

1. Apprendistato

1.1. C. Cost. 10-14 maggio 2010, n. 176 (in  *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 18).

Apprendistato - Apprendistato professionalizzante - Questioni di legittimità costituzionale - Ripartizione di competenze tra Stato e Regioni nella regolamentazione della formazione aziendale - Lesione delle competenze regionali - Illegittimità costituzionale.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 23, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, recante Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, come convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), nella parte in cui, modificando l'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003, stabilisce che, in caso di formazione esclusivamente aziendale, la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante non è definita dalle regioni d'intesa con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma dai contratti collettivi di lavoro. Infatti nell'ipotesi di apprendistato, con formazione esclusivamente aziendale, deve comunque essere riconosciuto alle Regioni un ruolo di stimolo e di controllo dell'attività formativa.

La formazione aziendale in una recente pronuncia della Corte costituzionale in materia di apprendistato professionalizzante

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** La questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni nella disciplina della formazione impartita in azienda. – **3.** Il ruolo della contrattazione collettiva e la definizione della nozione di formazione aziendale. – **4.** Il rilievo cruciale assegnato al principio di leale collaborazione. – **5.** Effetti della pronuncia sui contratti collettivi futuri e su quelli già stipulati: questioni aperte.

1. Con la sentenza del 14 maggio 2010, n. 176 (in epigrafe; per un primo commento all'indomani della pubblicazione cfr. E. CARMINATI, *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 176 del 2010*, in *q. Rivista*, 2010, n. 2, 448), la Consulta, riaprendo una nuova stagione di conflitto di tipo costituzionale in materia di formazione, si è pronunciata nuovamente in merito alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni nella disciplina dell'apprendistato professionalizzante di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003.

In particolare, la Corte costituzionale, nel dichiarare parzialmente in contrasto con la Costituzione il comma 5-ter aggiunto a tale norma dal d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008, consente di raggiungere un minimo di certezza giuridica in merito alla delimitazione dell'area di competenza della contrattazione

collettiva, occupandosi di un profilo specifico di grande interesse, quello relativo alla formazione endoaziendale. È su di esso che fermeremo l'attenzione nelle pagine che seguono, come risulta dal titolo di questa nota.

La questione si inquadra nella tematica più ampia relativa ai rapporti tra le diverse fonti di disciplina in materia di apprendistato; tematica, questa, che probabilmente rappresenta il nodo più spinoso dell'intera disciplina dell'apprendistato in quanto non si presta facilmente a giudizi definitivi (M.V. BALLESTRERO, *A proposito di inserimento al lavoro e contratti a contenuto formativo*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2006, 82).

Proprio nel tentativo di sciogliere tale nodo, la sentenza assume una posizione abbastanza netta che, in qualche misura, vale a superare alcune incertezze applicative emerse a seguito del recente intervento legislativo a cui si è poc'anzi accennato.

Il problema non è di poco conto. Infatti, se l'apprendistato sinora non ha mantenuto le attese suscitate a seguito delle recenti riforme e non è divenuto di fatto un canale privilegiato per l'accesso dei giovani ad un'occupazione qualificata (o comunque per potenziare le chance di occupabilità dei giovani), come era nelle intenzioni del d.lgs. n. 276/2003, ciò è in gran parte imputabile al fatto che l'intreccio di competenze tra Stato, Regioni e autonomia collettiva risulta configurato con un margine eccessivo di approssimazione e rende dunque estremamente difficoltoso individuare i rispettivi ruoli riservati a ciascuno degli attori in campo (vedi, tra gli altri, M. ROCCELLA, *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante nella legislazione regionale*, in *LD*, 2007, 1, 178, 199; L. ZOPPOLI, *La riforma dei contratti con finalità formative: troppa burrasca per giungere in porto?*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 541 ss.).

Per questa ragione la sentenza, concisa ed al tempo stesso incisiva, non merita le critiche (talvolta non del tutto centrate) che le sono state rivolte nei primi commenti: mai come in questo caso, il tentativo di apportare elementi di chiarezza si rivela utile nella prospettiva di rivitalizzare le molte potenzialità dell'istituto.

Veniamo dunque al merito della pronuncia. La Corte, concentrando la propria attenzione sulla questione del riparto di competenze nella regolamentazione della formazione endoaziendale prefigurata dall'art. 49, comma 5-ter, d.lgs. 276/2003, accoglie i ricorsi presentati da alcune Regioni, ritenendo, tra le altre cose, che la previsione (contenuta nel d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008) con la quale il legislatore nazionale devolve alla esclusiva competenza dei contratti collettivi o degli enti bilaterali la definizione di tutti i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è parzialmente in contrasto con gli artt. 117 e 120 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

In tale previsione il legislatore, adoperando una tecnica tutt'altro che inconsueta nel nostro ordinamento del lavoro, affidava «integralmente» ai contratti

collettivi – siano essi nazionali, territoriali o solo aziendali – o agli enti bilaterali – organismi privati istituiti dalla contrattazione collettiva – oltre al compito di definire la nozione di formazione aziendale, quello di regolare i «profili formativi», tra cui la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo.

