

Sentenza: 7 dicembre 2006 n. 406

Materia: lavoro - formazione professionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: dedotto dal ricorrente l'art. 117, commi secondo, lettera *l*) e terzo, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, lettere *a*) e *d*), 3, 5, commi 1 e 2, e 11, lettera *h*), della legge della Regione Toscana 1 febbraio 2005, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 - Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

IL Governo impugna gli articoli 2, lettere *a*) e *d*), 3, 5, commi 1 e 2, e 11, lettera *h*), della legge della Regione Toscana 1 febbraio 2005, n. 20, modificativa della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo Unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

.In primo luogo si lamenta la lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.) da parte di quelle norme della legge censurata (art. 2, lettere *a* e *d*) che includono fra gli obiettivi (regionali) qualificanti la formazione nell'apprendistato anche la valorizzazione e certificazione dei contenuti formativi dei contratti di apprendistato nonché l'individuazione dei criteri e dei requisiti di riferimento per la capacità formativa delle imprese.

Con gli altri motivi di impugnazione viene dedotta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., assumendo che le norme censurate contrastino con alcuni principi fondamentali dettati, in una materia a legislazione concorrente quale quella della tutela e sicurezza del lavoro, dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

Assai vari e rilevanti sarebbero sotto questo aspetto i profili di discordanza fra la normativa regionale e quella statale.

L'art. 3 della legge in questione demanda al regolamento regionale di esecuzione della l.r. 32/2002 il compito di disciplinare i profili formativi, le modalità organizzative e di erogazione dell'attività formativa esterna per l'apprendistato; poiché questo regolamento esige, ai fini della sua adozione, la consultazione degli organismi rappresentativi degli enti locali e delle parti sociali, ne deriverebbe l'evidente contrasto della norma *de qua* con quelle disposizioni del d.lgs. 276/2003 che subordinano la regolamentazione regionale dell'apprendistato al raggiungimento di apposite intese (e non mere consultazioni) con le parti sociali e i soggetti istituzionali: per l'apprendistato professionalizzante, l'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale; per l'apprendistato finalizzato all'acquisizione di un diploma o all'alta formazione, l'accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative.

La stessa norma contrasta anche, sempre nella prospettazione del ricorrente, con l'art. 48, comma 4, del d.lgs. 276/2003, in quanto, nel disciplinare l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, disattenderebbe la fonte statale sia per l'omissione di ogni riferimento

alla necessità di una intesa fra la Regione e i Ministeri del lavoro e dell'istruzione, sia per il mancato richiamo ai principi e criteri direttivi dettagliatamente indicati per questo tipo di apprendistato dalla succitata fonte statale.

L'istituzione dell'albo regionale delle agenzie per il lavoro operanti sul territorio regionale, quale prevista dall'art. 5, comma 1, viene poi assunta come non conciliabile con quelle norme del d.lgs. 276/2003 (artt. 4, comma 1, e 6, comma 7) che istituiscono l'albo nazionale delle agenzie per il lavoro e che impongono altresì alla Regione, allorché autorizza un'agenzia ad operare sul proprio territorio, un obbligo di comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'iscrizione dell'agenzia in un'apposita sezione dell'albo nazionale.

Il comma 2 del medesimo articolo demanda al regolamento regionale il compito di disciplinare i requisiti necessari affinché la Regione autorizzi un'agenzia ad operare sul territorio regionale, "*con particolare riferimento alle competenze professionali e ai requisiti dei locali ove viene svolta l'attività*"; il Governo deduce la violazione dell'art. 5, comma 1, lettera c) del d.lgs. 276/2003, posto che la norma statale riserverebbe la definizione di questi profili ad un decreto ministeriale, e che il decreto ministeriale 5 maggio 2004 (requisiti delle Agenzie per il lavoro) avrebbe concretamente proceduto all'individuazione delle competenze e dei requisiti di cui trattasi.

Infine, viene messo in discussione l'art. 11, lettera h), della legge regionale, che rinvia al regolamento regionale il compito di disciplinare "*le modalità per la concessione a soggetti pubblici e privati dell'autorizzazione a svolgere nel territorio regionale l'attività di intermediazione, di ricerca e selezione del personale nonché di supporto alla ricollocazione del personale*". Secondo la tesi governativa una simile previsione si pone in contrasto con l'art. 6, commi 6 e 7, del d.lgs. 276/2003, sia in quanto sembrerebbe prospettare l'esigenza di una autorizzazione regionale (ove si intenda operare sul territorio toscano) anche per i soggetti già autorizzati in ambito nazionale, sia perché, disattendendo il principio di leale collaborazione, non ribadirebbe a carico della Regione l'obbligo di segnalare al Ministero del lavoro gli estremi delle autorizzazioni rilasciate, precludendo di fatto l'iscrizione delle agenzie nell'apposita sezione regionale dell'albo nazionale.

La Regione Toscana contesta *in toto* la ricostruzione dell'Avvocatura erariale.

Ad avviso della resistente la certificazione dei crediti formativi (art. 2) è riconducibile alla competenza regionale in materia di formazione professionale riguardando il rapporto fra l'attività formativa svolta e il riconoscimento dei crediti e delle competenze da annotare nel libretto formativo dell'apprendista.

