i diritti sociali abbiano un carattere relativo e condizionato, ma solo per risolvere la contrapposizione con i diritti di libertà; il secondo, 30, spiega il “condizionamento” come la dipendenza dall’esistenza di un presupposto di fatto, l’organizzazione erogatrice delle prestazioni, affinché i diritti risultino soddisfatti.

⁵² Una completa ricostruzione della tematica si deve a V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. I livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, 56 ss. L’A. richiama l’ampia letteratura che della materia si è occupata e ripercorre la giurisprudenza costituzionale, catalogandola in funzione dei diritti di prestazione di volta in volta interessati: il diritto alla salute, quello all’assistenza sociale, quello all’assistenza scolastica e infine anche le situazioni giuridiche degli utenti.

⁵³ Corte cost. sent. n. 416/1995.

tanto quello legato ad un diritto di prestazione e l'altro dell'equilibrio finanziario. Il primo è destinato, secondo tale impostazione, ad essere considerato «costituzionalmente condizionato all'attuazione che il legislatore ne dà» proprio a seguito del bilanciamento col secondo: si è più ampiamente parlato di bilanciamento con «gli altri interessi costituzionalmente protetti», specificandosi però che tale valutazione deve primariamente tener conto «dei limiti oggettivi che il legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone»⁵⁵.

L'indirizzo giurisprudenziale è andato poi attenuandosi – se non addirittura capovolgendosi – verso la fine del decennio⁵⁶ quando negli argomenti della Corte è emerso il concetto di «nucleo irriducibile» dei diritti di prestazione, che è stato qualificato «ambito inviolabile della dignità umana»: in quanto tale da sottrarsi all'operazione di bilanciamento, che non può evidentemente spingersi fino al punto di compromettere il soddisfacimento di quanto garantisce la dignità della persona⁵⁷. Tuttavia, è difficile ritenere che l'impostazione avviata in risposta ad uno scenario di diminuzione delle risorse possa ritenersi superata: le successive sentt. nn. 203 e 271/2008, 341/2009, 330/2011 e 187/2012 ripropongono ancora l'argomento di «una necessaria opera di contenimento della spesa», esigenza che va di pari passo con quella di garantire a tutti i cittadini una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali. E nel frattempo la Corte costituzionale ha valorizzato «principi di coordinamento della finanza pubblica» come ulteriore strumento di limitazione delle decisioni di spesa⁵⁸ degli enti territoriali: e anche in nome di questo parametro si è prodotto un ridimensionamento nella garanzia dei diritti.

⁵⁴ Così V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali*, cit., 64.

⁵⁵ Corte cost. n. 509/2000: in essa si rinvia alle sentt. nn. 218 e 304/94, e 267/98.

⁵⁶ Il mutamento di orientamento appare con Corte cost. sent. n. 309/1999.

⁵⁷ In Corte cost. sent. n. 509/2000 si afferma infatti che tale ambito inviolabile della dignità umana impedisce la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano pregiudicare l'attuazione del diritto in questione.

⁵⁸ Si richiamano alcune tra le tante posizioni della dottrina sul tema: G. RIVOSECHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012; G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012.

Tale teoria della condizionalità dei diritti di prestazione suona oggi anche in termini di sostenibilità: o meglio, di non sostenibilità degli stessi, che a causa della loro particolare struttura hanno finito per qualificarsi come situazioni soggettive la cui garanzia non ha alcun carattere di inderogabilità ma piuttosto è subordinata ad esigenze di contenimento dei costi e di salvaguardia della tenuta dei conti pubblici. Gli sviluppi attuali sul terreno delle politiche di bilancio segnalano una continuità di tale logica, poiché tuttora la sostenibilità dei diritti – che continuano ad essere concepiti in chiave di «condizionamento finanziario» – sembra una variabile dipendente, subordinata al rispetto di un valore che mantiene centralità nel dibattito politico e costituzionale – l'equilibrio finanziario – affiancato ora anche dal valore ad esso indissolubilmente collegato della sostenibilità del debito.