Secondo la Corte, l'illegittimità costituzionale del comma 5-ter dell'art. 49 discende dal fatto che esso, per un verso, prevedeva che in presenza di formazione esclusivamente aziendale non operi «il principio enunciato nel primo periodo del comma 5» – sottraendo dunque alle Regioni il potere di regolamentare i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante nell'ipotesi in cui ricorre una formazione «esclusivamente aziendale» – e, per altro verso, affidava, in tal caso, «integralmente» alla contrattazione collettiva e agli enti bilaterali la disciplina della formazione endoaziendale, affermando anche, poco dopo, che sono i contratti collettivi a stabilire la nozione di formazione aziendale.

La conclusione della Corte, pur non priva di qualche ambiguità, non può non condividersi, ove si consideri che il legislatore del 2008, con il comma 5-ter dell'art. 49, ridisegnando profondamente l'assetto delle fonti, riconosceva al contratto collettivo, o alle regole poste dagli enti bilaterali, un primato che sottraeva di fatto alle Regioni i poteri loro attribuiti dal d.lgs. n. 276/2003 sulla base della ripartizione di competenze stabilite dalla Costituzione.

In effetti l'intromissione negli spazi di autonomia spettanti alla Regioni era talmente evidente che sarebbe stato oggettivamente impossibile respingere le eccezioni di incostituzionalità. Basti per ora considerare che la modifica apportata con la novella del 2008 si spinge ben oltre quella operata, sul testo dell'art. 49, dalla l. n. 80/2005, ancorché sia ad essa legata da un filo rosso: infatti, mentre il legislatore del 2005 investe i contratti collettivi nazionali di categoria del compito di disciplinare l'apprendistato professionalizzante *in via meramente transitoria e sussidiaria* (si veda comma 5-bis) – e cioè soltanto in attesa dell'approvazione di una specifica legge regionale – viceversa, la disciplina introdotta nel 2008 – che invece si caratterizza per il carattere non transitorio – prevedeva una competenza esclusiva della fonte contrattuale, e cioè consentiva alle parti sociali di regolare la formazione interna senza dover passare più per le leggi regionali (si veda sul punto S. CIUCCIOVINO, *L'apprendistato professionalizzante ancora alla ricerca di una disciplina definitiva*, in *RIDL*, 2009, I, 379 ss.). L'intento è quello di creare un nuovo canale di regolazione della formazione endoaziendale parallelo e alternativo a quello regionale, in quanto svincolato da qualsiasi paletto rappresentato dall'osservanza dei criteri direttivi previsti dal comma 5 e delle norme poste dalla legislazione regionale.

I giudici costituzionali non hanno mostrato esitazioni ad accogliere le censure, ritenendo che il legislatore statale, con riferimento alla formazione endoaziendale, non può arrogarsi il potere di investire, in via esclusiva, la contrattazione

collettiva del compito di dettare regole sui profili formativi. Per effetto di questa pronuncia, le Regioni vengono dunque chiamate nuovamente a svolgere – anche nel caso in esame – il ruolo che il comma 5 dell'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003 aveva in precedenza prefigurato, pur restando obbligate, come prevede tale norma, a raggiungere intese con le parti sociali e ad uniformarsi ai principi informativi ivi stabiliti.

2. Le affermazioni della Corte offrono alcuni importanti elementi di chiarificazione e meritano di essere attentamente esaminate anche al fine di vagliare la fondatezza di alcuni rilievi che le sono stati mossi.

Ora, se consideriamo l'iter argomentativo complessivamente utilizzato dalla Corte per giungere alla declaratoria di incostituzionalità parziale dell'art. 49, comma 5-ter, dobbiamo prendere atto che ci troviamo di fronte ad uno sviluppo pressoché obbligato di un percorso ricostruttivo già tracciato nella sentenza 28 gennaio 2005, n. 50, in *RIDL*, 2005, II, 502, e nella giurisprudenza successiva.

Infatti, la Corte, richiamando a sostegno della propria tesi un passaggio cruciale di questa sentenza – quasi a volerne avallare il percorso argomentativo – specifica le ragioni per le quali al legislatore statale non è consentito privare le Regioni delle competenze in materia di formazione endoaziendale.

