CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **74/2001** (ECLI:IT:COST:2001:74)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **MEZZANOTTE**
Udienza Pubblica del **16/01/2001**; Decisione del **19/03/2001**
Deposito del **23/03/2001**; Pubblicazione in G. U. **28/03/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26103 26104 26105 26106 26107 26108 26109**
Atti decisi:

N. 74

SENTENZA 19 - 23 MARZO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 13 del 28 marzo 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, lettere a), b), c), d), f); 7, comma 1, lettera b); commi 5 e 8; 10 e 11 del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 7 febbraio 1998, depositato in cancelleria il 13 successivo ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 1998.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 gennaio 2001 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 7 febbraio 1998 e depositato il 13 febbraio 1998, la Regione Lombardia ha proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 76, 115, 117, 118, 119, 123 e 128 della Costituzione, degli articoli 4, comma 1, lettere a), b), c), d), f); 7, comma 1, lettera b), commi 5 e 8; 10 e 11, del d.lgs. 23 dicembre 1997 n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro).

L'art. 4, comma 1, attribuisce alle regioni la disciplina legislativa dell'organizzazione amministrativa e delle modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, e definisce i principi e criteri direttivi ai quali il legislatore regionale deve attenersi. La ricorrente lamenta che tale disposizione, nell'imporre alla Regione la costituzione di strutture operanti nel campo delle politiche del lavoro, detti prescrizioni così analitiche dell'organizzazione e delle modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti da comprimere incostituzionalmente l'autonomia regionale. Sono oggetto di censura, in particolare, la lettera b), la quale impone che all'interno della commissione regionale tripartita che la legge regionale dovrà istituire sia assicurata la presenza di un rappresentante regionale delle parti sociali competente per materia e del consigliere di parità nominato ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125 (Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro); la lettera c), che indica - quali membri dell'organismo istituzionale finalizzato a rendere effettiva l'integrazione tra i servizi all'impiego, le politiche del lavoro e le politiche formative - i rappresentanti istituzionali della Regione, delle province e degli altri enti locali; la lettera d), che attribuisce personalità giuridica e autonomia patrimoniale e contabile alla struttura organizzativa di assistenza tecnica e di monitoraggio sulle politiche attive del lavoro. A giudizio della ricorrente la definizione, con il d.lgs. impugnato, della articolazione organizzativa delle competenze trasferite e della stessa natura giuridica delle strutture delle quali si impone alla Regione la costituzione, darebbe luogo ad una violazione del principio di autonomia organizzativa delle regioni radicato negli artt. 115 e 123 della Costituzione.

L'art. 4, comma 1, lettera a), stabilisce che la legge regionale, nel disciplinare l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, deve attribuire alle Province le funzioni ed i compiti relativi al collocamento. La ricorrente ritiene che tale disposizione determini una eccessiva rigidità nel subconferimento di funzioni e compiti agli enti locali al quale la Regione deve procedere e perciò ne denuncia il contrasto con gli artt. 115, 118, commi 2 e 3, e 128 della Costituzione, oltre che con la giurisprudenza di questa Corte in tema di delega legislativa a carattere devolutivo.

L'art. 4, comma 1, lettera f), prevede che la distribuzione territoriale dei centri per l'impiego debba compiersi "sulla base dei bacini provinciali con utenza non inferiore a 100.000 abitanti, fatte salve motivate esigenze socio geografiche". La rigida individuazione delle dimensioni ottimali dei bacini di utenza per ambito provinciale, secondo la ricorrente, sarebbe tale da privare la Regione di qualunque potestà di programmazione sul territorio ed integrerebbe una violazione della propria autonomia organizzativa, con lesione degli artt. 115 e 123 della Costituzione. La medesima disposizione sarebbe viziata, inoltre, per eccesso di delega, per non avere osservato la previsione dell'art. 4, comma 3, lettera b), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa). Questa disposizione impone al Governo di rispettare, nell'attività di conferimento, il "principio di completezza, con l'attribuzione alle regioni (...) delle funzioni di

programmazione", tra le quali, assume la ricorrente, rientrerebbe la possibilità di fissare i bacini di utenza.

