

La difesa dell'amministrazione statale per la vigilanza sul lavoro

di Guido Meloni *

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2/2006)

La corte costituzionale è tornata ad occuparsi, con la sent. n. 384 del 2005, della l. 30 del 2003, "c.d. legge Biagi", che aveva già avuto modo di scrutinare con la sent. n. 50 del 2005, e con la quale ne aveva dichiarato la legittimità costituzionale, insieme al suo decreto attuativo d. lgs. 273 del 2003,

La decisione n. 384 del giudice delle leggi ha per oggetto le disposizioni della l. 30 riguardanti le funzioni ispettive e il decreto attuativo che ne è seguito in materia, d. lgs. 124/2004.

Anche in questo caso, va in via preliminare rilevato come il sistema prefigurato dal legislatore con la delega del 2003 e con l'attuazione successiva, esca sostanzialmente confermato dal giudizio della corte, anche se non mancano dichiarazioni di illegittimità di talune disposizioni impugnate, ritenute lesive della competenza legislativa regionale o del principio di leale collaborazione.

Il giudizio trae origine dai ricorsi mossi dalle regioni Marche, Toscana, Emilia Romagna, Basilicata e dalla provincia autonoma di Trento, che contestavano l'art. 1, comma 2, lett. d); l'art. 8, comma 1; 2, lett.) a), f), g) e comma 3 della l. 30/2003, nonché gran parte delle norme del d. lgs. 124 del 2004.

Dalla decisione in esame si hanno una serie di conferme rispetto alla recente giurisprudenza della corte nella materia relativa alla legislazione sul lavoro e l'occupazione e, in particolare, della già citata sent. n. 50 del 2005, che costituisce pertanto un elemento essenziale per comprendere appieno la impostazione di fondo seguita dal giudice costituzionale anche in questo caso.

In tal senso è da leggere, innanzitutto, la conferma della legittimità del ricorso alla delega legislativa per la determinazione dei principi fondamentali per le materie concorrenti, che di per sé non costituisce una violazione delle competenze costituzionali se non quando si traduce in una determinazione attraverso norme di dettaglio invasive della sfera della potestà legislativa riservata alla regione.

Il cuore della decisione è costituito, però, dalle valutazioni compiute intorno alla allocazione delle funzioni amministrative in materia di vigilanza, che la l. 30 e soprattutto il d. lgs. 124 di attuazione, riservano allo stato.

Le contestazioni regionali si appuntano soprattutto nel ribadire che la materia tutela e sicurezza del lavoro, in quanto concorrente, avrebbe dovuto comportare una competenza regionale nella allocazione e nella regolazione dei compiti amministrativi di ispezione e vigilanza, che costituirebbero un contenuto essenziale della stessa "tutela".

In ogni caso, le ricorrenti ritengono che il principio di sussidiarietà, tradotto nella formulazione del primo comma dell'art. 118 cost., secondo cui le funzioni amministrative spettano al comune, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano da conferire a province, città metropolitane, regioni e stato, dovrebbe comportare un netto superamento del parallelismo tra potestà legislativa e competenze amministrative, portando al riconoscimento in capo alle regioni o ai minori enti locali di tutte le funzioni localizzabili, anche nelle materie di competenza legislativa statale (come nel caso della previdenza sociale). A tale riguardo, non mancano di rilevare, come appunto molte delle attribuzioni mantenute allo stato, siano di fatto affidate ad uffici locali statali, che nello spirito della sussidiarietà sarebbero invece dovuti passare alle regioni con le competenze di cui risultano titolari e con le connesse risorse umane e finanziarie.

La corte non segue il ragionamento delle regioni e conferma, nella sostanza, l'impianto statalista anche per quanto concerne le funzioni ispettive e di vigilanza.

A tale riguardo il giudice delle leggi opera in coerenza con quanto già affermato nella sentenza n. 50, andando alla ricerca, innanzitutto, dell'ambito di competenza che giustificerebbe o meno, rispetto alla materia principale, anche

l'assunzione in capo allo stato dei compiti di vigilanza.

L'assunto dal quale si parte è che la regolamentazione delle sanzioni spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia. E poiché nella materia tutela e sicurezza del lavoro (concorrente) non è possibile comprendere la normazione dei rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore, che fa parte dell'ordinamento civile (esclusiva dello stato), con riflessi, per quello che interessa la vigilanza, anche nella materia delle norme processuali e dei livelli essenziali delle prestazioni (sempre di competenza esclusiva dello stato), si deve giungere al riconoscimento della competenza piena dello stato.

Se ciò è vero, ritiene la corte, anche le competenze sulla vigilanza, in quanto connesse a competenze esclusive statali, non possono che spettare allo stato.