Si è dunque in presenza di un quadro concettuale e valoriale che non presenta effettive discontinuità da ormai quasi tre decenni, ed i cui sviluppi hanno raccolto consistenti critiche⁵⁹ tra gli studiosi. Tale quadro concettuale presenta analogie con la questione della condizionalità dei servizi per l'impiego nella misura in cui l'erogazione di forme di sostegno al reddito a soggetti in stato di disoccupazione è condizionata alla diligenza di questi nel collocarsi in percorsi di riqualificazione. La prestazione di politica passiva del lavoro, che si traduce in tali misure di sostegno al reddito, è oggetto dei livelli essenziali; e tuttavia non verrà assicurata se i beneficiari non attestano il loro impegno nel fruire di quei servizi che danno consistenza alla politica attiva del lavoro, che si articola in attività finalizzate alla reintroduzione delle persone senza occupazione nel mercato del lavoro.

Da un lato il meccanismo può essere giudicato come assai virtuoso, perché volto a stimolare i fruitori di provvidenze finanziarie a farsi responsabili ed artefici di un percorso di reinserimento nel contesto lavorativo. E tuttavia esso appare meno virtuoso nel momento in cui non funziona da sistema incentivante, ma produce veri e propri effetti san-

⁵⁹ Due posizioni, tra le tante, sono di massima chiarezza al riguardo: cfr. L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1995, 38 ss., e C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 548 ss.

zionatori in assenza di comportamenti attivi e responsabili dei soggetti disoccupati. Le provvidenze finanziarie ed i servizi dei centri per l'impiego vengono qualificati come prestazioni che soddisfano un diritto e che devono essere assicurati ad un livello essenziale; e tuttavia possono essere negati laddove si riscontri un comportamento dei fruitori che denota poca responsabilità nel procurarsi le opportunità di una nuova occupazione. La sospensione dell'erogazione svuota evidentemente il concetto di livello essenziale: il diritto non viene riconosciuto nella misura in cui il patto di servizio personalizzato non viene rispettato.

Difficile non ravvisare in un sistema così concepito finalità di controllo delle risorse finanziarie pubbliche: l'obiettivo prioritario appare essere quello di un contenimento della spesa assistenziale, rispetto a cui si realizzano risparmi sia se il lavoratore rapidamente trova occupazione e dunque cessa di usufruire di benefici alla disoccupazione; sia se il lavoratore dimostra una sorta di inerzia e di passività, che danno titolo all'amministrazione di sospendere le prestazioni di politica passiva. I diritti garantiti dalla legislazione del lavoro godono di garanzie in merito ad un livello di essenzialità determinato dallo Stato; ma nel momento in cui le prestazioni di politica attiva non vengano fruite dagli aspiranti lavoratori, tali diritti possono essere negati, e in tal modo il vero vantaggio conseguito è quello di una minor spesa pubblica, che si configura come l'effettiva priorità della politica del lavoro nella sua interezza. La condizionalità dei diritti delle politiche del lavoro finisce dunque per dimostrarsi l'ennesima manifestazione della teoria dei diritti finanziariamente condizionati, ben nota da decenni: a chi scrive pare necessario ribadire che neanche difficoltà di finanza pubblica dovrebbero far dubitare dell'obbligatorietà dei livelli essenziali, applicati con riguardo a qualsiasi diritto sociale: sia esso il diritto all'istruzione o alla tutela della salute o al lavoro.

Si potrebbe arrivare a leggere nel principio di condizionalità un'impostazione prevalentemente punitiva nei confronti dei percettori di sussidi, piuttosto che di autentica garanzia delle azioni e dei servizi dovuti al cittadino. Effettivamente il particolare intreccio tra politica passiva – il sussidio – e politica attiva – i servizi – lascia percepire una declinazione inedita di questa potestà del legislatore nazionale a tutela di un uniforme godimento dei diritti: diritti che, oltre a dover superare

le possibili differenziazioni di organizzazione dei servizi delle amministrazioni territoriali, potranno anche essere subordinati agli adempimenti che il legislatore richiede agli aspiranti lavoratori⁶⁰.

7. Alcune ultime pronunce in tema di spesa per i lavoratori

Un ultimo conclusivo passaggio di questo contributo riguarda una giurisprudenza più recente, che si occupa di decisioni dei legislatori nazionale e regionali, riguardanti misure per i lavoratori, che hanno effetti sulla spesa pubblica. Per spiegare la questione in altri termini: misure la cui erogazione viene valutata – in termini di conformità al dettato costituzionale – prevalentemente in ragione delle ristrettezze finanziarie che possono rendere maggiormente vantaggioso ed opportuno – per il Parlamento e per i consigli regionali – di trattare in maniera diversificata i lavoratori. Esse riconfermano, dunque, il condizionamento che diritti a prestazione dei lavoratori possono subire ad opera di scelte di politica economica e di finanza pubblica: scelte che sono sempre più frequentemente di riduzione delle provvidenze e dei servizi, non certo di ampliamento.

