

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **384/2005** (ECLI:IT:COST:2005:384)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CAPOTOSTI** - Redattore: **AMIRANTE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **11/10/2005**

Deposito del **14/10/2005**; Pubblicazione in G. U. **19/10/2005**

Norme impugnate: Questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, c. 2°, lett. d) parte prima, e 8 della legge 14 2-2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) (ric. 41, 42, 43, 44 e 45/2003). Questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, c. 1°; 2; 3, c. dal 1° al 4°; 4; 5, c. 1°, 2° e 3°; 6, c. 1° e 3°; 7; 8; 10, c. 1°, 3° e 4°; 11, c. 1°, 4°, 5° e 6°; 12; 14, c. 2°; 15, c. 1°; 16, c. 1° e 2°; 17, c. 1° e 2°; 18 del d.lgs 23-4-2004, n. 124, recante: "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30" (ric. 68/2004). Questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, c. 1°, 1° periodo; 2; 3, c. dal 1° al 4°; 4; 5, c. 1°, 2° e 3°; 6, c. 1°; 7; 8; 9; 10, c. 1°, 3° e 4°; 11; 12; 13; 14, c. 2°; 15, c. 1°; 16, c. 1° e 2°; 17, c. 1° e 2°; 18 del d.lgs 23 aprile 2004, n. 124, recante: "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30" (ric. 69/2004).

Massime: **29853 29854 29855 29856 29857 29858 29859 29860 29861 29862**

**29863 29864 29866 29867 29868 29869 29870 29871 29872 29873 29874 29875**

**29876 29877 29878 29879 29880 29881 29882 29883 29884 29885 29886 29887**

**29888 29889**

Atti decisi: **ric. da 41 a 45/2003 e 68 e 69/2004**

## SENTENZA N.384 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera *d*), prima parte, e 8, commi 1, 2, lettere *a*), *f*), *g*), e 3 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) - reg. ric. n. 41, n. 42, n. 43, n. 44 e n. 45 del 2003 - e degli artt. 1, comma 1; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4; 5, commi 1, 2 e 3; 6, commi 1 e 3; 7; 8; 9; 10, commi 1, 3 e 4; 11; 12; 13; 14, comma 2; 15, comma 1; 16, commi 1 e 2; 17, commi 1 e 2; e 18 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30) - reg. ric. n. 68 e n. 69 del 2004 - promossi con ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Basilicata (reg. ric. n. 41, n. 42, n. 43, n. 44 e n. 45 del 2003), nonché della Regione Emilia-Romagna (reg. ric. n. 68 del 2004) e della Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 69 del 2004), notificati rispettivamente il 23, 26 e 28 aprile 2003 e il 9 e 12 luglio 2004, depositati in cancelleria il 30 aprile, il 2 e 7 maggio 2003 e il 15 luglio 2004 ed iscritti ai n. 41, n. 42, n. 43, n. 44 e n. 45 del registro ricorsi 2003 ed ai n. 68 e n. 69 del registro ricorsi 2004.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 7 giugno 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante;

*uditi* gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.1.— Con cinque distinti ricorsi, le Regioni Marche (n. 41 del 2003), Toscana (n. 42 del 2003), Emilia-Romagna (n. 43 del 2003) e Basilicata (n. 45 del 2003), nonché la Provincia autonoma di Trento (n. 44 del 2003) hanno proposto molteplici questioni di legittimità costituzionale di diverse norme della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro), tra le quali alcune riguardanti l'art. 1, comma 2, lettera *d*) - concernente il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro - l'art. 8, comma 1 (ric. n. 41, n. 42, n. 43 e n. 45) e comma 2, lettere *a*) (ric. n. 41), *f*) (ric. n. 41 e n. 44) e *g*) (ric. n. 41, n. 42 e n. 44) - che, rispettivamente, conferiscono al Governo la delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro e dettano i relativi principi e criteri direttivi - nonché l'art. 8, comma 3 (ric. n. 42), che prevede la procedura di approvazione dei decreti legislativi.

Le Regioni ascrivono le dette funzioni alla "tutela e sicurezza del lavoro", in ragione del loro carattere strumentale rispetto a tale materia di competenza concorrente, assumendo, in particolare, che il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro, riguardando la predetta materia, dovrebbe essere regolato dalla legislazione regionale (e ciò vale anche per l'esercizio delle funzioni amministrative) ed argomentando poi nel senso che le funzioni ispettive di cui all'art. 8 rientrano a loro volta in tale ambito materiale. Di qui il contrasto con le competenze legislative, regolamentari e amministrative regionali e la conseguente violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Con riferimento a quest'ultimo parametro, viene altresì censurato l'anzidetto comma 3 dell'art. 8, per l'assenza di ogni coinvolgimento regionale in sede di approvazione dei relativi decreti legislativi (è previsto il solo parere delle competenti Commissioni parlamentari).

La Provincia autonoma di Trento, infine, premesso che le funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro sono attualmente già esercitate da essa, osserva che la funzione di vigilanza si esaurisce o comunque rientra nella tutela del lavoro. La contestazione riguardante il mantenimento allo Stato delle funzioni di vigilanza si estende nei confronti dell'art. 8, comma 1, della legge n. 30 del 2003, che prevede il riassetto della disciplina vigente in tema di ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro; più in particolare, avverso le lettere *f*) e *g*) del comma 2 del medesimo art. 8, contenenti deleghe per l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in vista dell'esercizio unitario della funzione ispettiva, nonché l'obbligo, da parte delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, di attenersi alle direttive emanate dalla stessa direzione generale del Ministero. Anche qui si tratta, secondo la Provincia di Trento, di funzioni che sono già esercitate in sede provinciale, senza che la connessione tra la vigilanza e la previdenza sociale possa attrarre anche la prima nell'orbita della competenza statale.

1.2.— Nei giudizi come sopra introdotti si è costituito, con atti di contenuto analogo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di non fondatezza e sottolineando, in particolare, la genericità della censura concernente l'art. 8.

In relazione alla specifica impugnazione di tale norma, l'Avvocatura dello Stato ha osservato che è vero che la disposizione della legge delega parla genericamente di funzioni ispettive e di vigilanza in materia di lavoro, ma già il comma 2 dell'art. 8, alla lettera *a*), specifica che il sistema delle ispezioni dev'essere improntato «alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali...», materie tutte chiaramente afferenti alle competenze esclusive statali. Sul punto, poi, sarebbe ancora più esplicito il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, attuativo delle impugnite norme di delega, il cui art. 1, rubricato significativamente “vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, circoscrive con chiarezza l'intervento normativo alle sole materie di esclusiva competenza statale. Di conseguenza, sul punto nessuna lesione deriverebbe alle Regioni dalle disposizioni impugnite.

1.3.— Con provvedimento del 28 settembre 2004 la trattazione delle questioni in argomento è stata separata da quella avente ad oggetto tutte le altre norme della legge delega; le questioni concernenti queste ultime, unitamente alle censure sul decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sono state decise con la sentenza n. 50 del 2005.

2.1.— Con ricorso notificato il 9 luglio 2004 e depositato il successivo 15 luglio (n. 68 del 2004) la Regione Emilia-Romagna ha sollevato, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1; 2; 3, commi da 1 a 4; 4; 5, commi da 1 a 3; 6, commi 1 e 3; 7; 8; 10, commi 1, 3, e 4; 11, commi 1, 4, 5 e 6; 12; 14, comma 2; 15, comma 1; 16, commi 1 e 2; 17, commi 1 e 2; e 18 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003 n. 30).