La Regione Lombardia censura inoltre l'art. 7 del d.lgs. n. 469 del 1997, denunciandone il contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto esso introdurrebbe modalità di trasferimento del personale assolutamente generiche. La ricorrente lamenta che tale articolo, al comma 1, lettera b), nel disporre in ordine al trasferimento del personale effettivo appartenente ai ruoli del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Settore politiche del lavoro, quale risultante al 30 giugno 1997, fissa il criterio del trasferimento in un mero dato percentuale (la misura del 70), senza definire altri criteri di ordine qualitativo. In tal modo la disposizione censurata, quantificando a priori le percentuali di personale da trasferire, senza considerare le diversità di qualifiche e di specializzazione del personale medesimo, mostrerebbe "di non aver tenuto alcun conto delle funzioni in concreto trasferite" e di non avere adeguatamente considerato l'intima connessione esistente fra il conferimento delle funzioni e il trasferimento del personale. Egualmente censurabile sarebbe, a giudizio della Regione ricorrente, il combinato disposto dei commi 5 e 8 del medesimo art. 7. Il comma 5 stabilisce che "al personale trasferito è comunque garantito il mantenimento della posizione retributiva già maturata"; il comma 8, nel valutare le risorse da trasferire, le fissa "nel limite massimo delle spese effettivamente sostenute dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'esercizio finanziario 1997, per le funzioni e i compiti conferiti". Secondo la Regione Lombardia, tale meccanismo di computo non terrebbe conto delle maggiori spese derivanti dal mantenimento al personale trasferito della posizione retributiva maturata all'atto del trasferimento e tale maggiore spesa resterebbe a carico della Regione, con violazione dell'art. 119 della Costituzione.

La Regione dubita, infine, della legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera g), della legge n. 59 del 1997. L'art. 10 stabilisce che l'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro possa essere svolta da imprese, società cooperative con capitale versato non inferiore a 200 milioni e da enti non commerciali con patrimonio non inferiore a 200 milioni, richiedendo all'uopo una apposita autorizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e disciplinando in dettaglio la procedura per il rilascio dell'autorizzazione, i requisiti soggettivi e oggettivi necessari e i principi ai quali le imprese autorizzate dovranno attenersi nell'esercizio di tale attività. L'art. 11 disciplina il Sistema informativo lavoro (S.I.L.), uno strumento per l'esercizio di funzioni di indirizzo politico-amministrativo con caratteristiche unitarie a livello nazionale, al quale il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, le Regioni, gli enti locali nonché i soggetti autorizzati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro hanno l'obbligo di connettersi. Entrambi gli articoli teste menzionati fanno espresso rinvio all'art. 3, comma 1, lettera g), della legge n. 59 del 1997, il quale prevede che con i decreti delegati possano essere "individuate le modalità e le condizioni per il conferimento a idonee strutture organizzative di funzioni e compiti che non richiedano, per la loro natura, l'esercizio esclusivo da parte delle regioni e degli enti locali".

La Regione ricorrente osserva che, in seguito al conferimento operato dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 469 del 1997, la maggior parte delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro sarebbero state trasferite alla competenza regionale e sostiene che gli impugnati artt. 10 e 11, attribuendo al Ministero del lavoro e della previdenza sociale la quasi totalità delle competenze sia in materia di attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, sia in materia di sistema informativo lavoro, invertirebbero l'ordine delle competenze desumibile dal d.lgs. e risulterebbero inoltre viziati per eccesso di delega, in quanto pretenderebbero di ricavare dalla generica formulazione di cui all'art. 3, comma 1, lettera g), sopra citata, una autorizzazione generale alla riforma sostanziale del settore della mediazione tra domanda e offerta di lavoro, privando in tal modo il parlamento di ogni possibilità di interlocuzione su temi di tale spessore socio-economico.