La prima pronuncia che si considera è la sent. n. 30 del 2019. Il ricorso ha riguardato una disciplina assai risalente, la l. 9 aprile 1949, n. 264 recante *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati*, con interventi innovativi del 2007, che disponeva tutele contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato, prevedendo un trattamento diverso rispetto a quello disposto per i lavoratori a tempo indeterminato di altri settori produttivi e per i lavoratori agricoli a tempo determinato: il dubbio di costituzionalità si basava pertanto sul principio di eguaglianza. Il giudice delle leggi ha invece salvaguardato “[l]a possibilità che il legislatore disciplini variamente la tutela contro la disoccupazione, al fine di adeguarla alla natura delle diverse attività lavorative (sentenza n. 160 del 1974)», con il limite che «le differenze di tratta-

⁶⁰ P. A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida «Garanzia per i giovani»*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 142, 2014, 185 ss. ha effettuato valutazioni dei livelli essenziali con riferimento al particolare finanziamento.

mento tra le varie categorie di lavoratori debbano essere "razionalmente giustificabili", in quanto fondate su "valide e sostanziali ragioni" [...] (sentenza n. 160 del 1974)» (sentenza n. 194 del 2017, punto 2.3. del Considerato in diritto).

Richiamandosi a particolari fattori che condizionano il lavoro subordinato agricolo a tempo indeterminato – quali la stagionalità e gli agenti atmosferici e naturali in genere, che sono elementi suscettibili di incidere sui ritmi produttivi e sull'attività lavorativa – la Corte ha ravvisato peculiarità di tale settore produttivo rispetto a quelli dell'industria e del terziario. Ha così trovato giustificata, "anche sul piano delle valutazioni di politica economica generale del legislatore (sentenza n. 497 del 1988), la previsione di un regime previdenziale contro la disoccupazione differenziato per il settore agricolo (quanto alla contribuzione, nonché quanto ai requisiti, al contenuto, all'entità, alla durata, alle modalità e ai tempi di erogazione del trattamento)", aggiungendo poi che "alla luce delle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'organizzazione delle imprese agricole, il legislatore dovrà valutare se dettare una nuova disciplina dei trattamenti di disoccupazione dei lavoratori agricoli"⁶¹.

Ma anche richiamandosi al regime del rapporto – a tempo indeterminato o determinato – la Corte legittima la differenziazione della tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli⁶²: il percorso logico è, in questo caso, che «la diversità dei due rapporti di lavoro rende, in particolare, non irragionevole che la corresponsione dell'integrazione del reddito, in cui si sostanzia la tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli, venga stabilita, per i lavoratori a tempo determinato, per una durata corrispondente alle giornate "lavorate" anziché a quelle "non lavorate", come avviene per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato».

⁶¹ Corte cost. sent. n. 30 del 2019, p. to 5.2 *Considerato in diritto*.

⁶² L'argomentazione è che «tali rapporti di lavoro si differenziano perché l'estinzione del primo si ha soltanto al verificarsi di circostanze non previste al momento della conclusione del contratto di lavoro, mentre il secondo nasce limitato nel tempo e si estingue alla data, già conosciuta dalle parti al momento della conclusione del contratto di lavoro, che ne definisce il termine di durata».

Richiamando una precedente e risalente pronuncia – la sent. n. 497 del 1988 – si argomenta «l'attribuzione dell'indennità speciale ai lavoratori dell'industria rientra in un insieme di misure del legislatore dirette a sollevare il settore produttivo in argomento, in ragione dell'importanza ad esso attribuita nell'economia nazionale, dalle conseguenze dei fenomeni di crisi, cui il settore medesimo era particolarmente esposto» e che dunque «si è in presenza di interventi che, per essere giustificati dalla considerazione di date situazioni occupazionali nel quadro di valutazioni di politica economica generale, non si prestano quali termini per un'utile comparazione ai sensi dell'art. 3 Cost.». Le valutazioni di politica economica generale appaiono dunque alternative a quelle legate a esigenze di uniforme trattamento: le prospettive di tale politica finiscono per riflettersi nei confronti di decisioni di spesa e, dunque coinvolgono determinazioni di finanza pubblica. Rispetto alla salvaguardia di interessi legati all'ambito economico-finanziario, la Corte dimostra di ritenere non rilevante la questione dell'eguaglianza.