Quanto alla censura relativa all'art. 3, il regolamento regionale cui rinvia la legge *de quo* per la disciplina dei profili formativi dell'apprendistato è approvato, ai sensi dell'art. 32 della l.r. 32/2002, non solo sentiti gli organismi rappresentativi degli enti locali e delle parti sociali, ma anche "*attuando le procedure di concertazione con i soggetti istituzionali e con i soggetti economici e sociali*"; in altri termini, questa formula, lungi dall'identificazione di un mero passaggio consultivo, si sostanzia, conformemente al dettato statale, nella previsione di una procedura concertativa, e dunque di un'intesa, sia con i soggetti istituzionali, come l'amministrazione statale, sia con i soggetti sociali; inoltre, il mancato riferimento ai criteri direttivi e ai principi posti dallo Stato come fattori condizionanti la disciplina regionale dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione non è di per sé rilevante, poiché ciò che conta è che nelle materie a legislazione concorrente tali principi siano rispettati dalle Regioni sul piano della disciplina sostanziale.

L'istituzione dell'albo regionale delle agenzie per il lavoro (art. 5, comma 1), continua la resistente, è strumentale rispetto all'esercizio da parte della Regione della sua competenza autorizzativa in ordine alle attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e non esclude affatto il dovere, previsto dalla normativa statale, di comunicazione dei dati all'amministrazione statale. Sotto altro profilo, l'autorizzazione regionale riguarda solo quei soggetti privati che svolgono attività esclusivamente nel territorio della Regione, non essendo affatto richiesta per i soggetti che siano già autorizzati a svolgere attività nel mercato del lavoro nazionale.

Non vi sono poi motivi, secondo la Regione, a fondamento della supposta lesione delle prerogative statuali in ordine alla definizione delle competenze professionali e dei requisiti dei locali ove viene svolta l'attività delle agenzie per il lavoro operanti sul territorio regionale. Il decreto ministeriale invocato dalla difesa erariale assegna alle Regioni il compito di definire le specifiche per l'autorizzazione, nel rispetto dei criteri fissati dallo stesso decreto. Il regolamento adottato dalla Regione Toscana ai sensi dell'art. 5, comma 2, (emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 2 febbraio 2005, n. 22/R) è coerente da questo punto di vista con la normativa primaria e secondaria statale vuoi perché ripete quanto previsto dal d.m. 5 maggio 2004 in merito alle competenze professionali e ai requisiti dei locali, vuoi perché richiama espressamente gli artt. 4 e 5 del d.lgs. 276/2003 per quanto riguarda gli altri requisiti autorizzativi.

In ultimo, rinviando al regolamento regionale le modalità per concedere a soggetti pubblici e privati l'autorizzazione a svolgere nel territorio regionale l'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, la legge regionale (art. 11, lettera *h*) non farebbe altro che definire gli aspetti procedurali funzionali alla spendita dei poteri autorizzativi rimessi alla competenza della Regione dall'art. 6, comma 6, del d.lgs. 276/2003.

La Corte premette che la disciplina dell'apprendistato è costituita da norme che attengono a materie per le quali sono stabilite competenze legislative di diversa attribuzione (esclusiva dello Stato, residuale delle Regioni, ripartita) e che le inevitabili interferenze si conciliano mediante gli strumenti attuativi del principio di leale collaborazione. Nello specifico, mentre la formazione da impartire all'interno dell'azienda attiene all'ordinamento civile, la disciplina di quella esterna, pur rientrando nella competenza regionale in materia di istruzione professionale, si intreccia con altre materie, e in particolare con l'istruzione, sulla quale lo Stato vanta varie attribuzioni, quali la definizione delle norme generali e la determinazione dei principi fondamentali.

Ciò premesso, la Corte osserva che l'art. 3 della legge impugnata si riferisce espressamente alla formazione esterna e ne prevede la disciplina mediante regolamento (regionale) da emanare, come recita l'art. 32 della l.r. 32/2002, "*attuando le procedure di concertazione con i soggetti istituzionali e con i soggetti economici e sociali*". Non vi è pertanto dubbio che tale espressione debba essere letta come riferentesi alle intese di cui agli artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. 276/2003; al contempo, la disposizione (art. 2) con cui si afferma che l'individuazione dei criteri e requisiti per la capacità formativa delle imprese rientra fra gli obiettivi qualificanti la formazione nell'apprendistato si lega in modo inequivocabile al dettato dell'art. 3 e quindi non può che riferirsi alle imprese che svolgono attività formativa esterna.

Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 non contrastano pertanto sotto alcun profilo con i parametri costituzionali evocati, non essendo disciplinata la formazione aziendale interna, come tale ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile; ed essendo confermati i meccanismi di intesa che devono connotare la regolamentazione regionale dei profili formativi dell'apprendistato.

Sono parimenti destituite di fondamento, secondo le perentorie quanto laconiche conclusioni del giudice costituzionale, le questioni riguardanti le altre disposizioni censurate, inerenti le modalità di rilascio dell'autorizzazione regionale a svolgere l'attività di intermediazione e l'istituzione del relativo albo.

In primo luogo, il rilascio dell'autorizzazione regionale a svolgere l'attività di intermediazione nell'ambito esclusivo del territorio regionale è espressamente previsto dalla normativa statale (art. 6, commi 6, 7 e 8 del d.lgs. 276/2003), senza d'altro canto che sia rinvenibile alcun manifesto contrasto rispetto ai principi cui deve conformarsi la disciplina regionale del procedimento autorizzativo.

In secondo luogo, da questa inequivocabile competenza autorizzativa discende, quale "*legittima conseguenza*", la facoltà per le Regioni di istituire l'albo delle imprese autorizzate; l'istituzione di un simile albo, non accompagnandosi con alcuna clausola volta ad escludere l'obbligo di comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non preclude infatti l'inserzione delle imprese autorizzate dalla Regione nella sezione regionale dell'albo nazionale.

