www.adapt.it, 27 maggio 2010

L' apprendistato tra "formazione pubblica" e "formazione aziendale". Riflessioni sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni dopo la sentenza n. 176/2010 della Corte Costituzionale

di Cristina Galbiati

La sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2005
Già cinque anni fa, la Corte Costituzionale, con la sentenza del 28 gennaio 2005 n. 50, aveva affrontato, tra gli altri, il problema del riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di formazione professionale nei contratti di lavoro a contenuto formativo e, segnatamente, nel contratto di apprendistato.
In virtù delle caratteristiche peculiari che la formazione riveste nel contratto di apprendistato la Corte era intervenuta distinguendo tra una formazione pubblica e una formazione aziendale.
La competenza esclusiva delle Regioni in materia di formazione ed istruzione professionale - ha sostenuto la Consulta - concerne «la formazione e l'istruzione professionale pubblica che vengono impartite sia in istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possono approntare in relazione alla peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali sono stati stipulati accordi».
Altra è, invece, la formazione e l'istruzione che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai propri dipendenti. Nei contratti a contenuto formativo, infatti, la formazione rientra nel sinallagma contrattuale ed è tratto caratterizzante dello specifico tipo legale.
Il datore di lavoro è tenuto a corrispondere all'apprendista non solo una controprestazione retributiva, ma anche una formazione, un insegnamento volto a consentirgli di acquisire una qualifica (art. 48, d.lgs. n. 276/2003), una qualificazione tecnico-professionale (art. 49, d.lgs. n. 276/2003) o un titolo di studio (art. 50, d.lgs. n. 276/2003).
La formazione interna all'azienda attiene al rapporto contrattuale e pertanto – affermava la Corte Costituzionale nel 2005 – è rimessa alla competenza esclusiva dello Stato in quanto rientrante nel cd. "ordinamento civile" che, ai sensi dell'art. 117 Cost., è una delle materie su cui lo Stato ha legislazione esclusiva.
In altre parole, sono le Regioni ad avere competenza per ciò che attiene l'offerta formativa pubblica, mentre è lo Stato ad avere competenza esclusiva per quello che concerne la formazione aziendale, proprio per la sua diretta attinenza con il rapporto contrattuale.
Anche se la stessa Corte ha poi ribadito che «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».
In materia di apprendistato, si è in presenza di un'interferenza di materie soggette a competenze legislative distinte – al punto che i giudici costituzionali parlano di concorrenza di competenze - per la composizione delle quali è necessario adottare principi diversi, non prevedendo la Costituzione un unico criterio di soluzione: il principio della leale collaborazione, attraverso il raggiungimento di intese (cfr. C. Cost. 28 gennaio 2005 n. 51), ma anche il principio della prevalenza, qualora prevalga una materia piuttosto che un'altra.

Con la sentenza n. 50/2005, la Corte aveva ritenuto che la struttura dell'apprendistato come delineata nel d.lgs. n. 276/2003 non fosse lesiva delle competenze regionali in quanto attuativa del principio di leale collaborazione.
Ed è proprio la violazione di quest'ultimo principio uno dei motivi addotti dalle Regioni nei ricorsi presentati nell'ottobre del 2008 e su cui si è pronunciata la Corte Costituzionale con sentenza 10 maggio 2010 n. 176.
Il mancato riconoscimento di una partecipazione attiva delle Regioni in caso di formazione esclusivamente aziendale, nel contratto di apprendistato professionalizzante, è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo.

