

Apprendistato e *multilevel regulation*

Lorenzo Zoppoli

Sommario: **1.** Il nuovo apprendistato e la *multilevel regulation*. – **2.** Istituzioni che si rafforzano o che si ostacolano? – **3.** Gli equilibri originari del decreto legislativo n. 276/2003. – **4.** Le Regioni: in ritardo e ingabbiate dai vincoli costituzionali. – **5.** La sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2005: egualitarismo o ultraliberismo? – **6.** Quale spazio per una legislazione regionale a sostegno di un apprendistato di qualità?

1. Non è una novità che la disciplina del contratto di apprendistato derivi da una molteplicità di fonti che possono esprimersi a diversi livelli tanto nella gerarchia delle fonti (costituzione, legge statale, leggi regionali, contrattazione collettiva) quanto nella dimensione territoriale (nazionale, regionale, provinciale). Certo qualche decennio addietro i principali problemi giuridici si addensavano intorno alla relazione legge statale-contrattazione collettiva, specie in virtù del ruolo crescente che quest'ultima acquisiva nel mantenere o ridimensionare le differenze tra lo speciale contratto di lavoro e i restanti rapporti in cui era deducibile la prestazione di lavoro subordinato⁽¹⁾. Ma da allora, quando pure si registrava un qualche particolare segno di vitalità nella legislazione regionale (ad esempio lombarda o piemontese), molta acqua è passata sotto i ponti: al punto che un istituto che pareva destinato ad essere confinato nel settore dell'artigianato per essere soppiantato dalla "novità" del contratto di formazione e lavoro è invece stato progressivamente rivitalizzato. Oggi l'apprendistato – nella versione "una e trina" ideata dal decreto legislativo n. 276/2003⁽²⁾ – è la vera stella nel firmamento dei contratti con finalità formativa, avendo ereditato tutte le aspettative

* Lorenzo Zoppoli è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Federico II di Napoli. Il testo aggiorna una comunicazione al seminario *Riformare le relazioni industriali? Luci ed ombre del caso italiano*, Modena, 23-24 febbraio 2006, già pubblicata in una prima versione nella rivista *DLM*, 2006, n. 1.

⁽¹⁾ Mi sono occupato di questi aspetti molti anni fa: L. ZOPPOLI, *Apprendistato*, in F. LISO, M. RUSCIANO (a cura di), *La revisione della normativa sul rapporto di lavoro*, Guida, Napoli, 1987, vol. II, 709 ss.

⁽²⁾ Con questa riforma, come si sa, esistono tre diversi contratti di apprendistato: l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione (art. 48), l'apprendistato professionalizzante (art. 49) e l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione (art. 50). Per una descrizione della transizione dal vecchio tirocinio alla nuova tipologia contrattuale, vedi A. LASSANDARI, *Il tirocinio*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Utet, Torino, 2004, vol. XV, 426; D. GAROFALO, *Il ruolo dell'apprendistato nel sistema di istruzione e formazione professionale*, in P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2006, 431 ss.; G.G. BALANDI, *Formazione e contratto di lavoro*, relazione al Congresso nazionale Aidlass, Cagliari, 1-2-3 giugno 2006, in corso di pubblicazione.

suscitate (e solo in parte mantenute) dalle nuove tipologie contrattuali emerse negli ultimi trent'anni. Un bel peso dunque; e un peso per il quale ancora non sono state individuate delle spalle sufficientemente robuste. Infatti la questione della *multilevel regulation* si è riproposta con accenti del tutto nuovi dopo la riforma del 2003.

2. Nel tornare sulla tematica ⁽³⁾, vorrei riprendere un'affermazione di Sen Amartya che ho già utilizzato qualche anno addietro ⁽⁴⁾: “viviamo in un mondo di molte istituzioni ... e dobbiamo fare in modo che si possano supportare e rafforzare tra loro, anziché ostacolarsi a vicenda” ⁽⁵⁾. Mi pare affermazione tanto semplice quanto vitale. Mi chiederei che grado di inveramento ha avuto rispetto ai rapporti Stato-Regioni (e non solo) nella recente stagione di nuova regolazione del contratto di apprendistato seguita alla riforma avviata con il decreto legislativo n. 276/2003, che, com'è noto, ha dovuto fare i conti con un quadro costituzionale nuovo di zecca.