In particolare, il giudice costituzionale, dopo aver riconfermato la distinzione più volte affermata tra la formazione impartita all'interno delle imprese (riconducibile al sinallagma contrattuale, e quindi alla competenza esclusiva dello Stato) e la formazione «pubblica» (di competenza esclusiva delle Regioni), ribadisce ancora una volta che l'una e l'altra, sotto il profilo pratico, sono inscindibilmente connesse e non si presentano mai «allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto», ma danno luogo ad interferenze reciproche.

Il ragionamento della Corte poggia dunque essenzialmente sulla constatazione che nella disciplina in tema di apprendistato si verifica una commistione tra la formazione interna e la formazione esterna; e proprio fondandosi su tale presupposto, la Corte nega che una norma statale possa risolvere l'intreccio di competenze con un taglio netto, escludendo, cioè, in modo assoluto ed aprioristico qualsiasi coinvolgimento della Regione nell'ipotesi in cui la formazione dell'apprendistato sia impartita all'interno dell'azienda.

Per certi versi, la Corte assume qui una posizione più precisa rispetto a quella assunta nella pronuncia del 2005, mettendo chiaramente in luce in quali circostanze assume rilievo il problema delle interferenze tra i due piani della formazione; e ciò col chiaro intento di lasciare un congruo spazio di manovra al legislatore regionale.

In particolare, nella sentenza si legge che le interferenze sono quelle «correlative alla naturale proiezione esterna dell'apprendistato professionalizzante e all'acquisizione da parte dell'apprendista dei crediti formativi, utilizzabili nel sistema dell'istruzione – la cui disciplina è di competenza concorrente – per l'eventuale conseguimento di titoli di studio».

In questi passaggi della motivazione una certa dottrina ha ritenuto di poter ravvisare alcuni punti di criticità.

Alla Corte viene contestato il fatto che essa abbia «indic[ato] come esistente *in rerum natura* quello che semmai, parole testuali della Corte, è un intreccio di *regolamentazione*. Un intreccio che, dunque, lo stesso legislatore» – secondo questa dottrina – «potrebbe farsi carico di dipanare – come avvenuto con la novella del 2008 – separando nettamente l’offerta di formazione pubblica da quella realizzata, appunto, in ambito esclusivamente aziendale» (M. TIRABOSCHI, *L’apprendistato professionalizzante dopo la sentenza n. 176/2010 della Consulta*, in *GLav*, 2010, n. 23, 14).

La critica è suggestiva ma – a nostro avviso – non sembra cogliere nel segno. Infatti, se è vero che l’intreccio tra le fonti di regolamentazione dell’apprendistato non costituisce una costante assoluta ed ineluttabile, è, d’altra parte, difficile ammettere che il legislatore nazionale ne possa del tutto prescindere, fissando, nella ripartizione tra le diverse fonti, una linea di confine sin troppo rigida che fa venir meno qualsiasi spazio di intervento del legislatore regionale.

Non è chiaro se il legislatore statale abbia colto sino in fondo la portata del problema: certo è che attribuire alla “fonte” contrattuale-collettiva (che peraltro non si può qualificare fonte in senso tecnico) una piena sovranità in ordine alla regolazione di *qualsiasi* profilo attinente alla formazione interna significa sostanzialmente ledere le competenze normative che l’art. 117 della Costituzione attribuisce direttamente alle Regioni, nella parte in cui tale norma riserva a questi enti la materia della formazione professionale.

Infatti, il confine che separa le competenze delle Regioni da quelle statali è molto labile visto e considerato che anche la formazione erogata all’interno dell’azienda può assumere una funzione di rilevanza pubblica che esula dalla sfera del rapporto contrattuale, come avviene nell’ipotesi in cui la legge garantisca al lavoratore che l’abbia conseguita la possibilità di pretendere la concessione di crediti per il sistema pubblico della istruzione e formazione oppure il riconoscimento di una qualifica professionale.

Che la formazione interna possa assumere tale rilevanza è confermato dall’art. 49, comma 4, lett. a, d.lgs. n. 276/2003, che prevede, sia pure come un’ipotesi meramente eventuale, ma comunque possibile, l’acquisizione di una qualifica attestata dalle Regioni al termine del contratto. Infatti, le competenze e abilità conseguite mediante un percorso di formazione endoaziendale possono essere certificate dalle Regioni «su richiesta degli interessati» per l’ammissione ai diversi livelli del sistema d’istruzione e di formazione professionale o per l’acquisizione di una qualifica o di un titolo di studio (art. 5, comma 1, lett. c, e art. 6, comma 1, d.m. n. 174/2001).

Peraltro, in tema di crediti formativi e di qualifiche professionali, la Corte aveva già avuto modo di rilevare in passato che la disciplina, per ciò che attiene ai rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore, appartiene all’ordinamento civile, mentre per gli altri profili deve assicurare il coinvol-

gimento delle Regioni «mediante lo strumento più pregnante di attuazione del principio di leale collaborazione e cioè attraverso l'intesa».

