

Sentenza 108 di 26/04/2012

Materia: formazione professionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: presunti dal ricorrente l'articolo 117, terzo comma, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articoli 3, comma 5, 5, commi 4, 5; 6, comma 4 della legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione) ed articoli 3, commi 2 e 3, art. 5, comma 3, della l.r. Toscana n. 18 del 6 maggio 2011 (Norme in materia di panificazione).

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 5; 5, commi 4 e 5; 6, comma 4, della legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione).
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2 e 3, e 5, comma 3, della medesima legge.

Estensore nota: Maria Cristina Mangieri

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli indicati in oggetto, della legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione), in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La legge impugnata trova fondamento nell'articolo 4 del d.l. 223/2006, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, norma recante disposizioni urgenti per la liberalizzazione dell'attività di produzione di pane.

Con tale disposizione sono stati assoggettati a denuncia di inizio attività (espressione da intendersi oggi sostituita con quella di SCIA, segnalazione certificata di inizio attività), l'apertura, il trasferimento e la trasformazione del panificio, aggiungendo che la segnalazione va corredata, tra l'altro, con l'indicazione del nominativo del responsabile dell'attività produttiva, che assicura l'utilizzazione di materie prime in conformità alle norme vigenti, l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza dei luoghi di lavoro e la qualità del prodotto.

La legge regionale ha inteso «valorizzare l'attività di panificazione con la previsione, per i responsabili dell'attività produttiva, della partecipazione obbligatoria a corsi di formazione e di aggiornamento professionale»; a tal fine, l'art. 3, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 18 del 2011 prevede che il responsabile dell'attività produttiva sia soggetto a formazione obbligatoria entro il termine massimo di sei mesi dalla segnalazione certificata di inizio attività, e che il datore di lavoro ne garantisca tale formazione nel medesimo termine, salvo che ricorrano le condizioni esimenti indicate al successivo comma 3.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene che tali disposizioni individuino la figura professionale del responsabile dell'attività produttiva del panificio e costituiscano pertanto una violazione dei principi fondamentali della materia legislativa concorrente

delle “professioni” (art. 117, terzo comma, Cost.), la cui formulazione è riservata allo Stato.

In via preliminare, la Corte dichiara l’inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l’art. 3, comma 5, l’art. 5, commi 4 e 5, e l’art. 6, comma 4, giacché il Consiglio dei ministri non ha autorizzato l’impugnazione di queste norme. Il giudizio, pertanto, cade esclusivamente sull’art. 3, commi 2 e 3, e sull’art. 5, comma 3.

Secondo la Corte la questione non è fondata, perché le norme impugnate sono da ascrivere alla competenza legislativa residuale della Regione in materia **di formazione professionale** e non, come sostiene lo Stato, a quella concorrente in materia di professioni.

È noto che l’attività di «addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall’ordinamento universitario, finalizzato all’acquisizione delle cognizioni necessarie all’esercizio di una particolare attività lavorativa» (sentenza n. 250 del 2009), inerisce tradizionalmente alle competenze delle autonomie territoriali, ed è stata oggetto di legislazione regionale anche anteriormente alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Già la legge 21 dicembre 1978, n. 845 (Legge-quadro in materia di formazione professionale) conteneva una nozione estremamente ampia di formazione professionale, intesa come l’insieme degli interventi «finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali e rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all’aggiornamento ed al perfezionamento dei lavoratori, in un quadro di formazione permanente» (art. 2, comma 1). In seguito, l’art. 141 del decreto legislativo 112/1998 al fine di ripartire le funzioni amministrative in materia di formazione professionale tra livelli di governo, ha ulteriormente ampliato la definizione della materia affermando che «agli effetti del presente decreto legislativo, per “formazione professionale” si intende il complesso degli interventi volti al primo inserimento, compresa la formazione tecnico professionale superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e all’orientamento professionali, ossia con una valenza prevalentemente operativa, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità, compresa la formazione impartita dagli istituti professionali, nel cui ambito non funzionano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive. Detti interventi riguardano tutte le attività formative volte al conseguimento di una qualifica, di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo, anche in situazioni di alternanza formazione-lavoro. Tali interventi non consentono il conseguimento di un titolo di studio o di diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria se non nei casi e con i presupposti previsti dalla legislazione dello Stato o comunitaria, ma sono comunque certificabili ai fini del conseguimento di tali titoli».

Con l’entrata in vigore della revisione costituzionale dell’art. 117 Cost., la formazione professionale è divenuta oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 50 del 2005; sentenze n. 269 del 2010, n. 250 del 2009, n. 213 del 2009, n. 328 del 2006). Il nucleo di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale, perciò al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario cade sull’addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente (sentenza n. 372 del 1989) al lavoratore : in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione (sentenza n. 309 del 2010), sia da quella, anch’essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma,

Cost.), nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.).

In base al ricorso, la materia relativa alle "professioni" è la sola con cui la Corte deve confrontare le disposizioni impugnate, per valutare se sussista una sfera di intervento legislativo statale opponibile alla competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 282 del 2002).

Il punto di partenza da cui muove il ricorso statale è in linea astratta corretto, giacché non è dubbio che spetti alla potestà legislativa dello Stato individuare le figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, e di formulare così i principi fondamentali della materia "professioni", dai quali può svilupparsi la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 353 del 2003; in seguito, tra le altre, sentenze n. 77 del 2011, n. 132 del 2010, n. 139 del 2009, n. 93 del 2008, n. 459 del 2005, n. 319 del 2005). Al riguardo la Corte ha precisato che il nucleo della potestà statale «si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo» (sentenza n. 230 del 2011). Ove, pertanto, la legge definisca i tratti costitutivi di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio, l'intervento legislativo non si colloca nell'ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006). Una volta, invece, che la legge statale abbia dato vita ad un'autonoma figura professionale «non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni (...) già istituite dallo Stato» (sentenza n. 271 del 2009), fermo restando che l'esercizio di tale attribuzione regionale non è necessariamente subordinato a siffatto requisito preliminare, ma può venire realizzato nell'interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest'ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell'ordinamento giuridico.

Ciò premesso, appare chiaro che le norme impugnate non solo non hanno per oggetto l'individuazione di un profilo professionale, ma neppure cumulano illegittimamente requisiti di accesso all'attività di responsabile della produzione del panificio, rispetto a quanto richiesto dall'art. 4 del d.l. n. 223 del 2006, e tantomeno richiedono condotte tali che, in assenza di esse, verrebbe meno l'effetto abilitante prodotto dalla sola segnalazione certificata di inizio attività, cosa che sarebbe invece preclusa alla legislazione regionale (sentenza n. 82 del 1997).