In materia le questioni che si ripropongono sono emblematiche di una confusione di concetti e di criteri che non è semplice affrontare. Perciò è il caso di partire da alcune proposizioni nette, anche se un po' drastiche.

a) L'apprendistato è un contratto che riguarda (fino a restarne segnato nella “funzione”) la formazione di un lavoratore occupato e perciò costituisce uno snodo in cui appare inevitabilmente intricato il rapporto tra più “istituzioni” e tra più competenze giuridico-gestionali di quelle istituzioni. Le istituzioni sono – come minimo – Stato, Regioni, impresa e parti sociali; le competenze sono: normative, organizzative e di monitoraggio-controllo ⁽⁶⁾.

b) Con l'apprendistato si mette a disposizione di imprese e lavoratori un contratto utilizzabile per la realizzazione di tre-quattro politiche tra loro connesse, ma anche distinte: la politica economica (quantità e qualità di beni prodotti o servizi erogati), la politica dell'occupazione (quantità di domanda di lavoro), la politica del lavoro (qualità dell'offerta di lavoro e dell'occupazione), la politica dell'istruzione e della formazione professionale.

c) Nell'apprendistato vengono ad intrecciarsi il diritto del giovane cittadino ad avere un'adeguata formazione per il lavoro e il diritto dell'imprenditore di utilizzare forza-lavoro in preparazione (quindi non in grado di esprimere professionalità pregiata) a condizioni convenienti rispetto al resto dei lavoratori.

⁽³⁾ Da ultimo l'ho affrontata in 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.

⁽⁴⁾ L. ZOPPOLI, *Il lavoro di Aracne: formazione e politiche attive dell'impiego nelle recenti dinamiche istituzionali*, in *DLM*, 2003, 85 ss., e in R. REALFONZO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Formazione e lavoro: l'efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali*, F. Angeli, Milano, 2003, 13 ss.

⁽⁵⁾ La citazione da Sen Amartya è in K. SEN AMARTYA, *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano, 2002, 18.

⁽⁶⁾ Tra le varie attività connesse all'apprendistato le principali sono: reperimento e destinazione di finanziamenti e sovvenzioni; definizione dei programmi formativi; organizzazione, attuazione e coordinamento dei corsi; vigilanza sullo svolgimento delle attività; accreditamento dei soggetti che svolgono attività di formazione professionale nei diversi ambiti territoriali; acquisizione ed elaborazione di dati ed informazioni; certificazione dell'attività svolta; riconoscimento dei crediti formativi; contabilizzazione delle spese sostenute; verifica dell'efficacia degli interventi formativi.

La questione posta dai problemi di regolazione del contratto di apprendistato mi sembra attenersi essenzialmente alla realizzazione dell'equilibrio ottimale (almeno) tra le istituzioni suddette (punto a), ciascuna colta nella sua vocazione funzionale, nello svolgimento delle politiche (indicate al punto b) dirette a realizzare un adeguato contemperamento tra i due diritti (di cui al punto c).

È del tutto evidente che il raggiungimento di questo equilibrio è difficile. Bisogna però fare almeno in modo che, per dirla con Sen Amartya, le varie istituzioni non si ostacolino tra loro, soprattutto nella realizzazione delle finalità di cui al punto c: cioè il diritto alla formazione del giovane lavoratore e il diritto dell'impresa ad occuparlo a condizioni per essa convenienti.

Allora la domanda è: il quadro delle competenze che si è delineato negli ultimi due/tre anni – a seguito degli interventi del legislatore (innanzitutto costituzionale), della Corte Costituzionale, degli organi governativi, delle Regioni, della contrattazione collettiva – è tale da non ostacolare la realizzazione di quegli obiettivi ad opera delle varie istituzioni coinvolte?

3. Il decreto legislativo n. 276/2003 pareva originariamente incline ad attribuire un certo spazio regolativo alle Regioni in materia di apprendistato, in quanto il contratto veniva tendenzialmente attratto nella materia "formazione", di esclusiva competenza regionale. La soluzione era, per un verso, semplicistica (perché riproponeva l'illusione di poter scindere la regolazione del contratto di lavoro da quella della formazione) ⁽⁷⁾ e, per altro verso, incompleta, in quanto non scioglieva i problemi di rapporto con la contrattazione collettiva, specie là dove innescava circoli viziosi tra regolazioni di diverso livello o sembrava immaginare la subordinazione della contrattazione nazionale a standard fissati dalle Regioni – vedi articolo 48, comma 4, lettera c) ⁽⁸⁾.

Inoltre dava adito a vari dubbi di costituzionalità perché, se i profili formativi dell'apprendistato andavano ricondotti alla materia "formazione" – di esclusiva competenza regionale –, il legislatore statale non poteva dettare principi e criteri direttivi con riguardo alla potestà legislativa o regolamentare da esercitare ad opera delle Regioni.

Non pochi profili organizzativi e di controllo venivano poi rimessi ad un potere prevalentemente statale (vedi articoli 51, 53 e 17).

4. Dopo un periodo di *surplace*, la contrattazione collettiva ha preso una piega per certi versi inaspettata con la stipulazione del contratto collettivo nazionale di categoria per il commercio (2 luglio 2004), che ha in qualche modo spiazzato,

⁽⁷⁾ Nel quadro costituzionale precedente al 2001, a proposito della formazione professionale degli apprendisti, la Corte Costituzionale (sentenza n. 314/1990) ricordava che, «tanto in occasione del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni avvenuto nel 1972 quanto in occasione di quello del 1977, i relativi decreti presidenziali hanno precisato, nel trasferire alle regioni la formazione professionale (anche degli apprendisti), che restava riservata allo Stato la disciplina del rapporto giuridico di apprendistato e, quindi, degli aspetti retributivi, contributivi e previdenziali connessi a quest'ultimo (vedi art. 7, lett. c), del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10; art. 36 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Questa ripartizione di competenze è stata confermata dalla legge quadro in materia di formazione professionale (vedi l. 21 dicembre 1978, n. 845)».

⁽⁸⁾ Vedi M. RUSCIANO, *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo 276 del 2003*, in *DLM*, 2004, 257 ss.

anticipandola, una legislazione regionale alquanto pigra ed attendista. Quella contrattazione è stata ritenuta illegittima da una circolare ministeriale (n. 40/2004) ⁽⁹⁾.

Poco dopo il quadro delle competenze originariamente definite dal decreto legislativo n. 276/2003 è stato, simultaneamente, confermato ed alterato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005. Confermato perché ritenuto del tutto conforme all'articolo 117 della Costituzione; alterato in quanto i criteri e le motivazioni utilizzati per fondare il riparto di competenze Stato-Regioni sono ben diversi da quelli cui si era ispirato il legislatore, come tra breve si vedrà.

Appena qualche mese dopo la sentenza, l'articolo 49 del decreto legislativo n. 276/2003 viene modificato in modo sensibile dal decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con la legge 14 maggio 2005, n. 80. Tale legge dà via libera alla contrattazione nazionale in materia di apprendistato professionalizzante, anche se intervenuta in assenza di legislazione regionale (cioè proprio la contrattazione ritenuta illegittima dalla circolare ministeriale del 2004). Questo obiettivamente sposta il baricentro del sistema delle fonti in materia, che pare incentrarsi sul contratto nazionale di categoria, seppure in attesa di una specifica *legge* regionale (è da rimarcare che stavolta il legislatore dice specificamente "legge" e non "regolamentazione", come nell'articolo 49, comma 5). Questo rafforzamento del contratto nazionale, sebbene in via sussidiaria, quanto meno crea qualche problema in ordine al rapporto tra livelli contrattuali, in quanto la legge regionale non può più scegliere un altro livello contrattuale di riferimento da privilegiare una volta che la legge statale ha abilitato prioritariamente il livello nazionale di contrattazione. O meglio, la scelta della legge regionale non può che essere quella di un prudente rinvio al sistema della contrattazione collettiva, così come autonomamente articolato al suo interno.