Con riferimento a questi ultimi profili si può dunque affermare, coerentemente con tale posizione, che le Regioni debbono considerarsi competenti non solo a dettare regole in merito alle condizioni alle quali la formazione, erogata a livello esclusivamente aziendale, può assumere rilevanza esterna per il sistema della formazione professionale, ma anche a predisporre adeguati meccanismi di verifica *ex post* per accertare nel caso di formazione erogata a livello aziendale il riconoscimento degli eventuali crediti e la registrazione del libretto formativo.

3. Non meno problematico appare un altro passaggio centrale della motivazione in cui la Corte afferma che lo Stato non è legittimato in base alle previsioni costituzionali a demandare alla contrattazione collettiva la definizione della nozione di formazione esclusivamente aziendale.

In particolare, secondo la Corte «la definizione della nozione di formazione aziendale costituisce il presupposto della applicazione della normativa di cui si tratta e il fatto che lo Stato abbia stabilito come tale definizione debba avvenire e, quindi, implicitamente come vada definita la formazione esterna (di competenza regionale), denota che esso si è attribuito una "competenza sulle competenze" estranea al nostro ordinamento».

L'intento dei giudici costituzionali è quello evidente di correggere una anomalia già rilevata nel testo normativo da un'attenta dottrina che si era domandata proprio «come [avrebbe potuto] il legislatore stabilire la disciplina, affidandola alla contrattazione collettiva, per una fattispecie la cui nozione dovrà essere definita dalla stessa contrattazione collettiva» (G. LOY, *Un apprendistato in cerca d'autore*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Giappichelli, Torino, 2008, 275 ss., 294).

L'argomento centrale addotto a sostegno dell'incostituzionalità della norma è, in sintesi, che il legislatore statale, rinviando alle parti sociali il compito di definire la nozione di formazione interna, finisce di fatto per appropriarsi di un ruolo che non gli compete: quello di delimitare gli spazi di intervento della legislazione regionale in questa materia. È chiaro che se lo Stato si attribuisce il potere di determinare i confini di riparto delle competenze finisce per non tenere nella necessaria considerazione l'autonomia decisionale e la sfera delle attribuzioni assicurate dalla Costituzione.

La conclusione pare ineccepibile.

Infatti il funzionamento di un sistema policentrico e caratterizzato dalla pluralità dei livelli di governo richiede che i soggetti titolari di attribuzioni costituzionalmente garantite risultino coinvolti ciascuno in misura adeguata alle proprie competenze. Anche nell'ambito della formazione, occorre salvaguardare un giusto equilibrio tra le competenze statali e quelle restanti regionali. Tale equilibrio verrebbe meno se lo Stato si assume il potere di definire unilateralmente i confini di competenze delle diverse fonti di regolazione.

Ciononostante, vi è chi ha sollevato alcune perplessità al riguardo, ipotizzando una sorta di parallelismo tra la *ratio* che ha ispirato il legislatore statale e quella sottesa ad alcune normative regionali: «ciò che lo Stato sembra aver fatto – a “monte” – attraverso la possibilità di definire formazione “interna” una formazione erogata direttamente o indirettamente dall’azienda [...] – si rileva – è stato fatto anche da quelle Regioni che – a valle – hanno richiesto, nell’apprendistato, lo svolgimento di una formazione prevalentemente esterna» (D. PAPA, *Il contratto di apprendistato. Contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Giuffrè, Milano, 2010, 150). Su tali basi si sostiene che la Corte, così come ha avallato le previsioni regionali, avrebbe dovuto far salva anche la disciplina statale.

Si tratta di critiche che provano un po’ troppo.

In realtà la scelta compiuta a suo tempo da alcune Regioni in favore della esternalizzazione della formazione, a differenza di quella sottesa alla previsione statale in esame, non può essere contestata sul piano della legittimità.

Anzitutto, essa non comporta alcuna sottrazione allo Stato del potere di regolamentare i profili formativi dell’apprendistato. Infatti, la preferenza indicata dalla norma regionale per la formazione svolta all’esterno dell’azienda riguarda non già tutto l’aspetto formativo dell’apprendistato, ma soltanto quella parte individuata come «formazione teorica» (C. Cost. 2 febbraio 2007, n. 21, in *FI*, 2007, I, 1035; si veda già la sentenza 19 dicembre 2006, n. 425, in *FI*, 2007, I, 1036). Per questa ragione in passato la stessa Corte ha ritenuto che una scelta di questo tipo «non alter[a] i rapporti tra formazione interna, la cui disciplina compete allo Stato, e formazione esterna di competenza regionale, mantenendosi perciò conforme al sistema delle competenze concorrenti e del concorso di competenze che si verifica in tema di apprendistato».