Quest'ultima questione è di nuovo sottoposta allo scrutinio di costituzionalità in occasione della sent. n. 199 del 2022. All'esame della Corte vengono portate disposizioni, che limitano l'accesso a determinate provvidenze sociali o misure di assistenza sulla base del criterio della residenza sul territorio regionale per un periodo prolungato. Si tratta della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021, nota come legge regionale multisetoriale 2021.

Il giudice costituzionale imposta inizialmente la sua disamina richiamando una giurisprudenza che è già costante: da ultimo la sent. n. 281 del 2020 si era pronunciata nei confronti della legge della medesima autonomia, il Friuli-Venezia Giulia. La Regione con l. reg. n. 18 del 2005 assegnava incentivi indiretti ai lavoratori, erogandoli in via diretta ad aziende che avessero effettuato assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti determinate categorie di soggetti in base al requisito della residenza continuativa sul territorio regionale da almeno cinque anni. In tale decisione e nelle precedenti – le sentt. nn. 133 e 222/2013, 141 e 168/2014, 44 e 281/2020, 7/2021 – l'indirizzo è stato quello di riconoscere la possibilità, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, di introdurre criteri selettivi per l'accesso ai servizi sociali, utilizzando il requisito della residenza, ma solo a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il

requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso fa da filtro⁶³. La residenza è dunque stata qualificata come «requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione», rappresentando pertanto un requisito che – per esigenze strettamente finanziarie, di limitatezza di risorse – può diventare discriminante per assegnare benefici e servizi ai lavoratori.

In realtà poi la sentenza perviene a una dichiarazione di incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 120 Cost. Vengono infatti riportate le motivazioni addotte dalla Regione, che ha sostenuto che «la finalità della disposizione impugnata viene identificata, da un lato, nella volontà di premiare chi ha contribuito alla crescita della Regione – come si evince dai lavori preparatori – promuovendo «con tutti gli strumenti disponibili la ricollocazione di quelle lavoratrici e di quei lavoratori che, dopo avere contribuito per anni allo sviluppo morale e materiale della comunità regionale, avevano pagato maggiormente il prezzo delle situazioni di crisi innescatesi in questi ultimi anni in termini di disoccupazione e precarietà»; dall'altro lato, – come sottolineato dalla stessa Regione nel proprio atto di costituzione in giudizio – nell'esigenza di arginare l'emorragia demografica di cui la stessa è teatro negli ultimi anni, come attestato dalla Nota di Aggiornamento del documento di economia e finanza regionale 2021 depositata dalla stessa Regione». Il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo occupazionale destinato al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore è dunque considerato irragionevole «così come è irragionevole valorizzare il radicamento territoriale per riassorbire le eccedenze occupazionali (...) in quanto, innanzitutto, il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale»; e poi perché «utilizzare tale criterio

⁶³ Su tema si rinvia a F. CORVAJA, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Oss. cost.*, n. 6, 2020; C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Forum Quad. cost.*, n. 3, 2020; D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2014; C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2, 2020.

che limita la mobilità di chi non risiede nella Regione, sfavorendo dunque la mobilità interregionale dei lavoratori» costituisce una «limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le regioni, in violazione del divieto per queste ultime di adottare provvedimenti che ostacolino “in qualsiasi modo”, e quindi anche di fatto, la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni, sostanziandosi in una lesione dell’art. 120, primo comma, Cost., in particolare nel suo collegamento con l’art. 3, secondo comma, Cost.»⁶⁴.

Il terreno del riconoscimento di prestazioni e servizi finanziariamente onerosi a favore dei lavoratori appare dunque piuttosto instabile e scivoloso: lo stesso giudice costituzionale sembra sempre particolarmente attento a ragioni di ristrettezze di risorse e di salvaguardia dei saldi di bilancio. Lasciando spazi al diffondersi di seri dubbi circa la primarietà del valore del lavoro.

⁶⁴ Corte cost. sent. n. 199 del 2022, p. to 3 *Considerato in diritto*.