Non c'è dubbio però che l'intervento più incisivo è quello della Corte Costituzionale, sentenza 28 gennaio 2005, n. 50, che mina alla base l'edificio (già sbilenco) costruito dal decreto legislativo n. 276. Infatti, la Corte traccia una linea di demarcazione che attraversa il contratto di apprendistato e lo spacca profondamente: essa distingue tra formazione interna all'azienda, rientrante nell'ordinamento civile e quindi nella competenza legislativa statale, e formazione esterna o pubblica, che resta la sola di competenza regionale, pur sempre esclusiva (o meglio, residuale).

Con ciò la Corte legittima sì per intero tutta la disciplina del decreto legislativo n. 276 in materia di apprendistato, ma sulla base di una concezione assai dilatata dei principi che il legislatore può dettare in ordine a materie che comunque rientrano tra quelle di competenza residuale delle Regioni. Ciò viene fatto in quanto si rileva una "concorrenza di competenze" più che una competenza concorrente: e con un artificio dialettico di cui si fatica a comprendere il fondamento logico-giuridico, si afferma che la concorrenza di competenze va risolta appellandosi ai principi di "leale collaborazione" e di "prevalenza" di una materia rispetto all'altra.

⁽⁹⁾ Vedi M. TIRABOSCHI, *La messa a regime del nuovo apprendistato tra chiarimenti ministeriali e regolamentazioni regionali*, in *q. Rivista*, 2005, 226 ss.

Emblematico è quanto si dice in ordine all'articolo 51 sulla certificazione dei crediti acquisiti dall'apprendista, da regolare con decreto ministeriale, che, in quanto condizionato alla previa intesa con le autonomie e vincolato al rispetto delle competenze, risponderebbe al principio di leale collaborazione.

Nemmeno da trascurare è che la regola precisa (sebbene derogabile ad opera di specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo) dell'esclusione degli apprendisti dal computo dei limiti numerici degli organici dell'impresa al fine dell'applicazione di leggi o contratti collettivi (articolo 53, comma 2, del decreto legislativo n. 276) viene ricondotta alla materia "tutela del lavoro" e assimilata ad un principio fondamentale volto a condizionare la potestà legislativa concorrente regionale.

A dire il vero la Corte sembra ricorrere a tutti i possibili appigli per legittimare una normativa di cornice, guida e contenimento ad opera dello Stato. Qualcuno ha ritenuto questo straordinario sforzo interpretativo correttivo da condividere e giustificare, essendo accreditabile con un forte ancoraggio a principi egualitari, da salvaguardare soprattutto quando sono in ballo istituti del diritto dei privati⁽¹⁰⁾. E questo potrebbe ben valere per un'interpretazione rigorosa di materie ed istituti riconducibili all'ordinamento civile. Quando però la Corte non indugia nell'accumulare criteri, anche i più fantasiosi, per imbrigliare la potestà legislativa ed amministrativa regionale in un ginepraio di previe intese, criteri e principi o, addirittura, decreti ministeriali limitativi e omogeneizzanti (come nel caso dell'articolo 51) e vincoli di derivazione contrattuale, è legittimo nutrire qualche dubbio sulla filosofia genuinamente egualitaria su cui è basato un neocentralismo fuori stagione. L'esito sicuro pare piuttosto una crescita della confusione e della incertezza, con moltiplicazione degli ostacoli per l'azione regolativa e gestionale soprattutto delle Regioni.

5. In realtà la Corte sembra chiaramente difendere il contratto di apprendistato da una regolazione di derivazione pubblica policentrica. Essa pare incline a concentrare i poteri regolativi in capo allo Stato e, al limite, alle parti sociali, concependo le Regioni essenzialmente come bracci esecutivo-amministrativi, ai quali è tutt'al più dato di assumere decisioni in ordine all'utilizzazione delle proprie risorse finanziarie.

Se però si considera che: a) l'impianto dell'articolo 276 è un impianto in cui lo Stato regola ben poco l'apprendistato, sia per gli aspetti contrattuali sia per quelli di formazione "interna"; b) e che la disciplina ad opera dei contratti collettivi è soltanto eventuale e di applicazione generalizzata non garantita *de iure*: si capisce perché la posizione della Corte non pare limitativa del solo intervento regionale, ma dell'intervento pubblico *tout court*. In questo senso la giurisprudenza costituzionale – vista nel suo impatto istantaneo, senza proiezioni prospettiche su future politiche del diritto, attualmente solo ipotizzabili – appare connotata in senso ultraliberista e consegue un unico sicuro obiettivo: indebolire notevolmente la regolazione pubblica dell'apprendistato.