In secondo luogo, le Regioni che hanno manifestato una prevalenza per la formazione esterna hanno compiuto una scelta tutt’altro che irragionevole (M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, 88; D. COMANDÈ, *Il diritto del lavoro al «plurale»*. *Regioni e modelli regolativi differenziati nell’apprendistato*, in *q. Rivista*, 2008, 997 ss.) per la semplice ed evidente ragione che la formazione teorica necessaria nell’apprendistato professionalizzante non potrebbe realizzarsi al meglio chiusa dentro i confini geografici e culturali della dimensione azienda.

4. Semmai un rilievo che si può muovere alla sentenza in esame consiste nell’aver lasciato alcuni elementi di incertezza in ordine al metodo seguito.

Come s’è visto, i giudici costituzionali sostengono che lo Stato non può farsi carico del compito di regolare i rapporti tra le fonti in materia di apprendistato, attribuendosi una «competenza sulle competenze» estranea al nostro ordinamento ed escludendo qualsiasi partecipazione delle Regioni nella definizione di alcuni aspetti essenziali della formazione (come l’individuazione del discrimine tra formazione aziendale e formazione professionale extra aziendale o le modalità di riconoscimento della qualifica professionale e di registrazione delle competenze acquisite nel libretto formativo).

Ciononostante, la Corte non sembra fornire indicazioni soddisfacenti sul criterio da assumere per risolvere i problemi di interferenza e di interconnessione di competenze, lasciando trasparire soltanto che il rispetto del principio di leale collaborazione impone il riconoscimento alle Regioni di «un ruolo rilevante, di stimolo o di controllo nell'attività formativa».

A tal proposito sembra interessante notare che la Corte, prendendo le distanze dall'orientamento assunto nella giurisprudenza pregressa, non affianca a tale principio quello della prevalenza. In altre occasioni, invece, la stessa Corte non aveva dubitato che tale criterio dovesse trovare applicazione ogniqualvolta appaia evidente, come nel caso in esame, «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sul criterio della prevalenza si vedano C. Cost. 18 marzo 2005, n. 105, in *Le Regioni*, 2005, 5, 987; C. Cost. 2 maggio 2005, n. 175; C. Cost. 23 marzo 2006, n. 133; e C. Cost. 5 giugno 2006, n. 222).

La scelta di sottrarsi all'applicazione del principio della prevalenza non appare peraltro criticabile per almeno due ragioni. In primo luogo, tale criterio lascia aperto il problema della definizione delle competenze di ciascun soggetto coinvolto e della valutazione degli interessi pubblici da tutelare. Lo dimostra il fatto che la Corte, in alcuni casi, individuato con il criterio della prevalenza il «titolo» della competenza legislativa dello Stato nell'«ordinamento civile», non lascia alcun margine per la tutela degli altri interessi in gioco, e anzi esclude l'operatività del principio di leale collaborazione; negli altri casi invece applica il criterio con esiti del tutto diversi, sia nel senso di riconoscere spazi di normazione ai titolari degli altri interessi (le Regioni, di regola), sia nel senso di imporre l'obbligo di coordinare le iniziative dei titolari dei diversi interessi attraverso pratiche di leale collaborazione (R. BIN, *Le prospettive della legislazione regionale*, Convegno organizzato dalla rivista *Le Regioni* in collaborazione con l'Università statale di Milano, in www.forumcostituzionale.it, 4).

Del resto, come è stato opportunamente evidenziato, il criterio della prevalenza «si presta a valutazioni soggettive, che possono cadere nell'arbitrarietà, in quanto non è sempre argomentabile il percorso che conduce alla scelta di attribuire valore preponderante ad alcuni aspetti di un istituto piuttosto che ad altri, facendo assurgere uno dei diversi ambiti materiali che compongono la disciplina a elemento fondamentale del riparto di competenza legislativa» (A. GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte costituzionale*, in *GC*, 2005, 395).

Tali considerazioni potrebbero aver indotto verosimilmente la Corte a porre ad unico ed esclusivo fondamento della propria conclusione uno strumento alternativo, ma ampiamente collaudato, qual è il principio di leale collaborazione, che ha rappresentato il principale criterio di soluzione a cui la giurisprudenza costituzionale ha fatto ricorso «nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze» (C. Cost. 7 ottobre 2003, n. 308, in *GCost*, 2003, 2902).

In un ordinamento considerato ormai multilivello, il principio di collaborazione, per la propria connaturata elasticità, svolge un ruolo di cruciale rilievo in quanto consente «di rendere funzionale il nuovo ordine costituzionale alla complessa interazione di attori istituzionali che vantano reciprocamente, in base all'ordine formale delle competenze, pretese regolative concorrenti o esclusive» (B. CARUSO, A. ALAIMO, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione*, in *RIDL*, 2007, II, 569 ss.).