2. - Si è costituita la Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Quanto al primo motivo di censura, relativo all'art. 4, comma 1, lettere b), c) e d), del decreto impugnato, la difesa erariale ricorda la sentenza n. 177 del 1988, con la quale questa Corte ha affermato che non si realizza una violazione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita per il solo fatto che nelle materie attribuite alla competenza della Regione sia intervenuta una legge statale contenente disposizioni di dettaglio, tanto più ove si consideri che la materia del mercato del lavoro, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, non rientra tra quelle di competenza regionale. Secondo l'Avvocatura dello Stato le prescrizioni di natura organizzativa relative alla costituzione degli organi previsti nel citato art. 4, che la ricorrente ritiene comprimano illegittimamente la propria autonomia, risponderebbero all'esigenza di assicurare una disciplina omogenea sul territorio attraverso strutture volte al soddisfacimento di un interesse primario costituzionalmente garantito, qual è il diritto al lavoro. Non sarebbe possibile - a giudizio dell'Avvocatura - invocare in contrario la giurisprudenza di questa Corte che vieta allo Stato di ripartire le funzioni regionali fra gli organi interni della Regione, perché tale giurisprudenza farebbe riferimento agli organi previsti dall'art. 121 della Costituzione e comunque già istituiti, mentre nella specie si sarebbe in presenza di organi regionali "soprannumerari", la cui istituzione sarebbe coessenziale all'identificazione stessa della funzione.

La difesa erariale contesta anche il secondo motivo di censura, che ha ad oggetto l'art. 4, comma 1, lettera a), del decreto n. 469 del 1997, nella parte in cui impone alle Regioni di esercitare le funzioni relative al collocamento, oggetto di conferimento, esclusivamente mediante delega alle province. L'Avvocatura osserva che, se è possibile in generale allo Stato, con disposizioni legislative, "ritagliare" le funzioni amministrative di interesse locale e attribuirle alle province, ai comuni e agli altri enti locali, anche quando le funzioni riguardino le competenze riservate dall'art. 117 alle Regioni, a più forte ragione, nella disciplina del collocamento, che non rientra tra le materie riservate, dovrebbe riconoscersi al legislatore statale la potestà di individuare le province quale soggetto destinatario delle relative funzioni, senza violare con ciò alcun principio costituzionale. Tale intervento risulterebbe anzi coerente con il principio di sussidiarietà e con la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale una delega può ritenersi devolutiva o traslativa solo se le competenze delegate costituiscono un'integrazione necessaria di funzioni proprie delle regioni, ciò che non si darebbe nella specie.

In ordine all'impugnazione dell'art. 4, comma 1, lettera f), la difesa erariale rileva che l'individuazione delle province e dei centri per l'impiego con utenza non inferiore a 100.000 abitanti quali soggetti destinatari delle competenze gestionali relative al collocamento rispecchierebbe il vigente assetto organizzativo e sarebbe finalizzata alla realizzazione di una efficiente rete organizzativa di servizi per l'impiego, così da apparire funzionale ad un interesse nazionale.

L'Avvocatura dello Stato ritiene infondata anche la censura mossa all'art. 7, comma 1, lettera b), ed osserva innanzitutto che la disposizione impugnata prevede una procedura concertativa con le organizzazioni sindacali per individuare le modalità di trasferimento del personale, e che comunque la concreta attuazione delle previsioni del d.lgs. impugnato è stata demandata ad un atto secondario che, previa consultazione e parere della conferenza Stato-regioni ed autonomie locali, ha puntualmente individuato i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali da conferire. Quanto poi alla censura relativa alla mancata copertura degli oneri finanziari da parte del medesimo art. 7, commi 5 e 8, l'Avvocatura rileva che il limite massimo delle spese effettivamente sostenute dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'esercizio finanziario 1997 è indicato con riferimento alle "funzioni e compiti conferiti" e non anche al trattamento retributivo inerente il trasferimento del personale, il cui onere potrà

essere calcolato solo quando materialmente si procederà al trasferimento, tenendo conto della posizione retributiva maturata.

In ordine alla impugnazione degli artt. 10 e 11, che disciplinano l'esercizio dell'attività di mediazione privata e il sistema informativo di monitoraggio del mercato del lavoro, l'Avvocatura dello Stato, pur riconoscendo che le insufficienze del sistema di collocamento attuale hanno reso necessario il conferimento alle regioni di tale materia, afferma che l'esigenza di mantenere una disciplina uniforme in tale ambito deriverebbe dalla necessità di dettare alcune disposizioni di garanzia per i lavoratori, che li proteggano contro eventuali abusi ai loro danni, e dal fatto che è stata conservata allo Stato la competenza in tema di attività di vigilanza e di applicazione delle relative sanzioni.