Da questo assunto, che segue, per la regolamentazione delle funzioni ispettive da ricomprendere nella funzione di vigilanza, il crinale dell'interpretazione delle materie a tutto favore dello stato, il giudice costituzionale ricava però anche una corrispondenza piena sul piano delle competenze amministrative.

Se la vigilanza è connessa alle materie principali, anche le funzioni di amministrazione sono da riconoscere al soggetto che vanta la competenza sul piano legislativo. Trattandosi di materie come l'ordinamento civile, le norme processuali o i livelli essenziali delle prestazioni, tutte attratte alla potestà legislativa esclusiva statale, si deve ritenere che anche le correlate funzioni amministrative di ispezione, in quanto da esse dipendenti, debbano restare nell'ambito dell'amministrazione statale, anche se esercitate a livello locale attraverso gli organi periferici dello stato.

Si ricrea, in questo modo, un perfetto parallelismo tra funzione legislativa e competenza amministrativa, che non lascia scampo nel riconoscere al titolare dei compiti di regolazione anche tutte le attività di amministrazione che da essi ne discendano.

In questo senso non vi sarebbe posto per alcuna sussidiarietà verso il basso, tanto più che le regioni non avrebbero dimostrato di possedere i requisiti organizzativi per assolvere ai compiti amministrativi che rivendicano, venendo meno, a quanto pare di poter capire, l'adeguatezza, pure richiesta per una corretta applicazione della sussidiarietà dall'art. 118, primo comma della costituzione.

Il ragionamento della corte, però, non sembra pienamente convincente e ripropone un assetto delle competenze legislative - amministrative, che appare figlio più del vecchio spirito delle norme costituzionali, che non del nuovo titolo V.

Infatti, se si ripropone *in toto* il principio del parallelismo, il discrimine passa necessariamente per una valutazione dell'ambito di competenza legislativa cui riferire le funzioni amministrative: si tratterà allora di verificare, di volta in volta, se una tale materia possa essere interpretata come concorrente o piuttosto statale o pienamente regionale, con tutti i problemi che pure rimangono in ordine alla individuazione dei vari ambiti materiali.

La piena applicazione della sussidiarietà, invece, vorrebbe che soprattutto l'amministrazione fosse ricostruita dal basso, a partire dal livello più prossimo ai cittadini, prescindendo dalla verifica della dimensione degli interessi sottesi, per puntare invece ad una allocazione che faccia perno sulla dimensione della funzione e sulla funzionalità degli enti destinatari.

Peraltro, l'adeguatezza non dovrebbe neppure essere intesa come carattere da possedere necessariamente in via preventiva, perché potrebbe ben a ragione concretizzarsi anche attraverso il passaggio di strutture statali soprattutto di dimensione locale, come pure è avvenuto nel corso dei processi di trasferimento, a partire da quelli realizzati con i decreti del 1972.

Se così non sarà, finiremo col confermare, nonostante la nuova impostazione costituzionale, un modello amministrativo fortemente binario, statale e regionale - locale, marcato dal discrimine delle competenze legislative.

Il disegno sussidiario sembrerebbe puntare, al contrario, verso un deciso superamento del sistema della doppia amministrazione, riportando il momento amministrativo, in chiave unitaria, quanto più possibile verso il livello locale o, in caso di dimensioni delle funzioni superiori, a quello regionale e, solo come ultima *ratio*, allo stato.

Una prospettiva, questa, che sembra restare assai lontana dalle considerazioni della corte costituzionale.

Coerentemente con questa impostazione, il giudice costituzionale dichiara la illegittimità di alcune disposizioni impugnate o perché invasive della competenza legislativa regionale (come nel caso della creazione statale di alcuni organi delle ASL, quali il coordinatore nazionale e quelli regionali), o perché lesive del principio di leale collaborazione in quanto le funzioni di vigilanza, pure statali, andrebbero ad incidere su materie regionali (la formazione) o concorrenti (tutela e sicurezza del lavoro, con riferimento alla istituzione della banca dati centrale).

Troppo poco, se l'obiettivo rimane quello di realizzare una amministrazione realmente sussidiaria, in cui l'interesse prioritario è quello di ricomporre in capo ai soggetti dell'autonomia territoriale quante più funzioni possibili, in modo da renderli attori principali dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

La salvaguardia degli interessi unitari, da garantire attraverso un'azione coordinata ed omogenea - come pure asserisce la corte - non è detto debba passare sempre e solo attraverso una assunzione diretta delle funzioni amministrative da parte dello stato, ma potrebbe trovare forme e modi innovativi anche attraverso un coinvolgimento pieno degli enti autonomi territoriali.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi del Molise - Docente di Diritto regionale e degli enti locali alla Luiss G. Carli di Roma