La leale collaborazione, pur essendo menzionata esclusivamente nell'ipotesi di esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo nei confronti delle Regioni o degli altri enti locali (art. 120, comma 2), è divenuta ormai uno dei punti cardine del nuovo ordinamento costituzionale (C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, 130).

Si tratta della via maestra per rilanciare «quel federalismo regionalista cooperativo e non competitivo o duale, in grado di conciliare le dinamiche unitarie dell'azione statale (art. 5 Cost.) e quelle autonomistiche delle regioni (art. 114 e 117, commi 3 e 4)» (B. CARUSO, A. ALAIMO, *op. cit.*).

Invero, la Corte, pur individuando correttamente nella collaborazione il criterio essenziale per risolvere l'intreccio funzionale tra i livelli di governo, per lo meno in questa occasione, non offre molte indicazioni per determinare in concreto il significato di tale principio, che dunque rischia di tradursi in un pericoloso fattore di incertezza nei rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Nell'accogliere le censure di incostituzionalità, i giudici costituzionali avrebbero potuto fondare le proprie conclusioni su una argomentazione più solida, riprendendo e sviluppando nel caso di specie alcuni punti fermi fissati soprattutto dalla sentenza 6 febbraio 2007, in *RIDL*, 2007, II, 558, in ordine alla corretta interpretazione del principio di leale collaborazione.

Nella sentenza n. 50/2005 già si affermava a chiare lettere che «poiché per i contratti a contenuto formativo si verifica un intreccio tra competenze esclusive statali e competenze concorrenti e residuali delle Regioni, soltanto una procedura che preveda intese tra lo Stato e le Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione, può tutelare sia l'autonomia regionale nella regolazione dei profili formativi sia la garanzia della determinazione da parte dello Stato dei livelli essenziali del diritto all'istruzione».

In occasione della pronuncia del 2007 la Corte compie un passo ulteriore: infatti, oltre a riferire per la prima volta la «leale collaborazione» – di regola operante nel rapporto tra livelli di governo (Stato, Regioni, enti locali) – anche al rapporto tra i vari attori che operano in uno stesso territorio o contesto, «con una valorizzazione della dimensione “orizzontale” – accanto, e parallelamente, a quella “verticale” – della sussidiarietà» (A. TROISI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *RGL*, 2007, I, 671), ritiene che la concertazione sui profili formativi dell'apprendistato professionalizzante debba sfociare necessariamente in un'intesa considerata in senso “forte”, sulla base

dell'assunto che solo tale strumento è in grado di assicurare «una paritaria co-determinazione» di un determinato atto.

In questa circostanza la Corte, nel censurare una disposizione regionale nella parte in cui attribuiva alla Giunta un potere di determinazione unilaterale dei profili formativi in assenza di intesa, si premura anche di fornire ai futuri legislatori regionali alcune linee guida, spingendosi persino ad individuare il tipo e l'intensità della collaborazione che deve essere posta in essere dai diversi attori coinvolti. Onde evitare che si creino situazioni di stallo la Corte suggerisce un sistema che imponga, in primo luogo, «comportamenti rivolti allo scambio di informazioni» e «alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti»; e che, in ultima ipotesi, «contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra (per esempio, mediante l'indicazione di un soggetto terzo)».

La concezione delineata in tal modo sul metodo della concertazione tra Regioni e parti sociali non può non avere un impatto (anche) sull'assetto della normativa statale: così come al legislatore regionale è precluso di assegnare alle istituzioni regionali il potere di determinare unilateralmente i profili formativi, in caso di assenza di intesa tra Regione e parti sociali, allo stesso modo, il principio di leale collaborazione non consente al legislatore statale di affidare «integralmente» alla fonte contrattuale la disciplina della formazione impartita all'interno dell'azienda ed eliminare così l'obbligo per le parti sociali di sottoscrivere una preventiva intesa con le Regioni.

È chiaro che in tal caso neppure l'intento di evitare situazioni di stallo e di rimediare ai ritardi nella attuazione dell'apprendistato – sotteso all'art. 23, comma 4, d.l. n. 112/2008 – varrebbe a giustificare la legittimità di una normativa che comprime gli spazi di intervento del legislatore regionale.

5. Resta, a questo punto, da accennare ad alcuni interrogativi che la sentenza in esame apre in merito alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di apprendistato professionalizzante.

Indubbiamente la pronuncia della Corte può avere qualche conseguenza indiretta sulla tenuta delle normative regionali emanate immediatamente a ridosso della pronuncia laddove queste abbiano inteso riconoscere la piena sovranità della contrattazione collettiva con riguardo alla formazione impartita in azienda. Tuttavia, in taluni casi il problema non ha ragione di porsi in quanto la normativa regionale – come nel caso della Regione Campania – si muove con una certa cautela nel complicato intreccio di competenze, evitando di assecondare la scelta del legislatore statale di devolvere questa materia in via esclusiva ai contratti collettivi (sulla disciplina campana si veda, tra gli altri, M. DELFINO, *Rapporti di lavoro, finalità formative e legislazione regionale*, in *LD*, 2007, n. 3, 493 ss.).

I problemi principali attengono invece alla delimitazione degli spazi di manovra che la contrattazione collettiva dispone attualmente alla luce della nuova formulazione della norma risultante dall'intervento della Consulta.

In proposito occorre anzitutto richiamare l'attenzione sul fatto che la pronuncia della Corte non si configura come un intervento di portata totalmente abolitrice, e cioè sfociante in una dichiarazione di incostituzionalità di tutto il comma 5-ter dell'art. 49, ma colpisce soltanto quella parte del testo legislativo ritenuta lesiva della sfera di competenza delle Regioni in materia di formazione professionale e del principio di leale collaborazione.

La Corte ha scelto dunque di percorrere una strada più prudente, e ciò verosimilmente per una ragione non difficile da intuire: la preoccupazione di creare un vuoto di regolamentazione in materia di apprendistato, a cui potrebbe conseguire il rischio di paralizzare un canale privilegiato – e per certi versi addirittura esclusivo – per l'ingresso della forza lavoro giovanile nel mercato del lavoro, qual è l'apprendistato.

Cionondimeno la Corte finisce ugualmente per «spiazzare» le parti sociali, che, prima del suo intervento, si erano prontamente attivate a stipulare contratti collettivi a diverso livello (anche interconfederale), per disciplinare i profili formativi dell'apprendistato ed introdurre una definizione del concetto di “formazione esclusivamente aziendale” (basti per tutti il riferimento all'accordo interconfederale siglato il 9 febbraio 2010 tra Confapi e Cgil, Cisl e Uil).

In conseguenza di ciò, il canale contrattuale introdotto dal comma 5-ter dell'art. 49 ne esce almeno in parte delegittimato, considerando che la eliminazione di alcune espressioni dal testo originario del comma 5-ter comporta una sensibile riduzione dello spazio riservato alla contrattazione collettiva: questa, come s'è visto, da un lato, non è più investita di una competenza esclusiva nella regolazione dei profili formativi dell'apprendistato con formazione esclusivamente aziendale, ed in particolare, nella definizione del confine tra la formazione interna e la formazione esterna, e, dall'altro, resta nuovamente assoggettata ai vincoli previsti dal comma 5 dell'art. 49.

Si dovrà però ammettere che in caso di apprendistato con formazione esclusivamente aziendale l'autonomia collettiva conserva immutato il potere di regolamentare i profili esplicitamente richiamati dall'attuale formulazione del comma 5-ter anche se dovrà rispettare il ruolo rilevante di stimolo e di controllo dell'attività formativa che la Corte riconosce alle Regioni.

In tal caso non v'è ragione di subordinare la stipula del contratto collettivo alla preventiva emanazione di una normativa regionale che stabilisca la nozione di formazione aziendale, e detti regole in materia di durata, modalità di erogazione e certificazione della formazione. Ed infatti la legge non impone alcuna sequenza di tipo procedimentale; anzi, nel comma 5-bis, ammette la possibilità di un intervento in via suppletiva della contrattazione collettiva in caso di apprendistato con formazione esterna o mista. Tuttavia, ove si verificino interferenze tra la formazione interna e quella esterna (come nel caso della nozione di formazione aziendale), il rispetto del principio di leale collaborazione dovrebbe imporre che le parti sociali sottoscrivano una preventiva intesa con le Regioni.

Altra questione è se la dichiarazione di incostituzionalità, nel viziare una parte del comma 5-ter, possa ripercuotersi *anche* sui contratti collettivi già stipulati, o più precisamente, su quelle clausole, contenute in tali contratti, che trovano il loro necessario e logico presupposto nella (parte della) norma dichiarata incostituzionale. Problema, questo, che si potrebbe porre in particolar modo per i contratti che, prima della pronuncia, hanno stabilito la nozione di formazione aziendale, oppure per quelli che hanno fissato la durata della formazione formale senza tenere conto dei parametri stabiliti dall'art. 49, come il monte minimo di 120 ore annue.

Nonostante il contrario avviso di una parte della dottrina (M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 13), sembra che a tale quesito debba darsi risposta positiva.

In particolare, stando all'orientamento della dottrina di diritto costituzionale, non può escludersi che la decisione della Corte costituzionale possa essere invocata per affermare la nullità delle clausole dei contratti collettivi conclusi sulla base della norma dichiarata illegittima.