Infine, per quanto concerne le censure mosse alla disciplina del S.I.L., la difesa erariale contesta l'assunto regionale per il quale il ruolo della Regione sarebbe in tale settore assolutamente marginale, notando in contrario come, pur restando il S.I.L. nell'ambito di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, l'impugnato art. 11 prevede un ampio coinvolgimento delle regioni con l'attribuzione alle stesse delle attività di conduzione e manutenzione degli impianti nonché dello sviluppo autonomo di parti del sistema informativo.

4. - Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Lombardia rileva preliminarmente che, nelle more del giudizio, sono sopravvenute l'approvazione della legge regionale di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione stessa (legge regionale 15 gennaio 1999, n. 1, recante "politiche regionali del lavoro e dei servizi per l'impiego") e l'adozione di alcuni provvedimenti di attuazione del d.lgs., nonché alcune modifiche della disciplina dallo stesso introdotta, così da rendere necessario un riesame delle censure a suo tempo mosse al d.lgs. n. 469 del 1997.

La Regione ritiene che l'attuazione data alle disposizioni impugnate con la legge regionale n. 1 del 1999 non abbia fatto venire meno l'interesse al ricorso, assumendo di aver proceduto alla approvazione della legge per evitare che la ripartizione delle funzioni fosse imposta dal legislatore statale nell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 4, comma 5, della legge n. 59 del 1997.

Passando all'esame delle singole censure, la ricorrente insiste nel denunciare il carattere eccessivamente dettagliato e analitico dei "criteri e principi" dettati dall'art. 4, comma 1, lettere b), c) e d), e nega qualunque pregio al rilievo dell'Avvocatura dello Stato secondo il quale si sarebbe in presenza di organi regionali soprannumerari, la cui istituzione sarebbe coessenziale con l'identificazione stessa della funzione, notando in contrario come il trasferimento delle funzioni amministrative dovrebbe comunque lasciare alla Regione la possibilità di formulare, con propria legge e secondo le proprie esigenze, l'organizzazione regionale in materia, risultandone altrimenti lesa l'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione.

Quanto all'impugnazione dell'art. 4, comma 1, lettera a), che conferisce alle province le funzioni ed i compiti in materia di collocamento, la Regione rileva che l'orientamento accolto da questa Corte con la sentenza n. 408 del 1998, ove si è statuito che la scelta dei modelli di riparto di funzioni rientra nell'ambito delle legittime scelte di politica istituzionale, impedisce di insistere nelle censure mosse a tale disposizione nell'atto introduttivo del giudizio.

Quanto infine alla questione proposta in riferimento all'art. 7 del d.lgs. n. 469 del 1997, la Regione Lombardia ritiene che, anche in seguito alle modifiche che il d.l. 1° luglio 1999, n. 214 (disposizioni urgenti per disciplinare la soppressione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e per incentivare il ricorso all'apprendistato), convertito in legge dall'art. 1 della legge 2 agosto 1999, n. 263 (conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 1° luglio 1999, n. 214, recante "disposizioni urgenti per disciplinare la soppressione degli

uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e per incentivare il ricorso all'apprendistato". Modifiche alla legge 17 maggio 1999, n. 144), ha apportato al comma 8 dello stesso art. 7, il parametro indicato per la individuazione delle risorse da trasferire non sia cambiato e quindi possano essere confermate, nei confronti del combinato disposto dei citati commi 5 e 8, le censure già mosse nell'atto introduttivo del presente giudizio.

5. - Alla udienza pubblica del 16 gennaio 2001 la ricorrente ha insistito nel negare che la circostanza che la legge regionale si sia conformata alle disposizioni impugnate debba essere interpretata come rinuncia alle censure già mosse nei confronti delle stesse nel ricorso introduttivo, osservando come permanga in capo alla Regione l'interesse alla rimozione dell'atto impugnato, onde poter esercitare nuovamente la propria potestà legislativa in materia.

La difesa della Regione Lombardia ha depositato pure una rettifica della impugnazione, con la quale comunica che la giunta regionale ha rinunciato a censurare gli artt. 10 e 11, oggetto del ricorso, poiché tali disposizioni sarebbero state introdotte in adempimento della decisione della Corte di giustizia dell'11 dicembre 1997, sicché l'eventuale accoglimento della questione proposta ed il conseguente annullamento delle citate disposizioni potrebbe esporre l'Italia ad una condanna in sede comunitaria, eventualità, questa, che la Regione ricorrente desidera evitare in radice rinunciando alla impugnazione.