⁽¹⁰⁾ P. ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, nota a C. Cost. n. 50/2005, in *RIDL*, 2005, II, 541 ss.

L'unico antidoto ad una profonda *deregulation* dell'apprendistato immediatamente praticabile appare in effetti la contrattazione collettiva, che infatti è intervenuta in modo rilevante, soprattutto a livello nazionale (oltre al commercio, vedi i Ccnl di edilizia 2004 e tessile e credito 2005) ⁽¹⁾.

Ma il giurista non può non chiedersi:

- a) al di là di preferenze ideologiche o politiche, la contrattazione con efficacia soggettiva limitata può essere un valido surrogato della legislazione statale e regionale?
- b) Un sistema come quello che si è venuto delineando è in grado di promuovere l'attivazione del giusto livello di regolazione per garantire entrambi i diritti coinvolti nella disciplina dell'apprendistato e inizialmente richiamati (del giovane alla formazione e dell'impresa ad un costo conveniente dell'apprendista)?

6. A tutte e due le esigenze indicate forse può rispondere meglio un esercizio di potestà legislative e amministrative da parte delle Regioni dirette a configurare un intervento pubblico nella formazione degli apprendisti e nei mercati del lavoro territoriali che, senza ridurre le garanzie previste dalla legislazione statale e dalla contrattazione collettiva, abbia un respiro più ampio di quello meramente esecutivo. Tutto sommato si tratta soltanto di riconoscere alle Regioni qualche spazio di agibilità in più per rendere il proprio sistema di formazione degli apprendisti più efficace nel dare al giovane un'adeguata formazione e all'impresa il ruolo che è in grado di svolgere in un ben preciso contesto.

Nulla di così socialmente pericoloso sul piano dei principi di eguaglianza: solo un'attenzione a non porre ostacoli ad un intervento pubblico che anzi possa essere socialmente adeguato alle specificità regionali di determinati mercati, adattando gli strumenti a legittimi orientamenti nelle politiche economiche, dell'occupazione e del lavoro.

Certo molte Regioni paiono relativamente sensibili a questa esigenza: infatti hanno ripreso ad intervenire appoggiandosi molto sulla contrattazione collettiva nazionale e dando ad essa il supporto della forza di una legge regionale (vedi le leggi regionali di Marche, 25 gennaio 2005, n. 2; Toscana, 26 luglio 2002, n. 32, modificata dalla legge 1° febbraio 2005, n. 20; Friuli Venezia Giulia, 9 agosto 2005, n. 18; Sicilia, 5 novembre 2004, n. 15; Lombardia, 19 settembre 2006, n. 19).

Altre Regioni manifestano però orientamenti in parte diversi. La Regione Puglia, ad esempio, con la legge 22 novembre 2005, n. 13, ha fissato alcuni principi o regole in via eteronoma: come quello della prevalenza della formazione esterna; o come la previsione di incentivi a chi assume a tempo indeterminato gli apprendisti con il pieno rispetto dei Ccnl ⁽²⁾. In parte anche l'Emilia Romagna, con la

⁽¹⁾ Per una valutazione addirittura trionfalistica di questa contrattazione vedi G. ORLANDINI, *Un dialogo pluriordinamentale: Regioni e parti sociali tra sperimentazioni e "messa a regime" del nuovo apprendistato professionalizzante*, in M. RUSCIANO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Istituzioni e regole del lavoro flessibile*, ES, Napoli, 2006, 153 ss.

⁽²⁾ Pietro Curzio, nell'introduzione a *Lavoro e diritti a tre anni dalla l. 30/2003* (Cacucci, Bari, 2006), sintetizza così questa legislazione: "peculiare è la scelta di prevedere per i primi due anni di apprendistato un numero minimo di ore di formazione pari a quello previsto dal decreto legislativo ('almeno' 120 ore annue) che però si innalza negli eventuali anni successivi perché "l'allungamento della durata massima dell'apprendistato a sei anni, operato con il decreto legislativo 276 può trovare giustificazione soltanto

legge 1° agosto 2005, n. 18, sembra voler lasciare al datore di lavoro una notevole libertà nell'articolare i profili formativi (in questo censurata prontamente dal Ministero del lavoro) ⁽¹³⁾. Più interventiste, per altri versi (ad esempio certificazioni e controlli), appaiono invece la legge regionale del Lazio 10 agosto 2006, n. 10, e le leggi delle Province autonome (Bolzano, 20 marzo 2006, n. 2, e Trento, 10 ottobre 2006, n. 6, la seconda riguardante tutti i tipi di apprendistato).