È opinione condivisa infatti che la perdita di efficacia di una norma dichiarata costituzionalmente illegittima «non vale soltanto per il futuro, ma [...] opera pure retroattivamente, nei confronti di fatti o di rapporti instauratisi nel periodo in cui la norma legislativa incostituzionale era vigente ed esercitava efficacia» (F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, 1968, 968). Per cui, se l'annullamento della sentenza di accoglimento «ha effetti retroattivi perché risale al passato la condizione di invalidità che giustifica l'eliminazione dell'atto» (F. PIERANDREI, *op. cit.*, 969), si deve ammettere che col cadere della norma dichiarata incostituzionale, potrebbero cadere anche – per effetto della possibile iniziativa giudiziaria di una parte – i contratti collettivi che in essa trovano la propria fonte di legittimazione.

Per tale ragione non appare persuasiva l'opinione espressa dal Ministero del lavoro (nella risposta ad interpello del 10 giugno 2010, n. 25) secondo cui la disciplina contrattuale già adottata ai sensi del comma 5-ter dell'art. 49 potrebbe rimanere pienamente efficace sino alla promulgazione della legge regionale che dovesse dettare una disciplina incompatibile.

Non è un caso che le parti sociali, nell'intesa concertativa sottoscritta il 27 ottobre 2010 con il Governo, le Regioni e le Province autonome, abbiano sentito il bisogno, tra le altre cose, «di confermare, per le ipotesi di cui al comma 5 ter dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 276 del 2003, in materia di formazione esclusivamente aziendale, e alla luce della sentenza n. 176 del 2010 della Corte costituzionale, le previsioni contenute nei contratti collettivi e negli accordi interconfederali che hanno disciplinato l'apprendistato professionalizzante anche in applicazione di detto comma, che rimangono valide per le Regioni che non hanno già provveduto a definire compiutamente la normativa ai sensi dell'articolo 49, commi 5 e 5 ter, del citato decreto legislativo n. 276 del 2003».

In tal modo le parti sociali mostrano piena consapevolezza delle possibili ricadute che la sentenza della Corte può avere sui contratti già stipulati, anche

se, a nostro avviso, intervenendo sul punto in sede di stipula di un accordo triangolare – che, come ben noto, a differenza del contratto collettivo può far sorgere a carico delle parti stipulanti soltanto impegni di carattere squisitamente politico – non eliminano il problema alla radice.

Raffaello Santagata

Ricercatore di Diritto del lavoro – Seconda Università degli Studi di Napoli

2. Contrattazione collettiva

2.1. Trib. Monza 6 ottobre 2009, n. 464 (in  *Boll. Adapt*, 2010, n. 37).

Contrattazione collettiva - Contratti collettivi - Successione nel tempo di contratti collettivi dello stesso livello - Settore metalmeccanico industria Clausole collettive di contingentamento relative al contratto a termine - Clausola di ultrattività - Accordi separati - Coesistenza di due diversi Ccnl nel settore metalmeccanico industria - Applicabilità dei soli Ccnl stipulati successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/2001 - Sussistenza.

Il rinvio alla contrattazione collettiva contenuto nell'art. 10, comma 7, d.lgs. n. 368/2001, a proposito di limiti quantitativi per la stipulazione di contratti a termine, si riferisce ai soli Ccnl stipulati successivamente all'entrata in vigore del decreto stesso, in forza dell'art. 11, d.lgs. n. 368/2001. Ne consegue che il Ccnl metalmeccanici del 1999 – sottoscritto da Fiom, Fim e Uilm e recante nell'art. 36 una clausola di "durata" che prevedeva, in assenza di disdetta prima della scadenza del 31 dicembre 2002, il rinnovo del contratto stesso e, in caso di disdetta, la prosecuzione della vigenza sino alla sostituzione da parte del successivo Ccnl – pur non essendo stato validamente sostituito, agli effetti dell'art. 36, dal Ccnl metalmeccanici del 2003, sottoscritto solo dalla Fim e dalla Uilm e non già da tutti i soggetti che erano stati "parte" del Ccnl del 1999, non è comunque più applicabile oltre la data di scadenza del contratto.

Le clausole di contingentamento del lavoro a termine e il problema dell'ultrattività di un Ccnl seguito da accordo separato

Sommario: **1.** Il caso di specie. – **2.** Il rinvio legale ai contratti collettivi per la individuazione di limiti percentuali alle assunzioni a termine. – **3.** Successione nel tempo di contratti collettivi e clausola di durata: la questione degli accordi separati.

1. La sentenza che si annota affronta il problema dell'illegittima apposizione del termine al contratto di lavoro, da un lato, per difetto dei presupposti formali e sostanziali e, dall'altro, per il superamento dei limiti quantitativi previsti dal Ccnl metalmeccanici del 1999. Sotto il primo profilo, il Giudice riconosce in capo alla ricorrente la sussistenza di un rapporto di lavoro a tempo