

LA LEALE COLLABORAZIONE OLTRE IL CERCHIO DEI POTERI PUBBLICI

Giovanni Di Cosimo
(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2007)

1. La Corte torna sulla questione del mancato raggiungimento dell'intesa con una decisione, la sent. 24/2007, che riguarda una legge regionale della Puglia in materia di apprendistato professionalizzante. La legge prevede che in caso di mancata intesa fra la Giunta regionale e le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro in merito alla disciplina dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, la Giunta provveda unilateralmente «acquisiti i pareri delle organizzazioni»¹.

Di recente la sent. 378/2005 aveva affrontato la questione della legittimità dei dispositivi legislativi che, come questo della legge pugliese, sono finalizzati a superare lo stallo conseguente al mancato raggiungimento dell'intesa². In quella circostanza, la Corte aveva indicato due criteri per valutare la legittimità di simili dispositivi (d'ora in poi *meccanismi antistallo*³): 1) non devono stravolgere il riparto di compiti per cui spetta alla legge statale fissare i principi fondamentali; 2) non devono declassare l'attività di codeterminazione in una mera attività consultiva⁴.

Nel caso della legge pugliese sull'apprendistato professionalizzante il Governo sostiene che il meccanismo antistallo si pone in «contrasto con i principi fondamentali posti da legge dello Stato»⁵, e dunque invoca il rispetto del primo criterio suggerito dalla sent. 378/2005. La Corte preferisce però applicare l'altro criterio, quello del divieto di declassamento dell'attività di codeterminazione in attività consultiva, e su questa base giunge ad annullare il meccanismo antistallo della legge regionale.

¹ L.r. 13/2005, art. 2 co. 3.

² Questa decisione inquadra il tema delle norme antistallo alla luce del principio di leale collaborazione secondo un'impostazione consolidata (cfr., per es., sentt. 116/1994, 338/1994, 133/2005, 383/2005 punto 30. *Cons. dir.*) che però nel caso in commento lascia perplessi per i motivi che espongo più avanti (§ 4). Come noto, la Corte ha affrontato nella prospettiva della leale collaborazione anche altri aspetti relativi alle intese: l'obbligo di motivazione del rifiuto di intesa (per es. sent. 204/1993); l'illegittimità di quelle disposizioni che in materia concorrente permettono l'attrazione verso lo Stato di funzioni regionali senza prevedere la previa intesa (es. sent. 285/2005); l'esigenza di «reiterate trattative volte a superare (...) le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (sentt. 27/2004, 339/2005, 21/2006).

³ La Corte ha qualche volta usato l'espressione "meccanismi sostitutivi" (così la sent. 351/1991).

⁴ In realtà la sent. 378/2005, indica anche il criterio secondo cui i meccanismi antistallo devono prevedere l'allocatione delle funzioni nel rispetto dei principi di differenziazione, sussidiarietà, adeguatezza. Ma a ben vedere questo terzo criterio riguarda le condizioni che vanno rispettate se si vogliono spostare funzioni amministrative verso un altro livello di governo e dunque si applica al rapporto fra Stato e regioni dove, a partire dalla sent. 303/2003, si ammette l'attrazione verso lo Stato di funzioni amministrative regionali a condizione che sia intervenuta apposita intesa; non si applica dunque al caso in commento nel quale l'intesa riguarda soggetti diversi, ovvero la regione e alcune associazioni private.

⁵ Punto 2.1 della parte in diritto del ricorso. Il Governo ritiene che il meccanismo sia in contrasto con la normativa statale di riferimento, e precisamente con l'art. 49 comma 5 del dlgs. 276/2003 (norme di "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30") il quale stabilisce che la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sia effettuata «d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale».

2. Mi pare che si possano individuare due motivi che spiegano la linea argomentativa della sent. 24/2007.

Primo motivo: la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante non rientra compiutamente in un ambito di competenza legislativa concorrente a causa degli intrecci fra competenze statali esclusive e competenze regionali⁶. Sicché non conviene utilizzare argomenti - come quelli che stanno alla base del primo criterio suggerito dalla sent. 378/2005 - che fanno leva sulla violazione del principio fondamentale⁷.

Secondo motivo: ammesso e non concesso che si rientri in materia concorrente, la violazione del principio fondamentale non appare *ictu oculi* ma deve essere oggetto di interpretazione, dal momento che il meccanismo antistallo si limita ad aggiungere una previsione secondo cui la Giunta è autorizzata a disciplinare i profili formativi in via unilaterale.

Per capire questo punto occorre fare un parallelo con la sent. 378/2005 già citata: in quel caso la Corte applica il primo criterio perché la disposizione regionale, nello stabilire che in ipotesi di stallo la nomina del Presidente dell'autorità portuale spetta al Presidente della Regione, viola chiaramente il principio fondamentale secondo cui la nomina compete al Ministro dei trasporti e della navigazione (sia pure previa intesa con la regione). Ovvero, nel caso della nomina del Presidente dell'autorità portuale c'è testuale contraddizione dato che il meccanismo antistallo sottrae la nomina al Ministro per assegnarla al Presidente della Regione; invece nel caso dell'apprendistato professionalizzante la previsione ricavabile dal principio fondamentale non viene modificata ma soltanto integrata.

Nondimeno, non si può escludere che una simile integrazione violi comunque il principio fondamentale. Per accertarlo occorre valutarne la portata considerando il significato che assume l'intesa: qualora si ritenga che implichi una paritaria codeterminazione fra la Giunta e le parti sociali, la definizione dei profili formativi non potrebbe essere affidata alla sola Giunta (come invece fa la norma antistallo della legge pugliese). Ma, come si vede, interpretando l'intesa si finisce sul terreno del secondo criterio il quale richiede una previa attività esegetica volta a stabilire che l'intesa assuma effettivamente quel significato di attività di codeterminazione che - in base al criterio - non può essere declassata in attività di mera consultazione.