Sembrano quindi profilarsi alcune diversità nelle discipline regionali:

- qualcuna è centrata (o appiattita) sulla contrattazione nazionale, ritenuta evidentemente del tutto congrua;
- qualche altra è centrata su una regolazione regionale più autonoma, nella quale si può intravedere sia un maggior ruolo dirigistico assunto dal pubblico, con le varie risorse di cui dispone, sia una maggiore libertà per l'impresa in cui deve svolgersi la formazione dell'apprendista.

Per quanto riguarda il secondo tipo di legislazione, sembra riproporsi un problema che la Corte Costituzionale ha in verità risolto in modo troppo sbrigativo. È legittimo che il legislatore statale in una materia di competenza regionale residuale costringa il legislatore regionale a rinviare alla contrattazione o addirittura ad osservare la contrattazione nazionale – articolo 49, comma 5, lettera b)? In base a quale logica o norma o principio l'articolo 117 consente un vincolo del genere in una materia in cui vi è competenza residuale regionale come i profili professionali dell'apprendistato? Possono qui invocarsi principi come la “leale collaborazione” (ma tra chi? possibile che questo principio obblighi le Regioni a raggiungere intese con le parti sociali o a rinviare ai contratti collettivi nell'esercizio della propria potestà legislativa?) ⁽¹⁴⁾ o la “prevalenza” di una materia rispetto ad un'altra (ma quale? la formazione interna su quella esterna)? Franca-mente mi pare che la Corte non abbia dato risposta a queste domande e che sia doveroso riproporre più di un dubbio sulle norme del decreto legislativo n. 276 interpretate in senso così riduttivo delle competenze regionali a favore di una contrattazione collettiva non adeguatamente attrezzata per regolare tutti i delicati passaggi che dovrebbero caratterizzare il nuovo apprendistato ⁽¹⁵⁾.

nella particolarità delle esigenze formative cui può corrispondere una durata così lunga (e onerosa per la collettività, per l'effetto degli sgravi contributivi)”. La legge contiene poi una serie di norme volte a garantire l'effettivo espletamento, l'adeguatezza e la spendibilità all'esterno della formazione, tramite un sistema di certificazioni e controlli sull'attività di formazione e sui soggetti che la erogano, ma anche tramite il finanziamento regionale della formazione esterna, effettuato sotto forma di “buono”, che l'apprendista può utilizzare, d'intesa con il datore, presso uno degli enti di formazione accreditati. Altro dato caratterizzante è la scelta di sostenere il passaggio dall'apprendistato al contratto di lavoro ordinario, con la previsione di un “incentivo economico ai datori di lavoro che, senza soluzione di continuità rispetto al periodo di apprendistato, assumano il lavoratore a tempo indeterminato” [...].”

⁽¹³⁾ Sulla l.r. Toscana, vedi G. ORLANDINI, *op. cit.*

⁽¹⁴⁾ Ben diverso è che il legislatore regionale, come d'altronde quello statale, scelga di concertare con le parti sociali gli interventi legislativi in materia o persino di uniformarsi ad orientamenti negoziali maturati a livello nazionale: si tratta di scelte legittime che possono essere opportune e persino sagge e lungimiranti, se dirette a garantire preventivamente una certa effettività a nuove e complesse regolamentazioni, ma che non limitano pregiudizialmente l'esercizio di una potestà legislativa che, in quanto tale, viene dalla Costituzione riconosciuta in capo alle Regioni come articolazioni politiche autonome della Repubblica (art. 114, commi 1 e 2, Cost.).

⁽¹⁵⁾ Una linea di ragionamento più articolata e convincente si ritrova anche nella recente giurisprudenza della Corte: vedi, ad esempio, la sentenza n. 51/2005 (in *q. Rivista*, 2005, 821, con nota di S. SCAGLIARINI), relativa ai fondi interprofessionali per la formazione continua. Su questa sentenza, vedi le condi-

Forse, al fondo, si può anche intravedere una dicotomia Nord-Sud, espressione di due diverse filosofie, chiaramente frutto di diversità strutturali, avendo l'una un'economia basata su imprese private più forti e autonome e l'altra un'economia che ancora gravita intorno ad una spesa pubblica da orientare con grande accuratezza e lungimiranza. Da questo angolo visuale, se nelle interpretazioni del quadro costituzionale dovesse darsi valenza assolutamente coattiva alla visione ultraliberista della Corte Costituzionale – leggibile, come s'è detto, nella sentenza n. 50 del 2005 – ad essere messo a rischio sarebbe chiaramente il modello meridionale, più centrato su un ruolo garantista del pubblico. Anche se mi rendo conto che su questo modello non a tutti viene naturale scommettere, neanche però mi sembra sostenibile una prematura preclusione politica o, ancor peggio, giuridico-istituzionale, che desse per scontato esiti vetero-assistenziali degli assestamenti regionali in atto (verso i quali pure è necessario vigilare) e non tenesse conto di quanto lunghi e complicati sono i processi di evoluzione democratica delle istituzioni.

C'è un'alternativa: ritenere pienamente legittimo l'intervento dello Stato su tutto quanto rientri nell'ordinamento civile, ma ritenere parimenti del tutto ammissibile che le Regioni intervengano nel regolare l'apprendistato, oltre che su tutti i profili formativi anche negli sviluppi successivi al completamento del percorso formativo, utilizzando risorse a loro destinate (ad esempio di derivazione europea) sia per finanziare percorsi formativi sia per premiare le imprese che creino occupazione aggiuntiva duratura. Si tratta di un ambito di regolazione diverso da quello preso in considerazione dalla Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 2005, un ambito nel quale non si introducono vincoli, ma si fa uso di un diritto promozionale, rendendolo coerente con la programmazione regionale delle politiche di sviluppo del territorio. Questo approccio è individuabile, ad esempio, nel recente disegno di legge approvato dalla Giunta regionale campana nel settembre 2006⁽¹⁶⁾, che regola, insieme a molte altre materie, tutti i tipi di apprendistato.

Convincenti appaiono al riguardo anche quelle proposte interpretative che ritengono compatibili con il quadro costituzionale e legislativo-statutale quelle regolamentazioni regionali che configurino in modo differenziato il riferimento alla contrattazione collettiva. Distinguendo un "modello emiliano", dove si punta di più sulla contrattazione collettiva, da un modello in cui la disciplina legislativa regionale prevale in materie affidate alla responsabilità dell'intervento pubblico, precipuamente regionale (ad esempio nell'indirizzo per il tipo di formazione; nella definizione dei requisiti e dei controlli riguardanti la capacità formativa interna delle imprese)⁽¹⁷⁾. Certo è che oggi appare difficile esercitarsi in *actio finium regundorum* con l'obiettivo di erigere mura inespugnabili intorno a questa o quella competenza. Il giurista deve necessariamente accettare la sfida di un ordinamento giuridico sempre più complesso, in cui i livelli della regolazione si

visibili osservazioni di B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, relazione al Congresso nazionale Aidlass, Cagliari, 1-2-3 giugno 2006, in corso di pubblicazione.

⁽¹⁶⁾ Vedilo sul sito internet della Fondazione Marco Biagi, all'indirizzo www.csmb.unimo.it, alla pagina del *Bollettino Adapt*, 2006, n. 48.

⁽¹⁷⁾ Vedi M. ROCCELLA, *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante nella legislazione regionale*, destinato agli *Studi in onore di Edoardo Ghera* e in corso di pubblicazione in *LD*, 2007.

intersecano, si intrecciano e possono ostacolarsi o integrarsi; e deve fare il possibile per agevolare la convergenza della regolazione verso la realizzazione delle finalità sociali di primaria rilevanza ⁽¹⁸⁾.