Il doppio canale
Inizialmente, l'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003 stabiliva che «la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle Regioni e alle Province autonome, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale» nel rispetto di alcuni criteri e principi direttivi fra i quali la previsione di un monte ore di formazione formale, interna o esterna all'azienda, di almeno centoventi ore annue, e la presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate (comma 5).
Con la l. n. 80/2005 era stato poi introdotto il comma 5-bis in base al quale «fino all'approvazione della legge regionale prevista dal comma 5, la disciplina dell'apprendistato professionalizzante è rimessa ai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».
Da ultimo, l'articolo 23 del d.l. n. 112/2008, aveva inserito il comma 5-ter grazie al quale, in caso di formazione esclusivamente aziendale, la determinazione dei profili formativi nonchè la definizione della nozione di formazione aziendale, veniva rimessa integralmente ai contratti collettivi o agli enti bilaterali.
Si era così andati a costruire un canale parallelo - alternativo a quello gestito dalle Regioni che non veniva intaccato – attraverso cui attribuire alla contrattazione collettiva il compito di definire la formazione esclusivamente aziendale ed il monte ore necessario per l'acquisizione delle competenze tecniche basilari.
La Corte Costituzionale con sentenza del 10 maggio 2010 n. 176, accogliendo il ricorso presentato da alcune Regioni, ha riconosciuto però la parziale illegittimità del comma 5-ter perchè ritenuto lesivo delle competenze regionali in materia di formazione. Secondo la Consulta, infatti, tale comma ha reso inoperante, *senza alcun ragionevole motivo*, il principio contenuto nel comma 5.
In realtà, proprio attraverso l'introduzione del doppio canale si voleva creare un percorso sussidiario a quello previsto dalla legislazione regionale. Con l'introduzione di questo canale, si andava a sommare all'offerta pubblica un'offerta formativa privata - alternativa - per l'apprendistato professionalizzante al fine di rendere più effettiva la formazione stessa.
Il comma 5-ter stabiliva, infatti, che «in caso di formazione esclusivamente aziendale non opera quanto previsto dal comma 5. In questa ipotesi, i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante vengono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni di datori e prestatori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo».
Per la formazione esclusivamente endoaziendale, quindi, la definizione dei profili formativi era rimessa integralmente alla regolamentazione collettiva, e la possibilità di derogare al comma 5, era consentita sole se i contratti collettivi o gli enti bilaterali avessero determinato, per ciascun profilo formativo, la durata, le modalità di erogazione della formazione, le modalità del riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo.
L'obiettivo del doppio canale era quello di creare una via parallela, un canale alternativo al sistema di istruzione e formazione professionale pubblico, proprio perché volto a realizzare quella

particolare formazione che ha una rilevanza interna al rapporto di lavoro.
La Corte ha ritenuto però che l'affermazione della contrattazione collettiva, quale unica fonte per la regolamentazione della formazione esclusivamente aziendale, non abbia tenuto conto delle strette interrelazioni che sussistono tra formazione esterna ed interna: ed è stata proprio questa mancanza a determinare la parziale illegittimità della norma.
Il nuovo testo del comma 5-ter, ora, prevede che «in caso di formazione esclusivamente aziendale, i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni di datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo».

La formazione pubblica e la formazione aziendale
Con il termine "formazione pubblica" si fa riferimento ad una formazione ed a un'istruzione professionale pubblica o esterna, impartita sia in istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie regionali, sia in organismi privati con i quali sono stati stipulati accordi. In ogni caso fuori dall'ambito aziendale. Con il termine "formazione aziendale", invece, si rinvia ad una formazione che i privati datori di lavoro somministrano in àmbito aziendale o, comuque con proprie risorse anche se all'esterno del luogo di lavoro come precisato dal Ministero del lavoro in più occasioni (cfr. Circ. n. 27/2008; Interpello n. 50/2008).
La formazione endoaziendale, infatti, consente di acquisire una qualificazione tramite una formazione sul lavoro: è finalizzata, dunque, a fornire quella formazione necessaria per acquisire competenze di base, trasversali e tecnico-professionali.
In ragione di ciò, sia la formazione che il relativo monte ore (anche inferiore alle 120 ore di formazione formale stabilite nel comma 5 lett. *a* art.49 del d.lgs. n. 276/2003) devono essere coerenti con le declaratorie e le qualifiche professionali indicate nei CCNL e a cui il contratto di apprendistato professionalizzante è finalizzato. È formazione gestita direttamente dall'azienda in quanto interna al rapporto di lavoro, senza alcuna attinenza al sistema di formazione e istruzione regionale.
Come ha avuto modo di precisare il Ministero del lavoro sulla scorta della novella del 2008, la formazione aziendale può essere svolta fisicamente anche fuori dall'azienda, se così prevedono i contratti collettivi, a condizione comunque che sia l'impresa a erogare direttamente o anche solo indirettamente la formazione, e purchè tale formazione non implichi finanziamenti pubblici. E ciò perchè, sosteneva il Ministero del lavoro – con intervento ora superato dalla sentenza della Corte Costituzionale in commento – la formazione aziendale non può essere determinata aprioristicamente né condizionata da normative regionali competenti a disciplinare, d'intesa con le parti sociali di livello regionale, i contenuti e le modalità di accesso all'offerta formativa pubblica e alle relative risorse finanziarie.
Nel sistema di canale parallelo la formazione aziendale, quindi, era da leggersi non come ristretta ad un rigido percorso svolto all'interno dell'ambiente aziendale, bensì come una formazione diretta dall'impresa la quale si avvale di strutture, locali e competenze esterne, nei limiti di quanto stabilito nei contratti collettivi, e senza ricorso a finanziamenti pubblici.