La Regione ha inoltre dichiarato di non voler insistere nella censura rivolta all'art. 7, nel combinato disposto dei commi 5 e 8, e di accedere alla interpretazione prospettata dall'Avvocatura dello Stato per la quale le disposizioni censurate farebbero riferimento alle risorse da trasferire per le funzioni ed i compiti conferiti, e non anche al trattamento retributivo inerente al trasferimento del personale, oggetto di una separata attribuzione di risorse.

Considerato in diritto

1. - In seguito alla rinuncia all'impugnazione relativa agli artt. 10 e 11, il ricorso della Regione Lombardia investe solo gli art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), f); 7, comma 1, lettera b); 7, commi 5 e 8, del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato di lavoro), di cui si denuncia il contrasto con gli articoli 76, 115, 117, 118, 119, 123 e 128 della Costituzione.

2. - Preliminare allo scrutinio del merito è la questione se l'attuazione del d.lgs. n. 469 del 1997 ad opera della legge regionale 15 gennaio 1999, n. 1, abbia fatto venire meno nella Regione Lombardia l'interesse a ricorrere.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale instaurati in via principale non possono avere rilievo istituti come quelli dell'inammissibilità del ricorso per acquiescenza o per il carattere confermativo del provvedimento impugnato (sentenze n. 382 del 1999, n. 224 del 1994, n. 49 del 1987, n. 36 del 1982, n. 50 del 1959 e n. 44 del 1957).

Quando dunque, nell'esercizio della propria potestà legislativa, la ricorrente attui o si conformi alle disposizioni oggetto di impugnativa nel ricorso in via principale, non può senz'altro ritenersi cessata la materia del contendere, dovendo piuttosto verificarsi, ai fini della permanenza dell'interesse al ricorso, se dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'atto impugnato consegua la reintegrazione dell'ordine costituzionale delle competenze asseritamente violato.

Nella specie, pur avendo dato attuazione, con legge, al d.lgs. oggetto di impugnativa, la Regione Lombardia conserva un interesse al ricorso, anche se non per il fatto dedotto dalla difesa regionale che tale legge sarebbe stata approvata per evitare l'intervento sostitutivo statale previsto dall'art. 4, comma 5, della legge di delega n. 59 del 1997. L'intervento sostitutivo, disposto con d.lgs. 6 ottobre 1998, n. 379, precede infatti la legge regionale attuativa. È invece risolutivo il rilievo che permane nella ricorrente l'interesse ad una declaratoria di illegittimità costituzionale, che, rimuovendo la disposizione di fonte statale compressiva dell'autonomia regionale, reintegri la Regione nella sua potestà legislativa e consenta ad essa di esercitarla, eventualmente, anche per modificare la legge regionale già approvata.

3. - Nel merito, la prima questione concerne l'art. 4, primo comma, lettere b), c) e d), del quale si denuncia il contrasto con gli artt. 115 e 123 della Costituzione e con i principi affermati dalla Corte costituzionale in materia di autonomia organizzativa delle regioni.

Le tre menzionate disposizioni, che danno corpo ad alcuni dei principi ai quali il d.lgs. n. 469 vincola l'esercizio della potestà legislativa della Regione, demandano alla legge regionale la costituzione di strutture operanti nel campo delle politiche del lavoro.

L'art. 4, comma 1, lettera b), definisce la commissione regionale permanente tripartita quale sede concertativa di progettazione, proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche del lavoro di competenza regionale e dispone che la composizione di tale organo debba prevedere la presenza del rappresentante istituzionale della Regione nell'organismo indicato nella successiva lettera c) del medesimo articolo, delle parti sociali, sulla base della rappresentatività determinata secondo i criteri previsti dall'ordinamento, rispettando la pariteticità delle posizioni delle parti sociali stesse, e infine del consigliere di parità nominato ai sensi della l. 10 aprile 1991, n. 125.

L'art. 4, comma 1, lettera c), prevede che la legge regionale debba costituire un organismo "finalizzato a rendere effettiva, sul territorio, l'integrazione fra i servizi all'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, composto da rappresentanti istituzionali della regione, delle province e degli enti locali".

L'art. 4, comma 1, lettera d), vincola la legge regionale a disporre l'affidamento delle funzioni di assistenza tecnica e di monitoraggio, nelle materie delle politiche attive del lavoro, ad un ente regionale, dotato di personalità giuridica, con autonomia patrimoniale e contabile, e affida ad esso il compito di collaborare al raggiungimento della integrazione tra servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative e di garantire, tra l'altro, il collegamento con il sistema informativo del lavoro di cui all'art. 11.

La Regione ricorrente assume che tali previsioni dettino una disciplina così analitica dell'organizzazione e delle modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti ad essa conferiti da comprimere oltre il limite costituzionalmente consentito la propria autonomia organizzativa.

3.1. - La questione è fondata.

Decisiva, per l'inquadramento sistematico delle censurate disposizioni, è la formulazione del primo comma dell'art. 4, là dove si prevede che l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti ai sensi del citato decreto n. 469 sono disciplinate con legge regionale "anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative". Da tale formulazione si evince che una delle finalità del conferimento di funzioni e compiti disposto dal d.lgs. censurato è quella di superare la dissociazione che si è registrata in passato tra le funzioni relative al collocamento - di spettanza statale - e le funzioni in materia di formazione lavoro - di competenza regionale - e di accrescere così l'efficienza del mercato del lavoro. Tale obiettivo,

enunciato in via generale nell'incipit dell'art. 4, è ribadito in ciascuna delle disposizioni impugnate. È nuovamente esplicitato nella lettera b), che indica la commissione regionale permanente tripartita "quale sede concertativa di progettazione, proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche del lavoro di competenza regionale"; nella lettera c), che pone all'organismo istituzionale, del quale prevede la creazione, l'obiettivo di "rendere effettiva, sul territorio, l'integrazione tra i servizi all'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative"; nella lettera d), con la quale si dispone l'affidamento delle funzioni di assistenza tecnica nel campo delle politiche attive del lavoro ad una struttura regionale "avente il compito di collaborare al raggiungimento dell'integrazione di cui al comma 1", vale a dire alla integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative.

Il legislatore statale affida dunque alla legislazione regionale il compito di favorire l'integrazione tra funzioni delegate dallo Stato (quelle relative al collocamento e alle politiche attive del lavoro) e attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni ex art. 117, primo comma, della Costituzione, quali sono le funzioni ed i compiti in materia di formazione professionale. La direzione finalistica in tal modo impressa all'esercizio della potestà legislativa regionale, con il coinvolgimento di competenze proprie, postula che sia conservata alle regioni quella discrezionalità organizzativa che deve essere ad esse riconosciuta nelle materie e per le funzioni di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione. Non può essere infatti consentito, in tali materie, ridurre l'ambito della scelta politica del legislatore regionale ad una attività di pura esecuzione di una disciplina statale di dettaglio.

La ripartizione delle funzioni tra i vari organi delle regioni e delle province autonome, come ripetutamente affermato da questa Corte (sentenze n. 461 del 1995, n. 356 del 1994, n. 355 del 1993, n. 461 del 1992 e n. 407 del 1989), rientra nella sfera dell'organizzazione interna, riservata agli statuti e alle leggi regionali e provinciali, sicché non spetta alla fonte statale determinare anche, con una disposizione di dettaglio, l'organo della Regione o della provincia autonoma al quale le funzioni conferite devono essere affidate. E se questo principio deve trovare applicazione in una materia costituzionalmente riservata alla Regione ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, esso non può non valere quando, come nella specie, il conferimento coinvolga insieme funzioni delegate e funzioni proprie e sia effettuato in vista della piena integrazione di entrambe. In questi casi, ferma la possibilità per lo Stato di delineare il modello organizzativo con disposizioni di principio, deve residuare alla Regione uno spazio di libera scelta in ordine alla disciplina dell'organizzazione, che non può essere compresso senza pregiudicarne lo Statuto costituzionale di autonomia.

Ed è proprio la compressione di tale spazio che vizia le disposizioni dell'art. 4, comma 1, lettere b), c) e d). La prima, nell'imporre alla Regione la costituzione di una commissione permanente tripartita, definisce puntualmente la composizione di tale organo, prevedendo la obbligatoria presenza in esso del rappresentante regionale competente per materia di cui alla lettera c), delle parti sociali, sulla base della rappresentatività determinata secondo i criteri previsti dall'ordinamento, e del consigliere di parità nominato ai sensi della legge n. 125 del 1991, e sottrae in tal modo alla Regione ogni potestà organizzativa diversa dalla mera attuazione. La seconda, senza limitarsi a disporre la costituzione di un organismo istituzionale per l'integrazione fra le politiche del lavoro e le politiche formative, prescrive di designare quali componenti i rappresentanti istituzionali della Regione, delle province e degli altri enti locali; la lettera d), infine, stabilisce direttamente, anziché rimetterli alla legge regionale, la natura giuridica ed il regime patrimoniale e contabile della struttura cui saranno affidate funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio nelle politiche attive del lavoro.

In conclusione, le disposizioni dell'art. 4, comma 1, lettere b), c) e d), vulnerano l'autonomia organizzativa delle regioni oltre il limite costituzionalmente consentito e devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

4. - Altra questione è relativa all'art. 4, comma 1, lettera a), del quale si denuncia il contrasto con gli artt. 115, 118 e 128 della Costituzione. La disposizione censurata stabilisce, in una materia estranea all'art. 117, primo comma, della Costituzione, che la legge regionale, nel disciplinare l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, deve attribuire alle province le funzioni ed i compiti relativi al collocamento.

4.1. - La questione non è fondata.

Questa Corte ha già rilevato che, in relazione alle modalità ed ai criteri di conferimento delle funzioni ad opera della legge n. 59 del 1997, alla legge statale non è inibito determinare direttamente le competenze amministrative degli enti locali onde garantirle anche nei confronti del legislatore regionale (sentenza n. 408 del 1998). Già nel ricorso non venivano addotti argomenti che potessero fondatamente indurre a ritenere che, in una materia estranea alle funzioni proprie della Regione, la disposizione censurata avesse violato l'autonomia regionale nell'imporre alla Regione di attribuire alle province le funzioni amministrative in materia di collocamento. In sede di discussione orale, la stessa difesa della Regione Lombardia ha preso atto del chiaro orientamento già espresso sul punto da questa Corte.

5. - Una terza questione investe l'art. 4, comma 1, lettera f), il quale stabilisce che la distribuzione territoriale dei centri per l'impiego debba compiersi "sulla base dei bacini provinciali con utenza non inferiore a 100.000 abitanti, fatte salve motivate esigenze socio geografiche". La Regione Lombardia ne contesta la legittimità per contrasto con gli artt. 76 [in riferimento all'art. 4, comma 3, lettera b), della legge n. 59 del 1997], 115 e 123 della Costituzione e con la giurisprudenza costituzionale in tema di autonomia organizzativa regionale, assumendo che la rigida individuazione delle dimensioni ottimali dei bacini di utenza per ambito provinciale sia tale da privare la Regione di qualunque potestà di programmazione sul territorio, così da ledere la propria autonomia organizzativa.

5.1. - La questione non è fondata.

La disciplina impugnata indica semplicemente un limite demografico non irragionevole per assicurare una buona funzionalità alle strutture e per realizzare una efficiente rete organizzativa di servizi per l'impiego. Essa peraltro non esclude affatto, ma anzi espressamente prevede, che la Regione, nell'esercizio della sua potestà programmatoria, possa superare tale limite, individuando bacini differenziati anche con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, "per motivate esigenze socio geografiche". Proprio la previsione, nella disposizione impugnata, di questa generale possibilità di derogare al criterio demografico sopra menzionato, lascia alla Regione uno spazio di scelta e di valutazione discrezionale nel quale può certamente esprimersi e trovare appagamento la propria potestà di programmazione sul territorio.

6. - Una ulteriore censura ha ad oggetto l'art. 7, comma 1, lettera b), il quale, nel demandare a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge n. 59 del 1997, l'individuazione in via generale dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire, indica nella percentuale del 70 la misura del trasferimento del personale effettivo appartenente ai ruoli del Ministero del lavoro e della previdenza sociale settore politiche del lavoro e delle sezioni circoscrizionali per l'impiego e per il collocamento in agricoltura. La Regione ne denuncia il contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 della Costizione, lamentando che la indicazione di un mero dato percentuale quale criterio di trasferimento del personale, in assenza di altri criteri di ordine qualitativo, romperebbe il collegamento, costituzionalmente necessario, fra trasferimento di funzioni e trasferimento di personale, ledendo l'autonomia regionale.

6.1. - La questione non è fondata.

Il d.lgs. n. 469 del 1997 rinvia, per la propria attuazione, ad un atto secondario, un decreto

del Presidente del Consiglio dei ministri, al quale è affidato il compito di procedere concretamente alla "puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali da conferire". Nel momento in cui l'art. 7, comma 1, lettera b), ha definito i criteri del trasferimento del personale, la determinazione non poteva che essere di ordine quantitativo e ciò per due concorrenti ragioni. In primo luogo, perché lo stesso art. 7 demanda ad un confronto con le organizzazioni sindacali la definizione delle modalità di trasferimento del personale, limitandosi ad indicare il tetto quantitativo, stimato non irragionevolmente sulla base della consistenza delle funzioni residuate allo Stato, che la procedura concertativa dovrà rispettare. In secondo luogo, perché la composizione qualitativa del contingente di personale da trasferire, come risulta dal comma 2 del medesimo art. 7, non è liberamente determinabile da parte dell'amministrazione, ma viene a dipendere in larga misura dalla scelta di terzi: il citato comma 2, nel fissare nel 30 la percentuale di personale che rimane nei ruoli del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dispone infatti che "a tale contingente si accede mediante richiesta degli interessati da avanzare entro trenta giorni dalla emanazione del provvedimento contenente le tabelle di equiparazione tra il personale statale trasferito e quello in servizio presso le regioni e gli enti locali". Prima della formazione della lista di cui al comma 2, non sarebbe stato dunque possibile individuare il personale da trasferire sulla base di criteri di natura qualitativa, ciò che spiega perché l'art. 7 impugnato abbia dovuto limitarsi alla indicazione di un mero dato numerico.

7. - Il medesimo art. 7, nel combinato disposto dei commi 5 e 8, è oggetto di un'ulteriore censura. La Regione Lombardia ne denuncia il contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, assumendo che il trasferimento delle risorse per le funzioni e i compiti conferiti, disposto dal comma 8, avverrebbe senza tenere conto delle maggiori spese derivanti dal comma 5, che garantisce al personale trasferito il mantenimento della posizione retributiva già maturata.

7.1. - La questione non è fondata.

La disposizione denunciata deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento alle risorse da destinare alle Regioni per le funzioni ed i compiti conferiti, non anche per il trasferimento del personale, il cui trattamento retributivo, con i relativi oneri, dovrà essere separatamente quantificato nel momento in cui si procederà materialmente al trasferimento, tenendo conto della posizione retributiva nel frattempo maturata dal personale. Una siffatta interpretazione, che l'Avvocatura ha accreditato e la Regione Lombardia ha mostrato di voler condividere, trova conferma nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1999 (individuazione delle risorse in materia di mercato del lavoro da trasferire alla regione Lombardia). In particolare i commi 2, 3 e 4 dell'art. 5 di tale decreto demandano ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro novanta giorni, la individuazione e il trasferimento delle risorse finanziarie relative al personale che transita dalla Regione Lombardia alle province (art. 5, comma 2); di quelle relative alle unità di personale cessate dal servizio tra il 30 giugno 1997 e la data di effettivo trasferimento (art. 5, comma 3); di quelle relative alle spese globalmente sostenute per l'agenzia per l'impiego nell'esercizio finanziario 1997 come indicato nella tabella "G" (art. 5, comma 4). È omesso, però, ogni rinvio all'art. 7, comma 8, che invece risulta richiamato dal primo comma dello stesso art. 5, con il quale si procede al trasferimento delle risorse finanziarie "relative alle spese di funzionamento riguardanti i compiti conferiti". Ne resta comprovato che le risorse cui fa riferimento l'art. 7, comma 8, oggetto di censura, non riguardano le spese di personale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro);

2) Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, lettere a) ed f); 7, comma 1, lettera b), e commi 5 e 8, del medesimo d.lgs. n. 469 del 1997, sollevate, in riferimento agli artt. 76, 115, 117, 118, 119, 123, 128, dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 marzo 2001.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.