In questo modo, tornando a Sen Amartya, si può recuperare quell'equilibrio tra istituzioni che non si ostacolano a vicenda, pur pigiando su politiche diverse per realizzare in modo ottimale i due diritti in questione. Se neanche questo fosse possibile, davvero non si comprende quali strumenti avrebbero le autonomie territoriali per realizzare percorsi formativi in grado di assicurare maggiore qualità tanto del lavoro, quanto dei sistemi economici destinati (si spera) ad assorbirlo.

Apprendistato e multilevel regulation – Riassunto. *L'A. affronta il tema della multilevel regulation che, con accenti di novità a seguito della riforma del mercato del lavoro del 2003, caratterizza l'istituto dell'apprendistato. Poste alcune proposizioni fondamentali – relativamente alla identificazione delle istituzioni coinvolte, delle politiche sottostanti alla regolazione dell'istituto, e alla specifica esigenza di contemperamento dei diritti delle parti contrattuali – l'A. identifica la questione nella necessità di realizzare l'equilibrio ottimale tra tali istituzioni colte ciascuna nella propria vocazione funzionale e si interroga, pertanto, circa l'idoneità in questo senso dell'assetto attuale di ripartizione regolamentare. L'A. ripercorre, quindi, la vicenda relativa alla regolamentazione dell'apprendistato a partire dall'impianto di ripartizione di competenze sotteso alla versione originaria del d.lgs. n. 276/2003, per considerare l'intervento successivo della contrattazione collettiva nel settore del commercio, la sentenza n. 50/2005 della Corte Costituzionale e le modifiche apportate dalla l. n. 80/2005. Disegnato così il contesto generale di riferimento, l'A. concentra la propria attenzione sulle implicazioni derivanti dalla citata sentenza n. 50 e rileva che l'impostazione ivi accolta sembra difendere l'apprendistato da una regolazione di derivazione pubblica policentrica con una opzione che, nel contesto normativo di riferimento, si traduce in un indebolimento notevole della regolazione pubblica tout court dell'istituto a cui è riconducibile tanto il rilevante successivo intervento diretto della contrattazione collettiva nazionale quanto il respiro sostanzialmente esecutivo riservato all'intervento di regolamentazione regionale. Per contro, l'A., dopo aver ricostruito i diversi modelli regionali di regolamentazione dell'apprendistato, ribadisce, avanzando anche proposte concrete di soluzione in riferimento al problema costituzionale di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, la necessità di riservare adeguato spazio al livello di regolamentazione regionale per costruire l'equilibrio ottimale tra le istituzioni coinvolte e per garantire alle autonomie territoriali gli strumenti necessari per realizzare percorsi formativi in grado di assicurare maggiore qualità del lavoro e dei sistemi economici destinati ad assorbirlo.*

Apprenticeships and multilevel regulation (Article in Italian) – Summary. *This paper examines the multilevel regulation of apprenticeships, in the light of the the labour market reform of 2003. On the basis of certain fundamental propositions relating to the institutions involved, the policies underlying the regulation of these contracts, and the need to conciliate the needs of the contracting parties, the author considers the need to achieve an equilibrium between these institutions, reflecting their specific role and functions, before examining the desirability of multilevel regulation as adopted at present. The author then outlines the regulation of apprenticeships starting from the distribution of competences laid down in the original Legislative Decree no. 276/2003, and then considers the subsequent role of collective bargaining in the commercial sector, sentence no. 50/2005 of the Constitutional Court, and the changes introduced by Act no. 80/2005. On the basis of this outline of the overall structure, the author focuses on the implications of the sentence of the Constitutional Court, and highlights the fact that the approach taken by the Court seems to move away from a regulation of apprenticeships by public bodies, resulting in an overall weakening of public regulation of these contracts. This tendency is reflected in the direct intervention of collec-*

⁽¹⁸⁾ Vedi le interessanti riflessioni sistematiche di B. CARUSO, *op. cit.*

tive bargaining at national level, and implementation carried out at regional level. After a survey of the various regional models of regulation of apprenticeships, the author puts forward some suggestions for solving the constitutional problem of the conflict between the powers of the state and the regions, and points to the need to allocate sufficient space for regional regulation in order to achieve an equilibrium between the institutions involved. The author concludes by highlighting the need to safeguard territorial autonomy, and to adopt the measures necessary to implement training schemes for improving the quality of the workforce and the economic system providing employment.