3. Difatti la Corte attribuisce all'intesa fra la Giunta e le parti sociali il significato di paritaria codeterminazione giungendo così alla conclusione dell'illegittimità del meccanismo antistallo in forza del secondo criterio⁸. Questa attribuzione di significato viene accompagnata

⁶ «Se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze» (sent. 50/2005, punto 16. *Cons. dir.*).

⁷ In un'altra occasione l'esistenza di intrecci fra la competenza legislativa statale e la competenza legislativa regionale ha portato a un risultato opposto a quello della sent. 24/2007, dato che la Corte ha salvato un meccanismo antistallo (contenuto in una legge statale) che rimette allo Stato la decisione unilaterale in merito all'individuazione del sito dove collocare il Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi (sent. 62/2005).

⁸ La sentenza afferma che il legislatore regionale dovrebbe stabilire «un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra» (punto 2. *Cons. dir.*). A tal fine suggerisce un meccanismo antistallo la cui efficacia è tutta da verificare: si tratta dell'indicazione di un soggetto terzo, il che sembra debba essere interpretato nel senso che la definizione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante dovrebbe essere affidata a un soggetto diverso

dal richiamo di alcuni precedenti dai quali risulta che la Corte attribuisce il significato di paritaria codeterminazione alle intese fra Stato e regioni che riguardano materie connotate dall'intreccio tra le competenze legislative statali e regionali; ossia collega la paritaria codeterminazione agli intrecci di competenze legislative⁹.

Il problema è che questo argomento è inutilizzabile quando, come nel caso dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, l'intesa non riguarda lo Stato e le regioni le cui competenze legislative si intrecciano. L'argomento è inconferente per la semplice ragione che una delle parti dell'intesa (i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro) non è titolare di competenze legislative.

Stando così le cose, si deve concludere che la sentenza non spiega il motivo per cui l'intesa dovrebbe assumere il significato di paritaria codeterminazione. Eppure questo passaggio argomentativo è determinante, visto che il meccanismo antistallo potrebbe essere giudicato illegittimo solo in presenza di un'intesa che assuma effettivamente tale significato (va aggiunto che una congrua motivazione costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente perché occorre poi valutare la struttura del meccanismo antistallo, posto che in ipotesi possono esserci meccanismi compatibili con la paritaria codeterminazione¹⁰). Tornando al parallelo con la sent. 378/2005, in quel caso la Corte spiega l'interpretazione nel senso della paritaria codeterminazione con il fatto che lo Stato attrae funzioni regionali in materia concorrente¹¹.

4. La lettura dell'intesa come paritaria codeterminazione rimanda al principio di leale collaborazione che la sentenza considera applicabile anche al di là del suo dominio consueto costituito dai rapporti fra livelli di governo. L'indicazione emergeva già implicitamente dalla sent. 50/2005, ma ora viene affermata espressamente come fosse cosa auto evidente¹².

Nondimeno, che l'estensione del principio di leale collaborazione fino a comprendere i rapporti fra enti pubblici territoriali e soggetti privati non sia così scontata, lo dimostra il fatto che per sua natura la leale collaborazione rappresenta «il rovescio del principio di separazione dei poteri»¹³.

E non sembra proprio che a fondamento della leale collaborazione fra enti pubblici e soggetti privati si possa invocare l'art. 120 Cost. secondo cui il potere sostitutivo statale nei confronti degli organi dei livelli decentrati di governo deve essere esercitato nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione. Oltretutto, l'allargamento del raggio d'azione del principio sembra contraddire quanto la stessa Corte ha più volte affermato in merito all'art. 5 Cost. quale suo fondamento¹⁴, posto che tale parametro costituzionale è notoriamente riferito al rapporto fra livelli di governo.

rispetto alle parti che non hanno trovato un accordo.

⁹ L'intesa è «caratterizzata (...) dalla paritaria codeterminazione dell'atto in difetto di indicazioni della prevalenza di una parte sull'altra (sentenze n. 27 del 2004, n. 308 del 2003 e n. 116 del 1994)» (punto 2. *Cons. dir.*).

¹⁰ Su questi profili cfr. G. DI COSIMO, *Quando l'intesa non va in porto*, in *Le Reg.*, 2006, 398 ss.

¹¹ La paritaria codeterminazione si giustifica inoltre perché la norma statale richiede «l'intesa con la Regione interessata sia nell'ipotesi di nomina effettuata a seguito della formulazione della terna sia nell'ipotesi di mancata designazione» (punto 4.2 *Cons. dir.*).

¹² La sent. 50/2005 si riferisce in realtà un'altra disposizione del dlgs. 276/2003, l'art. 48, che prevede un'intesa fra Stato e regioni: secondo la Corte si perviene ad analoghe conclusioni anche per l'art. 49 in tema di apprendistato professionalizzante, dato che contiene «norme, sotto gli aspetti che qui interessano, simili anche se non identiche a quelle dell'art. 48».

¹³ R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.le*, 2001, 11, il quale osserva che sarebbe vano cercare un preciso fondamento del principio «perché esso affonda in strati più profondi dello stesso edificio costituzionale» (pag. 12).

C'è da chiedersi se un'intesa come questa relativa ai profili formativi dell'apprendistato professionalizzante non debba piuttosto essere ricondotta a principi, quale per esempio la sussidiarietà orizzontale, che meglio si attagliano alla natura del rapporto fra un ente pubblico territoriale e soggetti privati.

Forum di Quaderni Costituzionali

For

zionali

¹⁴ Es. sentt. 19/1997, 242/1997.