Riparto delle competenze fra Stato e Regioni
Per comprendere il significato dell'intervento della Consulta si deve rammentare che con la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 2001, si è mutato profondamente l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Attraverso questa modifica si è andati a riconoscere alle Regioni una potestà legislativa residuale-negativa; in altri termini, ogni materia diversa da quelle indicate come di esclusiva competenza dello Stato o di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni, ricade nella competenza legislativa esclusiva regionale.

Ai sensi dell'attuale art. 117 Cost., comma 2, infatti, lo Stato ha potestà legislativa esclusiva sulle materie espressamente elencate, tra cui: ordinamento civile (lett. *l*); determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. *m*); norme generali sull'istruzione (lett. *n*).
Rientrano, invece, tra le materie di legislazione concorrente (art. 117 Cost., comma 3) l'istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e la tutela e sicurezza del lavoro.
L'istruzione e la formazione professionale sono infine di competenza esclusiva delle Regioni (art. 117 Cost., comma 4).
La competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda l'istruzione e la formazione professionale pubbliche.
La disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in àmbito aziendale ai loro dipendenti, di per sé invece non è compresa nell'àmbito della citata competenza né in altre competenze regionali (C.Cost. n. 50/2005).
La formazione aziendale – come si è già più volte ricordato - rientra nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile *ex* art. 117 lett. *l* Cost.
L' "ordinamento civile" è stata letto, dalla dottrina prevalente, come nozione atta ad identificarsi con il diritto privato o meglio con la disciplina dei rapporti privatistici e dunque anche con i rapporti di lavoro.
I limiti quantitativi, poi, imposti alle imprese nelle assunzioni di apprendisti, «a garanzia dell'occupazione in rapporti ordinari di lavoro e contro le strumentalizzazioni per fini impropri dell'apprendistato, rientrano nella tutela del lavoro, che è materia di competenza concorrente» (C.Cost. n. 50/2005): allo Stato, l'attribuzione della competenza a determinare i principi fondamentali; alle Regioni tutto ciò che non rientra tra questi.
Da questa veloce panoramica, si comprende come la disciplina del contratto di apprendistato si collochi in un crocevia di competenze: competenza esclusiva dello Stato (ordinamento civile), competenza concorrente Stato-Regioni (istruzione e tutela del lavoro), competenza residuale regionale (istruzione e formazione professionale).
La stessa Corte Costituzionale ha avuto poi modo di osservare che mentre la formazione da impartire all'interno delle aziende attiene all'ordinamento civile, la disciplina di quella esterna rientra nella competenza regionale in materia di istruzione professionale, con interferenze però con altre materie, in particolare con l'istruzione, per la quale lo Stato ha varie attribuzioni: norme generali e determinazione dei principi fondamentali (C. Cost. 6 dicembre 2006 n. 425).

Dopo la sentenza costituzionale n. 176/2010
Nella sentenza in commento si legge come *nell'ipotesi di apprendistato con formazione esclusivamente aziendale, deve essere riconosciuto alle Regioni un ruolo rilevante, di stimolo e di controllo dell'attività formativa.*
Se la formazione privata e la formazione pubblica non sono separate nettamente tra di loro, data la proiezione esterna che la Corte riconosce al contratto (sia per ciò che concerne il libretto formativo che l'acquisizione di crediti formativi utilizzabili nel sistema dell'istruzione) si dovrà consentire alle Regioni di intervenire nella determinazione dei profili formativi. La conseguenza di ciò è il venir meno del canale parallelo introdotto nel 2008. I contratti collettivi o gli enti bilaterali continueranno sì a definire i profili formativi ma non più integralmente, in quanto dovranno tener conto della disciplina regionale.
Opererà comunque il comma 5-bis in base al quale «fino all'approvazione della legge regionale prevista dal comma 5, la disciplina dell'apprendistato professionalizzante è rimessa ai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». In mancanza della legge regionale, i datori di lavoro possono usufruire dell'apprendistato purchè i CCNL abbiano disciplinato il contratto.

Con questa pronuncia, la Corte è andata così a limitare la possibilità per le imprese e per i datori di

lavoro di stabilire quale sia la formazione di cui necessitano: se la finalità dell'apprendistato professionalizzante è quella di consentire al ragazzo-apprendista di acquisire una qualificazione professionale e quindi le competenze di base, tecnico-pratiche, necessarie per svolgere un mestiere, l'eliminazione del doppio canale va a svuotare di significato il concetto stesso di formazione esclusivamente aziendale.

Cristina Galbiati
Dottoranda di ricerca della Scuola internazionale di dottorato in
Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro