



La giurisprudenza della Corte Costituzionale relativa ai conflitti tra Stato e Regioni in materia di formazione professionale continua e apprendistato

PIER ANTONIO VARESÌ¹

Parole chiave:
*FP continua,
Apprendistato
professionalizzante,
Fondi
interprofessionali*

1. Premessa

Il presente contributo intende illustrare le questioni relative alla formazione professionale connessa al rapporto di lavoro e derivanti dal nuovo assetto istituzionale delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Esso si offre dunque come continuazione ideale del saggio di G.M. Salerno sulla formazione professionale iniziale, recentemente pubblicato da questa rivista², a cui rinvia per la parte di commento generale del nuovo art. 117 della Costituzione. L'attenzione viene ora spostata su un'altra parte delle attività di formazione professionale, più precisamente quelle dove la formazione si incrocia con il rapporto di lavoro, anch'essa investita da rilevanti questioni interpretative in merito alla competenza di Stato e Regioni in materia. In proposito è opportuno ricordare che l'affidamento alle Regioni della competenza legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale va "bilanciato" con due

¹ Ordinario di diritto del lavoro nell'Università Cattolica - Sede di Piacenza.

² Cfr. G.M. SALERNO, *Obbligo di istruzione e diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione: una questione centrale per l'Istruzione e la formazione professionale*, in questa rivista, 2008, n. 2, p. 61 ss.

competenze esclusive dello Stato: in materia di “ordinamento civile” (nel cui ambito rientra anche la disciplina dei rapporti di lavoro)³ ed in materia di “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁴. Inoltre, laddove eventualmente si intersechi con la materia istruzione (v. ad esempio l’apprendistato per il “diritto-dovere di istruzione e formazione” o l’apprendistato per l’acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione), si deve tenere conto anche dell’ulteriore competenza esclusiva dello Stato in materia di “norme generali sull’istruzione”⁵ e, per la parte restante, dell’attribuzione allo Stato della competenza a determinare i principi fondamentali ed alle Regioni della legislazione di dettaglio⁶. Vedremo, infine, nelle pagine successive che anche la competenza statale esclusiva in materia di “previdenza sociale”⁷ può interferire con la competenza regionale. Ne consegue che, laddove formazione professionale e lavoro si incrocino, la delimitazione della competenza legislativa statale e regionale è tutt’altro che agevole.

Come è noto sono due i principali filoni tematici caratterizzati dallo stretto intreccio tra formazione e lavoro: il primo è quello della formazione professionale continua, cioè della formazione professionale rivolta a lavoratori occupati; il secondo è quello della formazione nei “contratti di lavoro a causa mista” (e segnatamente nell’apprendistato), cioè in quei contratti di lavoro in cui la formazione incide sulla “causa” stessa del contratto, tant’è che all’ordinario scambio tra prestazione lavorativa contro retribuzione si sostituisce lo scambio tra prestazione lavorativa, da un lato, e retribuzione più formazione, dall’altro lato). Nell’intento di rendere più agevole la lettura, si è ritenuto opportuno separare la trattazione dei due filoni anche se una considerazione preliminare può essere svolta: la riforma costituzionale non solo non ha sopito i conflitti in materia tra Stato e Regioni⁸ ma sembra avere aumentato le occasioni di ricorso alla Corte costituzionale per la definizione della sfera di rispettiva competenza. Ed è proprio dalla giurisprudenza della Corte (ed in particolare dalle sentenze n. 50/2005 e n. 51/2005)⁹ che ci faremo guidare nella ricostruzione del nuovo quadro di poteri.

³ Corte cost. n. 359 del 2003 in Mass. giur. lav., 2004, p. 297 con nota di M. Lanotte, La disciplina del mobbing e la nuova ripartizione di competenza tra Stato e Regioni.

⁴ V. art. 117, c. 2, lett. l) e m), Costituzione.

⁵ V. art. 117, c. 2, lett. n) Costituzione.

⁶ V. art. 117, c. 3, Costituzione.

⁷ V. art. 117, c. 2, lett. o) Costituzione.

⁸ Per una panoramica dei numerosi conflitti tra Stato e Regioni in materia di formazione professionale negli anni Settanta ed Ottanta sia consentito rinviare a P.A. VARESI, Regioni e mercato del lavoro, Angeli, Milano, 1986.

⁹ V.: Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50 in Riv. giur. lav., 2005, p. 417 con nota di S. Garilli, La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte costituzionale; Corte cost. n. 51/2005. A commento v. S. SCAGLIARINI, La formazione professionale tra Stato e Regioni: alcuni importanti chiarimenti, in Dir. rel. ind., 2005, n. 3, p. 822 e ss.

2. La formazione professionale continua

Il principale oggetto del conflitto in materia ha riguardato disposizioni della legislazione statale che destinano risorse provenienti da contribuzioni obbligatorie poste a carico dei datori di lavoro a Fondi affidati alla gestione delle parti sociali. Il riferimento è innanzi tutto alla normativa sui “Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua” (art. 17 legge n. 196/97 ed art. 118 legge 23 dicembre 2000, n. 388 e ss. mm.). Come è noto ai Fondi vengono devoluti mezzi finanziari, derivanti dal contributo integrativo dello 0,30% previsto dall’art. 25, c. 4. della legge-quadro in materia di formazione professionale (legge n. 845/1978), affinché essi finanzino, in tutto o in parte, piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali, concordati tra le Parti sociali, nonché eventuali ulteriori iniziative propedeutiche. L’entità delle risorse è determinata in proporzione alle adesioni ai Fondi espresse dai datori di lavoro; questi ultimi infatti sono invitati a scegliere se affidare l’utilizzo dell’ 0,30% alla Pubblica Amministrazione oppure se destinare i loro contributi al Fondo bilaterale prescelto. L’attivazione dei Fondi è subordinata al rilascio di autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che esercita la vigilanza ed il monitoraggio sulla gestione delle risorse: in caso di irregolarità o di inadempimenti, il Ministero del lavoro può disporre la sospensione dell’operatività o il commissariamento.

Un meccanismo del tutto simile nelle finalità e nel metodo di reperimento delle risorse è rinvenibile all’art. 12 del d. lgs. n. 276/2003. Anche in questo caso è previsto che le risorse derivanti da uno speciale contributo obbligatorio versato dalle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro (contributo pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori) venga devoluto ad un Fondo bilaterale appositamente costituito per promuovere, in particolare, “percorsi di qualificazione e riqualificazione” dei lavoratori somministrati assunti a tempo determinato ed ulteriori interventi (da destinare anche all’integrazione del reddito) dei lavoratori somministrati assunti a tempo indeterminato.

Fin dai primi interventi legislativi in materia sono sorti conflitti; basti pensare che è stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale, in ordine alla presunta invasione della competenza regionale, il regolamento di attuazione dell’art. 17 della legge n. 196/97¹⁰. Più recentemente, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, la questione è stata riproposta alla Corte dalla Regione Emilia-Romagna con riferimento all’art. 12 del d. lgs. n. 276/2003 sopra citato, in quanto il comma 5 fissa in capo al Ministro del lavoro il potere di autorizzare l’attivazione del Fondo bilaterale e di vigilare

¹⁰ Il regolamento di attuazione dell’art. 17 della legge n. 196/97 è stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale, su richiesta del Consiglio di Stato, per presunta invasione della competenza regionale in materia di istruzione professionale ed artigiana e questo conflitto, non affrontato nel merito dalla Corte, ha comunque determinato, di fatto, uno stallo superato solo con l’art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

sulla gestione dello stesso, senza che sussistano esigenze unitarie a fondamento dei poteri statali, e lamentando che non sia previsto alcun coinvolgimento delle Regioni. La Corte costituzionale ha respinto tali obiezioni con motivazioni fondate sul riconoscimento della “prevalenza e soprattutto dell’indefettibilità della natura previdenziale del Fondo a fronte di altre destinazioni, puramente eventuali, di altre risorse”¹¹.

La Regione Emilia-Romagna ha sollevato questione di legittimità costituzionale anche con riferimento ai commi 1, 2 e 6 dell’art. 118 della legge n. 388 del 2000 sopra esaminato. La Regione ha censurato tali norme sotto diversi profili: le ha ritenute lesive dell’art. 117 Cost. sostenendo che il sistema di formazione professionale non può avere un livello nazionale di organizzazione e gestione; le ha considerate lesive, inoltre, dell’art. 118 della Cost. poiché, una volta che i soggetti privati di gestione dei Fondi siano costituiti, ogni potere amministrativo in relazione ad essi non può che spettare alla disciplina regionale (che provvederà ad assegnarne alla stessa Regione o ad altri enti la titolarità, la disciplina dell’attivazione e, ove occorra, la relativa autorizzazione, nonché la disciplina e l’esercizio della vigilanza e del monitoraggio sulla loro gestione, come pure le funzioni sanzionatorie e la nomina di membri o di presidente del collegio sindacale).

La Corte ha parzialmente accolto le obiezioni sollevate dalla Regione ricorrente¹². Dopo aver riconosciuto che i “Fondi interprofessionali per la formazione continua” operano in materia di “formazione professionale” e dunque in una materia di competenza esclusiva (residuale) delle Regioni, la Corte precisa che:

- a) i fondi, dal punto di vista strutturale, hanno carattere nazionale (pur se possono articolarsi regionalmente o territorialmente) e sono istituiti da soggetti privati attivi sul piano nazionale;
- b) possono essere istituiti e conseguentemente agire, alternativamente, o come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell’art. 36 c.c., o come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi degli artt. 1 e 9 del d.p.r. 10 febbraio 2000, n. 361;
- c) gestiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro ad essi aderenti, ai sensi della legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione.

Le osservazioni svolte dimostrano, a parere della Corte, che la disciplina dell’istituzione dei Fondi in esame incide, per quanto riguarda i succitati a) e b), sulla materia “ordinamento civile” e, in relazione all’attività indicata al punto c), sulla materia “previdenza sociale”, entrambe spettanti alla competenza esclusiva dello Stato. La sentenza prosegue affermando però che la legislazione statale deve comunque rispettare la sfera di competenza spettante alle Regioni. Il provvedimento impugnato è apparso invece, ai giudici della Corte, «strutturato come se dovesse disciplinare una materia integralmente

¹¹ Corte cost. n. 50/2005, cit.

¹² V. Corte cost. n. 51/2005, cit.

devoluta alla competenza esclusiva dello Stato». Infatti il sistema da esso delineato lascia le Regioni sullo sfondo, prendendo in considerazione la loro posizione (e le loro competenze) solo per proclamare un generico intento di «coerenza con la programmazione regionale»; la Corte sottolinea inoltre che questo intento viene subito dopo contraddetto dall'esplicito riferimento alle «funzioni di indirizzo attribuite in materia di (formazione professionale continua) al Ministero del lavoro e delle politiche sociali». Da ciò, la dichiarazione di illegittimità costituzionale del provvedimento e l'invito al legislatore statale «a rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale ed in particolare a prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione tra Stato e Regioni».

3. L'apprendistato professionalizzante

Anche i contratti a causa mista hanno generato negli ultimi decenni numerosi conflitti di competenze tra Stato e Regioni. Basti ricordare in proposito le controversie sorte in merito al “contratto di formazione e lavoro”, istituto che ha dominato negli anni Ottanta le politiche del lavoro a sostegno dell'occupazione giovanile. Tali controversie derivavano dalla consapevolezza delle molteplici finalità perseguite da tale contratto di lavoro: per un verso istituto con finalità formative e, per altro verso, strumento di politica attiva del lavoro. La Corte, con la nota sentenza n. 191 del 1987, si è pronunciata a favore della competenza statale considerando il contratto di formazione e lavoro “strumentale alla finalità socio-politica di favorire la costituzione di rapporti di lavoro subordinato per i giovani”, finalità considerata “nettamente prevalente rispetto a quella meramente formativa”¹³.

Nel nuovo scenario delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione le occasioni di conflitto non sono certo venute meno. In particolare il nuovo apprendistato, disciplinato dagli artt. 47-53 del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, è stato al centro di un contenzioso che sembra non avere fine, alimentato da ricorsi alla Corte costituzionale sia da parte delle Regioni nei confronti della legislazione statale, sia da parte dello Stato nei confronti di leggi regionali.

Come è ovvio, dei tre tipi di apprendistato quello che ha catalizzato l'interesse è stato l'apprendistato professionalizzante, fino ad ora l'unico ad aver avuto incidenza significativa sul mercato del lavoro.

La prima fase del conflitto è stata caratterizzata dai ricorsi delle Regioni relativi al citato d. lgs. n. 276/2003 e dalla relativa sentenza della Corte costituzionale n. 50/2005. Questa pronuncia contiene affermazioni di carattere generale che rivestono notevole interesse per l'inquadramento del tema in esame. In particolare va sottolineata la parte della sentenza in cui si sostiene che “la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e forma-

¹³ Corte cost. 25 maggio 1987, n. 191, in *Le Regioni*, 1987, p. 1500.

zione professionale riguarda la istruzione e formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi". Circoscritta in questo modo la sfera di competenza regionale, la Corte conseguentemente prosegue affermando che "la disciplina dell'istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti di per sé non è compresa nella competenza regionale. La formazione aziendale rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile".

Né può essere ignorato il richiamo della Corte al collegamento permanente che il d. lgs. n. 276/2003 instaura tra gli schemi contrattuali di lavoro a contenuto formativo, in particolare dell'apprendistato, e l'ordinamento dell'istruzione (ordinamento che, come si è detto in premessa, nella disciplina costituzionale delle competenze legislative vede l'attribuzione allo Stato di un ruolo di assoluto rilievo). Ma se si richiama il legame tra apprendistato ed istruzione, diventa difficile negare il collegamento, ancor più diretto ed evidente, con la formazione professionale. Il ragionamento della Corte parte dunque dall'affermazione di una netta separazione di competenze per giungere, nella parte finale, ad un'impostazione meno schematica.

In conclusione la disciplina della formazione professionale degli apprendisti, secondo questa pronuncia, va ricondotta all'intreccio tra materie diverse; ciò determina una *"concorrenza di competenze"* che non consente la risoluzione dei problemi sollevati *"sulla base di rigidi criteri interpretativi"*. Ne consegue che, *"se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nella materia ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni ed alle Province autonome disciplinare quella pubblica"*, non è meno vero che *"nella disciplina della formazione in 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 tenere conto di tali interferenze"*.

La successiva sentenza Corte cost. n. 51/2005 (anch'essa in materia di apprendistato)¹⁴ ricalca lo schema di ragionamento sopra esaminato ma merita particolare attenzione poiché suggerisce una via d'uscita nei casi, come quello in esame, in cui l'intervento legislativo dello Stato viene ad incidere su *"plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate"*: la soluzione ravvisata dalla Corte è quella di prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni (soluzione peraltro già ravvisata nella citata sentenza sulla formazione professionale continua).

La dottrina ha colto in questa indicazione un condivisibile tentativo

¹⁴ La sentenza Corte cost. n. 50/2005 si pronuncia su un ricorso della Regione Emilia Romagna relativo al comma 2 dell'art. 47 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 che dispone sulla ripartizione di risorse finanziarie a sostegno delle attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato.

della Corte di individuare strumenti di flessibilizzazione del riparto di competenze, aiutando Stato e Regioni (con un'attività quasi di tipo consulenziale) a passare da un modello di regionalismo "duale e conflittuale" ad uno di tipo cooperativo¹⁵.

Le conclusioni della Corte, in cui si riconosce l'esistenza in materia di apprendistato di un inestricabile intreccio di competenze, appaiono equilibrate. Peccato che sia la stessa Corte a svilirne la portata laddove non prescrive che la "leale collaborazione" debba necessariamente essere manifestata nella sede più autorevole e nelle forme più solenni (cioè mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni) ma considera sufficiente il parere favorevole espresso dal Coordinamento tecnico delle Regioni per la formazione professionale¹⁶.

Il conflitto tra Stato e Regioni ha vissuto una seconda fase, riferibile all'impugnazione da parte dello Stato di alcune leggi regionali volte a disciplinare i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante (si tratta di leggi approvate dalle Regioni Marche, Toscana, Sardegna e Puglia)¹⁷.

La Corte si è pronunciata sulle questioni sollevate dichiarando di assumere a riferimento i principi esposti nella sentenza n. 50/2005, esaminata in precedenza, ed in particolare la distinzione fra formazione esterna (la cui disciplina spetta alle Regioni) e la formazione interna all'azienda (la cui disciplina spetta alla legislazione statale e che da questa può ben essere rinviata alla contrattazione collettiva). Vengono così respinte le obiezioni sollevate dallo Stato contro la L.R. Toscana n. 20/2005; la Corte sostiene infatti che la parte della legge regionale impugnata volta a disciplinare gli obiettivi della formazione in apprendistato (e che riconosce come obiettivi qualificanti di tale formazione la valorizzazione e certificazione dei contenuti formativi nonché l'introduzione dei criteri e dei requisiti di riferimento per la capacità formativa delle imprese) non lede la competenza statale in quanto da ritenersi riferita all'attività formativa esterna all'impresa.

Sono respinte anche le obiezioni nei confronti di quelle norme regionali (v. le citate leggi delle Regioni Toscana, Marche, Sardegna, Puglia) che, pur salvaguardando il limite complessivo di 120 ore annue di formazione formale, prevedono la prevalenza della formazione teorica esterna all'azienda rispetto a quella interna al luogo di lavoro.

Solo in un caso la Corte accoglie invece, seppur parzialmente, il ricorso del Governo; sono infatti considerate costituzionalmente illegittime alcune norme della L.R. Puglia 12 novembre 2005, n. 13 e più in dettaglio:

- a) quelle che hanno inteso disciplinare alcuni aspetti della formazione svolta in azienda, specificandone alcuni contenuti obbligatori;

¹⁵ Cfr. F. CARINCI, Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti, in *Argomenti dir. lav.*, 2006, p. 1518.

¹⁶ Corte cost. n. 51/2005, cit.

¹⁷ Più precisamente sono state impugunate le seguenti leggi regionali: L.R. Marche 25 gennaio 2005, n. 2; L.R. Toscana 1 febbraio 2005, n. 20; L.R. Puglia 22 novembre 2005, n. 13; l.r. Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20.

- b) quelle volte a consentire alla Regione di provvedere direttamente con proprio atto deliberativo a disciplinare i “profili formativi” dell’apprendistato professionalizzante, anche in mancanza dell’intesa con le parti sociali richiesta dall’art. 49 del d. lgs. n. 276/2003, qualora l’intesa non fosse raggiunta entro 60 giorni dall’entrata in vigore della legge regionale stessa.

Nelle pronunce relative alle quattro leggi regionali impugnate, la Corte, prendendo atto della mancanza di forme di “leale collaborazione” (cioè di ricerca di preventiva intesa) ha ritenuto di porre al centro la distinzione fra formazione “interna” e formazione “esterna” quale criterio guida per valutare le questioni sollevate in materia di apprendistato: è questo lo spartiacque che la Corte traccia per dirimere i conflitti di competenze, affidandosi (in contrasto con quanto dichiarato nella sentenza n. 50/2005) a “rigidi criteri interpretativi”.

L’uso di questo criterio si rivela però inadatto a valutare la disciplina di un istituto in cui, come la stessa Corte ha riconosciuto, le competenze si intrecciano. Ne derivano pronunciamenti che appaiono soprattutto sensibili alla necessità politica di non paralizzare gli effetti della produzione legislativa di Stato e Regioni in materia. La Corte “salva” dunque dalle obiezioni delle Regioni tutte le norme contenute nel d. lgs. n. 276/2003 e poi “salva” anche quasi tutte le norme regionali, sottacendo (o non cogliendo?) alcune contraddizioni che ne derivano.

Si pensi alla sentenza relativa L.R. Toscana n. 20/2005, laddove la Corte sostiene che la individuazione dei criteri e dei requisiti di riferimento per la capacità formativa delle imprese attiene all’attività formativa esterna all’impresa. Questa affermazione appare frutto di un abbaglio: la capacità formativa dell’impresa è invece il punto fondamentale per il riconoscimento all’impresa dell’idoneità a svolgere la formazione formale all’interno dell’azienda stessa. Sollevano perplessità anche le motivazioni con cui la Corte dichiara compatibili con l’art. 49 del d. lgs. n. 276/2003 le norme regionali che impongono che la formazione esterna debba essere “prevalente”. Non si tratta, infatti, di un “generico criterio” di prevalenza della formazione teorica all’esterno dell’azienda, come afferma la Corte. Viene invece messo in discussione il principio, stabilito dalla legislazione statale, in base al quale il datore di lavoro può scegliere se formare l’apprendista all’interno dell’azienda o affidarne la preparazione professionale a soggetti esterni.

Forse consapevole della fragilità di alcune sue affermazioni, la Corte non si limita al riparto di competenza, ma più volte invita (ed a volte sembra un accorato appello) alla “leale collaborazione”, cioè alla ricerca di intese preventive.

Purtroppo questo richiamo è rimasto fino ad oggi inascoltato. La recente modifica del comma 3 dell’art. 49 del d. lgs. n. 276/2003 (riguardante l’apprendistato professionalizzante) operata dal d. lgs. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo cui “in caso di formazione esclusivamente aziendale... i profili formativi dell’apprendistato

professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale”, annulla la competenza regionale sui profili formativi. Superfluo dire che la norma non è l’esito di un processo di concertazione fra Stato e Regioni e sembra preludere ad una terza stagione di conflitti davanti alla Corte costituzionale.

Solo un accordo in Conferenza Stato-Regioni, condiviso anche dalle parti sociali, può porre fine a questa guerra infinita. Purtroppo non sembra questa la direzione verso cui il Paese sembra orientato, essendo tutti i protagonisti arroccati a difesa delle loro prerogative. In questo contesto, gran parte degli apprendisti non riceve altra formazione che non sia il mero affiancamento sul luogo di lavoro da parte di colleghi più esperti ed il modello europeo di apprendistato appare sempre più lontano.