Secondo la ricorrente la vigilanza sul lavoro rientra nella materia “tutela del lavoro”, non già per il carattere strumentale che ogni disciplina sanzionatoria assume rispetto alla materia di base, bensì per le caratteristiche della materia *de qua*; il senso della “tutela del lavoro” è di affidare alle Regioni, nel rispetto dei principi fondamentali statali, la disciplina e l'allocazione di tutte le funzioni amministrative di vigilanza sul rispetto della normativa volta a tutelare il lavoratore, di qualsiasi tipo essa sia, amministrativa regionale, amministrativa statale (ad esempio, previdenziale), civilistica o proveniente dalla contrattazione collettiva, comprendendo “per propria essenza” tutta l'attività pubblicistica funzionale alla difesa della regolarità, stabilità e sicurezza del lavoro, e dunque anche quella volta a garantire il rispetto delle norme

civilistiche.

Prima di motivare le singole questioni, la Regione premette che il decreto legislativo n. 124 del 2004 conferma in pieno i timori da essa espressi con il ricorso n. 43 del 2003, disciplinando la materia della vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale senza alcun riconoscimento della competenza legislativa regionale e senza alcuna considerazione del principio di sussidiarietà, dettando una normativa direttamente operativa e dettagliata in materia concorrente, allocando altresì direttamente le funzioni amministrative in materia di competenza regionale (salva la determinazione dei principi fondamentali) ed individuando nello Stato l'ente competente all'esercizio della vigilanza, senza che sussista alcuna esigenza unitaria.

L'impugnato decreto legislativo contraddice la spettanza alla Regione della potestà legislativa in materia di tutela del lavoro, salvi soltanto i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, in quanto esso disciplina l'attività di vigilanza come funzione statale, caratterizzata da un impianto accentrato, fondato sulla competenza di organi statali centrali nonché sulla competenza amministrativa ed operativa di organi statali periferici. Inoltre, sul presupposto del carattere statale delle relative funzioni e competenze, il decreto legislativo ne regola nel dettaglio lo svolgimento.

2.2.-- Passando quindi al merito delle singole censure, la Regione ricorrente rileva che le norme centrali del decreto sono l'art. 1, comma 1, primo periodo e l'art. 6, comma 1, dettati in materia di vigilanza e di personale ispettivo.

In particolare, l'art. 1, comma 1, contiene, come la norma delegante, un richiamo alle competenze regionali che la ricorrente ritiene del tutto formale, dato che in nessun altro punto il decreto si preoccupa di tener conto di quelle competenze.

Le disposizioni confermano la competenza amministrativa del Ministero del lavoro, dimostrando che lo Stato non si è limitato ad intervenire nella materia della vigilanza sul lavoro solo con la determinazione di principi fondamentali, lasciando alle Regioni spazio per la disciplina di dettaglio e consentendo loro l'esercizio della potestà di allocazione delle funzioni amministrative ad esse assegnata dall'art. 118, secondo comma, della Costituzione.

Né ricorrerebbero, d'altra parte, quelle effettive esigenze di esercizio unitario che, nel rispetto del principio di leale collaborazione, consentono, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, l'assunzione a livello statale di funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, in quanto esse implicano che l'alterazione delle competenze legislative possa avvenire solo assegnando funzioni ad organi statali centrali, perché la stessa competenza degli organi statali periferici smentirebbe l'esistenza di un'esigenza di esercizio unitario.

La ricorrente è del parere che, dopo l'introduzione della competenza legislativa delle Regioni in materia di tutela del lavoro, la legislazione statale avrebbe dovuto prevedere il trasferimento degli uffici stessi a favore delle Regioni o, in ipotesi, degli enti indicati dalle Regioni come titolari della competenza amministrativa in materia. Anche se la Costituzione attribuisce direttamente alle Regioni il potere di assegnare le funzioni amministrative (e nulla impedisce alle Regioni di istituire autonomamente propri uffici per esercitare una funzione amministrativa in una materia regionale), tuttavia una razionale riorganizzazione dell'amministrazione pubblica presuppone che nelle materie regionali gli uffici statali periferici siano trasferiti agli enti indicati dalle leggi regionali come titolari della relativa funzione, dovendosi ritenere giustificata l'attrazione di funzioni amministrative allo Stato soltanto in casi particolari, fra i quali certamente non rientra l'ordinaria attività di vigilanza sul lavoro.

Quanto, in particolare, alla «vigilanza in materia... dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»,

cui si riferisce l'impugnato art. 1, la ricorrente ribadisce la propria ottica circa l'estensione della materia "tutela del lavoro", che comprenderebbe tutta l'attività pubblicistica funzionale alla difesa della regolarità, stabilità e sicurezza del lavoro, e dunque anche quella volta a garantire il rispetto delle norme civilistiche.

Allo Stato spetta infatti determinare i livelli essenziali e disciplinare le eventuali sanzioni civili e penali, mentre l'attività amministrativa di vigilanza è oggetto di potestà concorrente (con possibilità, per lo Stato, di attivare il potere sostitutivo, in base all'art. 120 Cost., ove ne ricorrano i presupposti). D'altra parte, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non sarebbe di per sé una "materia", ma un compito statale che attiene di regola a materie regionali, come in campo sanitario, assistenziale o scolastico, sicché non esiste un'autonoma vigilanza riguardante la "determinazione dei livelli essenziali", ma una funzione di vigilanza relativa alla tutela del lavoro.

L'art. 6, comma 3, analogamente, presuppone che le funzioni ispettive afferenti la previdenza sociale siano svolte dagli organi periferici statali e dagli organi periferici degli enti previdenziali.

Benché in questo caso la materia "vigilata" appartenga alla competenza statale, ad avviso della ricorrente la norma viola comunque l'art. 118, primo comma, Cost., perché il principio di sussidiarietà di cui alla disposizione costituzionale opera anche in relazione alle materie statali (come già sostenuto nel ricorso contro la legge di delega). Per le medesime ragioni sopra esposte, la connessione esistente tra lavoro e previdenza dovrebbe risolversi, sul piano amministrativo, attraverso l'unificazione delle funzioni in capo alle strutture degli enti autonomi, restando allo Stato e agli enti parastatali le funzioni unitarie. Se, infatti, esistono, nelle materie di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., settori (quali la difesa o la pubblica sicurezza) in cui per evidenti ragioni lo Stato deve conservare un apparato direttamente e territorialmente operativo, le stesse ragioni non esistono affatto per il settore della vigilanza sulla previdenza sociale, nel quale sono invece evidenti le relazioni di accessoria all'organizzazione generale della vigilanza in materia di tutela di lavoro, che compete alle Regioni.

2.3.-- Quanto agli artt. 2, 3, commi da 1 a 4, 4, 5, commi da 1 a 3, premette la ricorrente che gli artt. 2, 3, 4 e 5 assegnano funzioni di coordinamento a strutture statali di vario tipo. L'illegittimità di queste norme risulta collegata a quella degli artt. 1 e 6, poiché esse disciplinano il coordinamento delle funzioni oggetto degli articoli predetti.

2.3.1.-- In particolare, l'art. 2 prevede l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive. Tenuto conto delle altre norme del decreto, tale disposizione prevede un'attività di coordinamento e direzione dell'attività di vigilanza svolta dagli organi periferici dello Stato e degli enti previdenziali, sicché la sua illegittimità sarebbe conseguente a quella delle norme che mantengono le funzioni di quegli organi. Peraltro, poiché richiama genericamente i «soggetti che effettuano vigilanza», l'art. 2 potrebbe essere riferito anche ad organi regionali o degli enti autonomi, ove fossero accolte le censure di cui sopra: in questo caso, esso sarebbe illegittimo perché, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., non è più ammesso un potere amministrativo statale di indirizzo e coordinamento. In subordine, ove si ravvisassero esigenze di coordinamento fondate sul principio di sussidiarietà, l'art. 2 sarebbe in ogni caso illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, perché non si prevede l'intesa della Conferenza Stato-Regioni per l'esercizio della funzione di coordinamento.

2.3.2.-- Quanto all'art. 3, che prevede e regola il funzionamento di un altro organo, ossia la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, la Regione Emilia-Romagna rileva che il comma 1 risulta illegittimo per le ragioni esposte in relazione all'art. 2 (cioè per illegittimità "derivata", se il coordinamento riguarda organi statali, o per illegittimità del

potere di coordinamento o, in subordine, della mancata previsione di un'intesa, se esso riguarda organi regionali); a loro volta, i commi 2 e 3 sono legati al comma 1, in quanto norme "strumentali".

In relazione all'art. 3, comma 4, la gestione della «banca dati» può effettivamente considerarsi una funzione unitaria in materia regionale, ma il comma 4, prima parte, risulta illegittimo perché non prevede l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in violazione del principio di leale collaborazione. Invece il comma 4, seconda parte (che prevede il «modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti»), sarebbe illegittimo per le ragioni esposte in relazione all'art. 2.

Viene poi eccepito un particolare profilo di illegittimità dell'art. 3, comma 2, nella parte in cui prevede fra i membri della Commissione il Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali. Si tratta di una figura inedita all'interno del nostro ordinamento giuridico, che dovrebbe svolgere una funzione di coordinamento in materia regionale (tutela della salute). La legge delega, tuttavia, non attribuiva al Governo il potere di creare un tale organo in una materia (quella sanitaria) che, oltretutto, non è oggetto della disciplina in questione. L'art. 3, comma 2, dunque, prevede un organo statale con funzioni di coordinamento di enti pararegionali, con conseguente violazione degli artt. 76 e 117, terzo comma, della Costituzione.

2.3.3.-- Specifiche censure vengono poi rivolte contro l'art. 4 del decreto n. 124, che prevede un'attività di coordinamento a livello regionale, ad opera delle direzioni regionali del lavoro (comma 1) e delle commissioni regionali di coordinamento dell'attività di vigilanza (comma 2). Esso sarebbe affetto da illegittimità "derivata" se il coordinamento concerne organi statali o parastatali; se esso riguarda organi non statali, l'illegittimità sarebbe ancora più evidente che nel caso degli artt. 2 e 3, perché qui manca addirittura il carattere unitario della funzione. Nelle materie regionali spetta alla legge regionale sia allocare le funzioni di concreta vigilanza sia allocare le funzioni di coordinamento. In subordine, l'art. 4, commi 1 e 2, sarebbe illegittimo per mancata previsione di un'intesa con la Regione interessata, mentre l'illegittimità del comma 2 comporta quella dei commi 3 e 4, che riguardano la composizione della commissione regionale di coordinamento.

Anche la previsione, nel comma 3, del Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali, sarebbe illegittima per i medesimi motivi esposti a proposito del Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali, ed inoltre per ragioni corrispondenti a quelle appena esposte sul generale coordinamento regionale.

Il comma 5 prevede un'attività informativa della Commissione regionale, funzionale all'esercizio del potere di direttiva del Ministro del lavoro: per l'illegittimità di questa norma la ricorrente rinvia a quanto detto in relazione all'art. 2, commi 2 e 3.

2.3.4.-- Il ricorso passa a questo punto alle censure relative all'art. 5, il quale si occupa del Coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza.

Il comma 1 di tale norma violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., per le stesse ragioni esposte in relazione all'art. 4, commi 1 e 2, ulteriormente aggravate dal carattere provinciale del coordinamento. Quanto ai commi 2 e 3, che affidano funzioni amministrative nella materia della tutela del lavoro ai CLES (Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso), - previsti dal decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito nella legge 22 novembre 2002, n. 266, organi locali da ritenersi statali in virtù della loro composizione e dei poteri di nomina affidati al prefetto - gli stessi violerebbero gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

2.4.-- In riferimento all'art. 7, che indica i vari compiti del personale ispettivo, il ricorso ne sostiene l'illegittimità in quanto norma collegata con l'art. 6, comma 1; d'altra parte, se pure si

giustificasse una funzione statale in materia regionale, sarebbe necessaria un'intesa con la Regione, ma questo schema non è praticabile per la minuta e frequente attività ispettiva.

2.5.-- Viene poi censurato anche l'art. 8 del decreto n. 124, il quale disciplina le attività di prevenzione e promozione.

Tale norma regola nei primi due commi attività che rientrerebbero nella materia "tutela del lavoro" e, assegnando funzioni amministrative ad organi statali periferici, andrebbe a violare gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., mentre il comma 3 sembra attenere più alla formazione che alla tutela del lavoro, così da ricadere in una materia di potestà regionale piena, con conseguente violazione anche dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Anche l'art. 8, comma 4, che disciplina l'attività dei soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro, rientrerebbe nella materia "tutela del lavoro" e, attribuendo funzioni amministrative ad organi statali periferici, violerebbe gli anzidetti parametri costituzionali, senza che possa apparire giustificato il potere ministeriale di direttiva, non essendo più ammessa la funzione di indirizzo e coordinamento; né, d'altra parte, è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione di tali direttive ministeriali. Il comma 5 dell'art. 8 affida le attività previste dai primi tre commi agli enti previdenziali, così ricadendo nell'ambito delle censure già prospettate.

2.6.-- In relazione all'art. 10 del decreto impugnato, che si occupa di razionalizzazione e coordinamento dell'attività ispettiva istituendo, fra l'altro, una banca dati telematica nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la ricorrente non contesta l'esistenza di una banca dati centrale, ma sostiene che, qualora risultasse fondata la questione relativa alla competenza regionale in tema di vigilanza, la banca dati dovrebbe essere considerata accessibile anche dalle Regioni (anzi, sarebbe paradossale che l'ente costituzionalmente competente in materia di tutela del lavoro non possa accedere alla banca dati centrale). Illegittimo sarebbe pure, per violazione del principio di leale collaborazione, l'ultimo periodo del comma 1, in quanto non prevede un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni sul decreto ministeriale che regola la banca dati, pur incidendo questa su una materia di competenza regionale.

Ugualmente illegittimi sarebbero i commi 3 e 4 dell'art. 10, il primo dei quali attribuisce funzioni amministrative particolari alle direzioni regionali del lavoro, mentre il comma 4 stabilisce l'adozione di un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti ad uso degli organi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria, modello adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'illegittimità di queste norme sarebbe collegata a quella delle norme attributive delle funzioni di vigilanza e, comunque, deriverebbe dalla mancanza di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, cioè dalla violazione del principio di leale collaborazione.

2.7.-- L'art. 11, commi 1, 4, secondo periodo, 5 e 6, attribuisce competenze in materia di conciliazione amministrativa ad un funzionario della direzione provinciale del lavoro. L'illegittimità di dette norme sarebbe "derivata", nel senso che essa consegue a quella delle norme che mantengono agli organi statali periferici la competenza in materia di vigilanza, né si potrebbe affermare la spettanza allo Stato della competenza a svolgere la conciliazione amministrativa anche nel caso in cui la vigilanza fosse attribuita alle Regioni; sul punto, la ricorrente richiama quanto sostenuto nel ricorso n. 43 del 2003 a proposito dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 30 del 2003 (che prevede il «mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime»), osservando che la disciplina propria della conciliazione amministrativa, considerata in se stessa e nella sua concreta gestione, non partecipa del carattere giurisdizionale e fa parte della materia regionale "tutela del lavoro".

2.8.-- L'art. 12, commi 1, 2, primo periodo, 3 e 4, che assegna funzioni amministrative (diffida e tentativo di conciliazione) alle direzioni provinciali del lavoro a tutela dei crediti patrimoniali dei lavoratori, viene censurato in quanto assegna ad un organo statale periferico una funzione amministrativa regolandola nel dettaglio, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

2.9.-- La norma dell'art. 14, che riguarda l'esecutività delle disposizioni impartite dal personale ispettivo, è ritenuta illegittima, quanto alla prima frase del comma 2, per ragioni conseguenti a quelle relative alle norme che mantengono la competenza sulla vigilanza al personale statale. Qualora il "personale ispettivo" non fosse statale, detta norma sarebbe illegittima in quanto assegna ad un organo statale periferico la competenza a decidere i ricorsi amministrativi in materia regionale.

2.10.-- Analoghe censure vengono rivolte contro l'art. 15, comma 1, primo periodo, in materia di prescrizione obbligatoria da parte del personale ispettivo, ritenuto illegittimo perché presuppone e conferma la competenza degli organi statali periferici sulla vigilanza in materia di lavoro.

2.11.-- I commi 1 e 2 dell'art. 16 prevedono, rispettivamente, la possibilità di un ricorso amministrativo avanti alle direzioni regionali del lavoro contro le ordinanze delle direzioni provinciali e la procedura relativa, ed anche in questo caso l'illegittimità conseguirebbe a quella delle norme attributive delle funzioni di vigilanza alle direzioni provinciali.

2.12.-- Analoghe censure vengono rivolte nel ricorso contro i commi 1 e 2 dell'art. 17, che istituisce il Comitato regionale per i rapporti di lavoro e ne regola le funzioni decisorie sui ricorsi avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi; tali norme sarebbero illegittime perché mantengono e assegnano funzioni amministrative ad organi statali periferici nella materia della tutela del lavoro, di competenza regionale.

2.13.-- L'art. 18, che si occupa della formazione del personale ispettivo, statale e parastatale, sarebbe affetto da illegittimità "derivata" dall'illegittimità delle norme che mantengono la competenza degli organi periferici statali. La prima parte della norma potrebbe anche essere riferita a personale ispettivo regionale, ma essa sarebbe pur sempre illegittima perché interviene in materia di competenza regionale piena (formazione professionale), in violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

3.1.— Con ricorso notificato il 12 luglio 2004 e depositato il successivo 15 luglio (n. 69 del 2004) la Provincia autonoma di Trento ha sollevato - in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, al principio di leale collaborazione, all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, agli artt. 8, numero 23) e numero 29), 9 numero 4) e n. 5), 10 e 16 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed a diverse norme di attuazione dello statuto - questione di legittimità costituzionale delle medesime norme impugnate con il ricorso della Regione Emilia-Romagna (ad eccezione del comma 3 dell'art. 6), estendendo però le censure anche agli artt. 9, 13 ed all'art. 11 del citato decreto legislativo n. 124 del 2004.

Oltre a premettere considerazioni di carattere generale analoghe a quelle del ricorso n. 68 del 2004, la ricorrente rivendica una competenza propria in tema di funzioni ispettive relative alla previdenza sociale e al lavoro (già conferite a titolo di delega), fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost., in connessione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La Provincia ricorrente premette di essere dotata, in conformità allo statuto speciale ed alle relative norme di attuazione, di potestà legislativa primaria in materia di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento al lavoro

(art. 8, numero 23) e di formazione professionale (art. 8, numero 29), nonché di potestà legislativa concorrente in materia di apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori (art. 9, numero 4) e di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento (art. 9, numero 5); precisa, inoltre, di essere dotata anche di potestà legislativa integrativa nella materia del collocamento e dell'avviamento al lavoro (art. 10, comma 1). Nelle medesime materie la Provincia è titolare anche delle funzioni amministrative, in base agli artt. 10 e 16 dello statuto.

Le disposizioni statutarie sono state attuate, in particolare, con il d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, al fine di realizzare un organico sistema di ispezione del lavoro nelle Province di Trento e di Bolzano (art. 3, primo comma), delegando alle Province l'esercizio delle funzioni amministrative dello Stato decentrate a livello locale, relative alla vigilanza e tutela del lavoro, che già non spettassero alle province a titolo proprio (art. 3, primo comma, del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 ed art. 3, primo comma, numero 12, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), nonché l'esercizio delle funzioni svolte dall'Ispettorato del lavoro quanto alla vigilanza sull'applicazione delle norme relative alla previdenza ed alle assicurazioni sociali (art. 3, primo comma, del d.P.R. n. 197 del 1980, ed art. 3, primo comma, n. 11, del d.P.R. n. 474 del 1975).

Conseguentemente, l'art. 4 del d.P.R. n. 197 del 1980 ha trasferito alle Province di Trento e di Bolzano gli ispettorati provinciali del lavoro aventi sede nei rispettivi territori e soppresso l'Ispettorato regionale del lavoro.

Nella materia del lavoro, poi, in base all'art. 9-bis del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, è stato delegato alle medesime Province autonome «l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite all'ufficio regionale e agli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione di Trento e Bolzano nonché alle sezioni circoscrizionali per l'impiego ricadenti nei rispettivi territori». Già prima del 2001, dunque, le Province autonome avevano una vasta serie di competenze amministrative nella materia della tutela del lavoro, conferite con delega (che, peraltro, aveva chiaro e riconosciuto carattere organico). Coerentemente con il titolo della attribuzione, invece, il potere legislativo aveva carattere limitato.

Tuttavia, il riparto di competenze è stato innovato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale ha conferito alle Regioni ordinarie potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, sicché per tale profilo il nuovo assetto è applicabile anche alla Provincia autonoma ricorrente in quanto stabilisce un grado maggiore di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 10 della legge costituzionale ora citata.

Anche se, con specifico riferimento alle competenze provinciali, l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo impugnato contiene una clausola di salvaguardia: essa si riferisce, a parere della ricorrente, alle sole competenze derivanti dallo statuto e dalle relative norme d'attuazione, ovvero alla delega di competenze prevista dalle citate norme d'attuazione, senza estendersi alle nuove competenze in materia di tutela e sicurezza del lavoro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., attribuite alle Province autonome al pari delle Regioni ordinarie.

In sostanza l'effetto del decreto legislativo n. 124 del 2004 sarebbe quello di mantenere la situazione attuale nella quale la Provincia esercita le funzioni amministrative di vigilanza sul lavoro per delega conferita dallo Stato. Il conservare la situazione attuale risulta, tuttavia, costituzionalmente illegittimo in quanto, anche se non sono stabiliti termini precisi entro i quali il legislatore statale ordinario debba dare attuazione alle modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001, è pacifico però che esso non può legiferare in contraddizione con le nuove regole, cosa che, invece, avviene con le norme censurate. In sostanza, il decreto legislativo n. 124 del 2004 disconosce e contraddice il mutato carattere delle funzioni provinciali, funzioni che spettano oggi alla Provincia a titolo di competenza propria e non delegata.

3.2.-- Il ricorso passa quindi ad illustrare la censura dell'art. 1, comma 1, negli stessi termini di cui al precedente atto introduttivo, ribadendo altresì l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2 e 3; 7; 8, commi da 1 a 5; 10, comma 3; 12; 14; comma 2, 15, comma 1, primo periodo; 16, commi 1 e 2; 17, commi 1 e 2. La ricorrente si dice poi «ben consapevole» che nel proprio ambito le funzioni di vigilanza continuerebbero ad essere da essa svolte sulla base della delega disposta con le norme di attuazione: ma il tenore delle norme sopra ricordate indica che anche dopo la riforma costituzionale lo Stato intende conservare la titolarità della funzione ed i relativi poteri.

Quanto all'art. 5, commi 2 e 3, che attribuisce funzioni amministrative ai CLES, la ricorrente precisa di aver impugnato dinanzi alla Corte le norme del decreto-legge n. 210 del 2002 con ricorso n. 9 del 2003.

3.3.-- La Provincia di Trento insiste quindi su alcuni specifici profili di illegittimità delle rimanenti disposizioni impuginate.

Gli artt. 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4, seconda parte; 4; 5, comma 1 e 10, comma 4 assegnano funzioni di coordinamento a strutture statali di vario tipo. La legittimità di queste norme risulta collegata a quella degli artt. 1 e 6: se queste disposizioni sono illegittime, anche le norme che disciplinano il coordinamento delle funzioni oggetto degli artt. 1 e 6 risultano affette da illegittimità "derivata". Tali norme, non menzionando espressamente gli organi statali come destinatari del coordinamento, potrebbero essere riferite anche ad organi regionali e provinciali dotati di competenza propria in materia di vigilanza (qualora la Corte accogliesse le censure di cui sopra); in questo caso essi sarebbero illegittimi perché, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., non è più ammesso un potere amministrativo statale di indirizzo e coordinamento.

In subordine, ove si ravvisassero esigenze di coordinamento fondate sul principio di sussidiarietà, le norme sopra citate sarebbero in ogni caso illegittime per violazione del principio di leale collaborazione, perché non si prevede l'intesa della Conferenza Stato-Regioni (negli artt. 2 e 3) o della singola Regione o Provincia (negli artt. 4 e 5) per l'esercizio della funzione di coordinamento. Poiché, inoltre, gli artt. 4 e 5 prevedono un coordinamento regionale e provinciale, se esso riguarda organi non statali l'illegittimità è ancora più evidente che nel caso degli artt. 2 e 3, perché qui manca addirittura il carattere unitario della funzione.

Quanto all'art. 3, comma 4, prima parte, esso risulta illegittimo perché non prevede l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in violazione del principio di leale collaborazione.

Infine, un particolare profilo di illegittimità (analogo a quello sopra prospettato) riguarda l'art. 3, comma 2, e l'art. 4, comma 3. Essi, infatti, prevedono fra i membri della commissione centrale e delle commissioni regionali di coordinamento, rispettivamente, il Coordinatore nazionale ed il Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali. Si tratta di figure inedite per il nostro ordinamento giuridico, che dovrebbero svolgere una funzione di coordinamento in materia provinciale (tutela della salute). La legge delega, tuttavia, non attribuiva al Governo il potere di creare tali organi, in materia (quella sanitaria) che oltretutto non è oggetto della disciplina in questione. L'art. 3, comma 2, e l'art. 4, comma 3, dunque, prevedono al di fuori della delega organi statali con funzioni di coordinamento di enti paraprovinciali, con conseguente violazione degli artt. 76, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

3.4.-- La Provincia ricorrente impugna, inoltre, anche l'art. 9 del decreto n. 124, in materia di diritto di interpelllo.

Questa disposizione risulta illegittima sotto diversi profili. In primo luogo, poiché nella Provincia di Trento le funzioni degli organi statali periferici sono esercitate dalla Provincia, essa potrebbe essere intesa nel senso di attribuire alla Provincia il compito di inoltrare i quesiti

al Ministero: ma, dato il mutamento del titolo costituzionale di competenza della Provincia in materia di tutela del lavoro, non tocca alla legge statale di definire i compiti della Provincia stessa, ovvero di assegnarle un ruolo meramente ausiliario allo svolgimento di una funzione ministeriale. Inoltre, l'art. 9 presuppone che esistano «normative di competenza del Ministero del lavoro», mentre in questa materia lo Stato può solo dettare, con legge, principi; la norma, infine, imponendo l'inoltro esclusivamente in via telematica, risulta di estremo dettaglio e lesiva dell'autonomia organizzativa della Provincia.

3.5.-- Si censura, poi, l'art. 10, comma 1, del decreto, ove viene regolata, tra l'altro, la banca dati telematica che raccoglie le informazioni sui datori di lavoro ispezionati. La Provincia ritiene che alla banca dati dovrebbero poter accedere tutte le amministrazioni che svolgono la vigilanza e non solo quelle che la svolgono ai sensi del decreto in argomento. Data la finalità della banca dati, poi, l'inaccessibilità della medesima da parte della Provincia risulterebbe irragionevole e lesiva delle sue competenze in materia di vigilanza. Appare poi illegittimo l'ultimo periodo del comma 1, in quanto non prevede un'intesa della Conferenza Stato-Regioni sul decreto ministeriale che regola la banca dati, pur incidendo questa su una materia di competenza regionale.

3.6.-- L'art. 11, commi 1 e 6, è censurato con gli stessi argomenti utilizzati nel ricorso n. 68.

Gli artt. 7, 11, 12, 13 e 14 appaiono poi illegittimi alla ricorrente anzitutto in quanto pretendono di applicarsi direttamente alla medesima, in violazione dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266. Inoltre l'art. 7, lettere e) e f); l'art. 11, commi 2, 4, 5 e 6; l'art. 12, commi 2 e 3; l'art. 13, commi 2 e 3, e l'art. 14, comma 2, risultano eccessivamente di dettaglio, mentre l'art. 11, comma 3, e l'art. 12, comma 2, ultimo periodo, apportano una grave ed irragionevole deroga ad un fondamentale principio di tutela del lavoratore (art. 2113 cod. civ.), con conseguente pregiudizio del ruolo costituzionale della Provincia nella materia della tutela del lavoro.

3.7.-- L'art. 18 è censurato nell'ottica già espressa; peraltro la ricorrente, utilizzando (sia pure in regime di delega) il proprio personale, ritiene che la disposizione possa essere intesa come non riferentesi ad essa, considerando sia la propria potestà primaria in materia di formazione professionale che la garanzia di cui all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266. L'impugnazione ha carattere cautelativo, per l'ipotesi in cui si ritenga la disposizione applicabile anche alla formazione del personale provinciale.

3.8.-- In conclusione, la ricorrente impugna l'intero provvedimento legislativo per mancata sottoposizione del relativo schema alla Conferenza Stato-Regioni; a suo dire, infatti, un conto è che il Parlamento disattenda l'impegno preso dal Governo in sede di Conferenza, un altro è che il Governo ometta totalmente di coinvolgere le Regioni al momento di adottare un decreto legislativo in materia di competenza regionale, poiché la consultazione necessaria della Conferenza, espressamente prevista dal decreto legislativo n. 281 del 1997, costituisce attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione, che risulterebbe in questo caso vulnerato.

4. — In tutti i giudizi ora menzionati, sia quelli rivolti contro la legge delega n. 30 del 2003 sia quelli rivolti contro il d.lgs. n. 124 del 2004, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha sostenuto la non fondatezza di tutte le questioni, osservando in particolare come l'organizzazione dell'attività amministrativa volta a contrastare il lavoro sommerso e irregolare, cui ha specifico riguardo l'art. 1 dell'impugnato decreto legislativo, esuli dai compiti di "tutela e sicurezza del lavoro" considerati nell'art. 117, terzo comma, Cost., riferiti alle modalità amministrative e materiali di svolgimento del lavoro, alle misure antinfortunistiche ed agli aspetti della sanità e sicurezza del luogo di lavoro.

Inoltre la posizione sociale del lavoratore, per quanto concerne gli aspetti normativi, retributivi e previdenziali, riferibile agli artt. 4, 36, 37 e 38 Cost., dovrebbe ritenersi rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'ordinamento civile (lettera *l*), della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera *m*), o della previdenza sociale (lettera *o*).

La relativa disciplina è dunque attribuita alla potestà esclusiva dello Stato, né potrebbe essere altrimenti per l'evidenza dell'imprescindibile esigenza unitaria (a salvaguardia della *par condicio* degli operatori economici nell'esercizio dell'impresa, oltre che a tutela dei diritti dei lavoratori).

In particolare, l'azione di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, espressione con la quale viene indicato il complesso delle misure di diversa natura, anche fiscale e previdenziale, incidenti sul piano generale dell'economia nel quadro di un suo rilancio (con riflessi anche sulla tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.), non può che svolgersi al livello di governo superiore, perché ne sia assicurata l'efficacia.

Il contesto in cui le relative previsioni si inseriscono riguarda la politica generale del Governo, che esclude la configurabilità di ogni differenziazione di valutazioni di eventuali interessi ed esigenze locali.

In ogni caso l'Avvocatura osserva che una competenza concorrente della Regione, nei limiti in cui possa configurarsi, è rispettata ove le siano lasciati adeguati spazi di autonomia. Nella specie va esclusa qualsiasi illegittima compressione di tale autonomia, il che renderebbe anche ragione dell'inattendibilità delle censure riferite all'art. 118 della Costituzione.

L'inesistenza di un apparato regionale idoneo, dimostrata dalla stessa pretesa della Regione (non sorretta da alcun obbligo costituzionale) di vedersi trasferire organi statali, di per sé giustificerebbe, comunque, per un'esigenza di continuità istituzionale e secondo il principio di sussidiarietà, l'affidamento di funzioni agli organi statali.

Inattendibile sarebbe l'assunto, che non trova riscontro nell'assetto costituzionale delle rispettive competenze, secondo il quale ogni qual volta lo Stato decidesse di affidare ad un suo organo periferico una funzione amministrativa, ciò sarebbe significativo dell'assenza di esigenze unitarie idonee a legittimare l'allocazione di tali funzioni in capo allo stesso Stato e della violazione, quindi, dell'art. 118 della Costituzione.

Una funzione amministrativa, legittimamente attribuita allo Stato in base ai principi di cui all'art. 118 Cost., ben può essere svolta da organi periferici di questo, ramificati sull'intero territorio, secondo un'azione coordinata ed omogenea a salvaguardia di interessi unitari.

Il decreto legislativo prevede inoltre che lo Stato, al fine di razionalizzare gli interventi sull'intero territorio, disponga di una banca dati telematica la cui gestione trova fondamento anche nell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione.

Legittimamente è prevista la competenza dell'amministrazione statale per la definizione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti.

Inammissibile, ancor prima che infondata, è la denuncia di eccesso di delega riferita alla previsione di un coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali, che non tocca le prerogative regionali.

Non sarebbe, infine, invocato in modo pertinente il principio di leale collaborazione. La materia in discorso, che non si identifica con quella della tutela e sicurezza del lavoro, rientra nella competenza statale. Né le ricorrenti hanno mai segnalato la ritenuta necessità di un loro

coinvolgimento in qualsivoglia forma nel procedimento preordinato all'emanazione del decreto impugnato.

Quanto alla Provincia autonoma, nulla è cambiato in ordine alle funzioni già esercitate dalla stessa e nessuna incidenza sulla configurazione delle funzioni delegate che interessi la Provincia medesima e sulla potestà di organizzazione di questa si ha nella specie, perché il decreto delegato non dispone di uffici provinciali ma prevede la costituzione di un organo aggiuntivo deputato all'esercizio di funzioni statali.

### *Considerato in diritto*

1.— Come risulta dalla esposizione in fatto, dopo che numerose questioni relative a disposizioni della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e del 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), sono state decise con la sentenza n. 50 del 2005, devono essere ora scrutinate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 1, comma 2, lettera *d*), prima parte, e l'art. 8 della suindicata legge, nonché alcune norme del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), emesso in esecuzione della delega di cui al citato art. 8.

Le disposizioni della legge n. 30 del 2003, oggetto della disposta separazione dalle altre, sono censurate dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Basilicata nonché dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento agli artt. 76, 117, 118 della Costituzione, in quanto si assume che esse contengano norme, in materia di competenza legislativa ripartita, e cioè concernenti la tutela e la sicurezza del lavoro, non costituenti principi fondamentali, ma prima ancora perché lo strumento della delega non può essere usato per determinare questi ultimi.

Il decreto legislativo n. 124 del 2004 è impugnato soltanto dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.; l'art. 3, comma 2, e l'art. 4, comma 3, sono stati censurati anche per contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

La Provincia autonoma di Trento evoca anche norme del proprio statuto e di attuazione del medesimo, nonché la clausola c.d. di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e si duole anche del fatto che il decreto legislativo sia stato adottato senza il parere della Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome.

2.— Deve essere disposta la riunione dei ricorsi per quanto riguarda le censure contro le suindicate norme della legge di delega n. 30 del 2003, nonché dei ricorsi della Regione Emilia-Romagna e della Provincia autonoma di Trento contro il decreto delegato n. 124 del 2004, in quanto propongono questioni simili o strettamente connesse, tali comunque da esigere la loro trattazione unitaria.

In via preliminare, deve essere rilevata l'inammissibilità del ricorso della Regione Toscana per genericità della deliberazione della Giunta regionale di autorizzazione alla proposizione del ricorso, ribadendo quanto già detto con la sentenza n. 50 del 2005 riguardo all'impugnazione concernente le altre disposizioni della stessa legge n. 30 del 2003. Si osserva infatti a tal proposito che il rilievo della inammissibilità è logicamente prioritario rispetto a quello della intervenuta cessazione della materia del contendere, asserita dalla Regione.

3.— In via generale deve essere affermata anche in questo caso, confermando quanto già

osservato con la sentenza n. 50 del 2005, l'infondatezza della censura riguardante l'illegittimità dello strumento della delega per la determinazione di principi fondamentali. Infatti principi e criteri direttivi, concernenti i limiti della delega legislativa, e principi fondamentali di una materia svolgono funzioni diverse come diverse sono le loro caratteristiche. Non è pertanto lo strumento della delegazione ad essere illegittimo ma possono esserlo in concreto i modi in cui essa viene disposta e attuata (cfr. sentenze n. 359 del 1993, n. 280 del 2004, n. 50 e n. 270 del 2005).

4.— Prima di procedere alla disamina delle singole censure, occorre prendere in esame la tesi di fondo sostenuta da tutte le ricorrenti per affermare l'illegittimità costituzionale delle suindicate disposizioni della legge di delegazione, nonché soltanto dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento l'illegittimità di disposizioni del decreto legislativo n. 124 del 2004.

Il comma 2, lettera *d*), prima parte, dell'art. 1 della legge n. 30 del 2003 enuncia tra i principi e criteri direttivi della delega di cui al comma 1 dello stesso articolo «il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro».

L'art. 8 della stessa legge, intitolato «Delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro», è così formulato:

«1. Allo scopo di definire un sistema organico e coerente di tutela del lavoro con interventi omogenei, il Governo è delegato ad adottare, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.

2. La delega di cui al comma 1 è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) improntare il sistema delle ispezioni alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina;

*b*) definizione di un raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella di conciliazione delle controversie individuali;

*c*) ridefinizione dell'istituto della prescrizione e diffida propri della direzione provinciale del lavoro;

*d*) semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro;

*e*) semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro correlata alla promozione di soluzioni conciliative in sede pubblica;

*f*) riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro con l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della predetta funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro;

g) razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con attribuzione della direzione e del coordinamento operativo alle direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate dalla direzione generale di cui alla lettera f).

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti entro la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Qualora il termine per l'espressione del parere decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Qualora il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

5. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare eventuali disposizioni modificative e correttive con le medesime modalità di cui ai commi 3 e 4, attenendosi ai principi e ai criteri direttivi indicati al comma 2.

6. L'attuazione della delega di cui al presente articolo non deve comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica».

Le ricorrenti sostengono che la vigilanza è un'attività avente caratteristiche proprie rispetto all'oggetto su cui si esercita, tali da non essere da questo connotata in modo determinante. Secondo le ricorrenti la vigilanza sul lavoro e le ispezioni - che della vigilanza costituiscono una modalità di esercizio - rientrano comunque nella materia "tutela del lavoro" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quale che sia lo specifico oggetto su cui vertono. Solo dopo che siano stati accertati irregolarità o anche inadempimenti, potranno insorgere problemi riguardanti la competenza legislativa e la allocazione delle funzioni amministrative relative ai provvedimenti conseguenti agli esiti delle attività di vigilanza. Le sanzioni prettamente civilistiche, quali la nullità o l'annullabilità di un negozio, o quelle penali, rientreranno nella sfera di competenza statale, mentre tutto ciò che si esaurisce sul piano esclusivamente amministrativo farà parte delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e delle Province autonome. Le norme impugnate della legge di delegazione e quelle del decreto delegato che riguardano organi amministrativi e la loro attività sarebbero illegittime per violazione delle suindicate attribuzioni; in particolare sarebbero dotate di un alto tasso di illegittimità quelle norme che regolano l'attività di vigilanza e le ispezioni in sede locale ad opera di amministrazioni statali locali. Costituirebbe un profilo di illegittimità di tutta la normativa impugnata il non aver disposto il trasferimento alle Regioni delle strutture materiali e del personale impiegati in sede locale nella vigilanza.

5.— La tesi non può essere accolta.

È principio ripetutamente affermato da questa Corte che la regolamentazione delle sanzioni spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (v., per tutte, sentenze n. 60 del 1993, n. 28 del 1996, n. 361 del 2003 e n. 12 del 2004).

La regolamentazione delle sanzioni è finalizzata al rispetto di una normativa dalla quale, ai fini del riparto di competenza legislativa, riceve la propria connotazione.

La vigilanza, a sua volta, spesso è la fonte dell'individuazione di fattispecie sanzionabili o comunque di carenze che richiedono interventi anche non sanzionatori diretti comunque ad

assicurare il rispetto di una determinata disciplina; anch'essa dunque è strumentale rispetto a quest'ultima. Ne discende che non è possibile determinare la competenza a regolare un'attività di vigilanza indipendentemente dalla individuazione della materia cui essa si riferisce.

D'altro canto, questa Corte ha già affermato che «quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro» - sul quale non si è quindi pronunciata - è indubitabile che, mentre vi rientra certamente la disciplina del collocamento ed in genere dei servizi per l'impiego, altrettanto certamente non vi è compresa la normazione dei rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore, che fa parte invece dell'ordinamento civile (v. sentenza n. 50 del 2005, paragrafi 4, 5 e 6 del *Considerato in diritto*, nonché sentenze n. 359 del 2003 e n. 234 del 2005).

Va aggiunto che la “previdenza sociale”, espressamente inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost., è materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Va sottolineato, infine, che la legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001) all'art. 3, recante la rubrica *Riassetto normativo in materia di sicurezza del lavoro*, contiene la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi «per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riordino, coordinamento, armonizzazione e semplificazione delle disposizioni vigenti per l'adeguamento alle normative comunitarie e alle convenzioni internazionali in materia;

b) determinazione di misure tecniche ed amministrative di prevenzione compatibili con le caratteristiche gestionali ed organizzative delle imprese, in particolare di quelle artigiane e delle piccole imprese, anche agricole, forestali e zootecniche;

c) riordino delle norme tecniche di sicurezza delle macchine e degli istituti concernenti l'omologazione, la certificazione e l'autocertificazione;

d) riformulazione dell'apparato sanzionatorio, con riferimento, in particolare, alle fattispecie contravvenzionali a carico dei preposti, alla previsione di sanzioni amministrative per gli adempimenti formali di carattere documentale; alla revisione del regime di responsabilità tenuto conto della posizione gerarchica all'interno dell'impresa e dei poteri in ordine agli adempimenti in materia di prevenzione sui luoghi di lavoro; al coordinamento delle funzioni degli organi preposti alla programmazione, alla vigilanza ed al controllo, qualificando prioritariamente i compiti di prevenzione e di informazione rispetto a quelli repressivi e sanzionatori;

e) promozione dell'informazione e della formazione preventiva e periodica dei lavoratori sui rischi connessi all'attività dell'impresa in generale e allo svolgimento delle proprie mansioni, con particolare riguardo ai pericoli derivanti dall'esposizione a rumore, ad agenti chimici, fisici, biologici, cancerogeni e ad altre sostanze o preparati pericolosi o nocivi e alle misure di prevenzione da adottare in relazione ai rischi;

f) assicurazione della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in tutti i settori di attività, pubblici e privati, e a tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto stipulato con il datore di lavoro o con il committente;

g) adeguamento del sistema prevenzionistico e del relativo campo di applicazione alle nuove forme di lavoro e tipologie contrattuali, anche in funzione di contrasto rispetto al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare;

h) promozione di codici di condotta e diffusione di buone prassi che orientino la condotta dei datori di lavoro, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati;

i) riordino e razionalizzazione delle competenze istituzionali al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di interventi e competenze, garantendo indirizzi generali uniformi su tutto il territorio nazionale nel rispetto delle competenze previste dall'articolo 117 della Costituzione;

l) realizzazione delle condizioni per una adeguata informazione e formazione di tutti i soggetti impegnati nell'attività di prevenzione e per la circolazione di tutte le informazioni rilevanti per l'elaborazione e l'attuazione delle misure di sicurezza necessarie;

m) modifica o integrazione delle discipline vigenti per i singoli settori interessati, per evitare disarmonie;

n) esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore in relazione all'adozione delle misure relative alla sicurezza, all'igiene e alla tutela della salute dei lavoratori».

Le indicate disposizioni della legge n. 229 del 2003, anche se la delega non ha avuto attuazione, valgono come ulteriore criterio di identificazione e delimitazione delle deleghe oggetto del presente scrutinio di legittimità costituzionale; queste certamente non si riferiscono alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.

Sulla base delle considerazioni esposte possono essere risolte le questioni concernenti le disposizioni della legge n. 30 del 2003.

L'art. 1, comma 2, lettera *d*), prima parte, va interpretato nel contesto normativo in cui è inserito. Letteralmente esso è formulato come contenente un principio o criterio direttivo della delega di cui al comma 1 dello stesso articolo; delega, come già ritenuto con la citata sentenza n. 50, concernente la disciplina di materie rientranti nella "tutela e sicurezza" del lavoro. L'espressione «mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro», nonostante la sua formulazione letterale, deve essere letta come riferentesi alla materia oggetto della delega e quindi a materia rientrante nella tutela del lavoro. Non si spiegherebbe altrimenti la collocazione della disposizione all'interno di un articolo che riguarda la delega in materia di collocamento ed in genere di servizi per l'impiego, quando poi l'art. 8 contiene la delega alla riforma e razionalizzazione delle ispezioni in materia di lavoro.

Tutto ciò premesso, le censure concernenti l'art. 1, comma 2, lettera *d*), prima parte, non sono fondate nei sensi e nei limiti che si vanno a precisare.

L'allocazione delle funzioni amministrative in materie di competenza concorrente non spetta allo Stato. Tuttavia, come questa Corte ha già affermato e ribadito (v. sentenze n. 13 del 2004 e n. 50 del 2005), vi sono funzioni e servizi pubblici che non possono essere interrotti se non a costo di incidere su posizioni soggettive ed interessi rilevanti. Tali considerazioni comportano che le funzioni dello Stato continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina, così come ritenuto con la sentenza n. 50 del 2005 riguardo alla disposizione *sub e*) del medesimo comma e numero dell'art. 1. Si deve soggiungere che in quelle Regioni e Province autonome in cui ciò è già avvenuto - come nel caso della Provincia di Trento - anche se per effetto di deleghe statali, la disposizione ha la valenza di indicare il nuovo titolo di legittimazione spettante alle Regioni e Province autonome loro attribuito con le modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001, esteso a queste ultime ed alle Regioni a statuto speciale in forza della norma di maggior favore di cui all'art. 10 della citata legge.

6.— I criteri sopra esposti riguardo alla natura dell'attività di vigilanza, e quindi riguardo

alla individuazione della legittimazione a legiferare in materia e a organizzare ed esercitare le correlative funzioni amministrative, consentono di risolvere anche le questioni sollevate riguardo all'art. 8.

Le deleghe di cui al comma 1 di tale disposizione hanno ad oggetto il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro nonché la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.

Ora, se le ispezioni sono una modalità di esercizio della vigilanza e se questa è connotata dal suo oggetto, si deve concludere che la disposizione concerne materie di competenza esclusiva dello Stato.

Si aggiunge a quanto detto che la conciliazione delle controversie individuali di lavoro rientra nella materia della giurisdizione e delle norme processuali (cfr. sentenza n. 50 del 2005).

I principi e criteri direttivi, fatti oggetto di censure specifiche ritualmente introdotte, sono quelli indicati al comma 2, lettere *a)*, *f)* e *g)*, in quanto il comma 3 è stato impugnato dalla sola Regione Toscana il cui ricorso è inammissibile.

La prima disposizione stabilisce che il sistema delle ispezioni sia improntato «alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina».

La seconda disposizione prevede la «riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro, con l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della predetta funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro».

Nella lettera *a)* si individuano, come principi e criteri direttivi del riassetto del sistema ispettivo, la finalità di improntarlo «alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Tale obiettivo, conclude la disposizione, va perseguito «anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori».

Le funzioni ispettive qui previste si concretizzano nella vigilanza sul rispetto, da parte del datore di lavoro, della normativa previdenziale e civilistica, che è dettata, con carattere per lo più inderogabile, a tutela del lavoratore.

Ne deriva l'attinenza di tali funzioni alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *l)* e *o)*, Cost., nonché, con riguardo all'esigenza unitaria implicita nelle finalità anzidette, alla lettera *m)* dello stesso comma.

Sotto la lettera *g)*, infine, sono indicati come principi e criteri direttivi la «razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con attribuzione della direzione e del coordinamento operativo alle direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate dalla direzione generale di cui alla lettera *f)*».

Una volta fatta la precisazione che l'espressione «razionalizzazione degli interventi ispettivi

di tutti gli organi di vigilanza...» va intesa come riferentesi agli organi di vigilanza facenti parte dell'amministrazione statale o di enti nazionali, quali quelli previdenziali, risulta chiaro che funzioni e strutture sono omogenee. Se è aderente al dettato costituzionale che le funzioni di vigilanza e quindi quelle ispettive aventi ad oggetto la previdenza sociale, la materia del lavoro (settore dell'ordinamento civile), nonché inerenti sia pure in misura ridotta all'ordinamento processualpenalistico siano in linea generale funzioni statali, si sottrae a sospetti di illegittimità costituzionale la normativa relativa alle strutture che devono svolgere siffatte funzioni.

7.— Tutto ciò che si è considerato rispetto alle censurate disposizioni di delega si riflette anche sulle impugnazioni proposte dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento contro il decreto legislativo n. 124 del 2004, adottato in attuazione della delega di cui all'art. 8 della legge n. 30 del 2003. Esso deve essere interpretato tenendo conto del contenuto della norma di delegazione, così come determinato alla stregua dei rilievi esposti; contenuto cui sono estranee, secondo quanto si è detto, le materie del collocamento e dei servizi per l'impiego nonché della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.

8.— Limitando per il momento lo scrutinio alle sole censure mosse dalla Regione Emilia-Romagna, si rileva l'infondatezza di tutte quelle che sostengono l'illegittimità di disposizioni del decreto delegato conseguente all'illegittimità delle norme di delegazione. E cioè, in primo luogo, le censure di cui al primo motivo del ricorso n. 68 del 2004, aventi ad oggetto l'art. 1, comma 1, primo periodo e l'art. 6, comma 1, che la ricorrente definisce le norme centrali del decreto; censure che si basano sull'assunto, già ritenuto non fondato, che la vigilanza e le ispezioni rientrano sempre nella materia, di competenza ripartita, della tutela e sicurezza del lavoro.

La prima delle disposizioni censurate stabilisce che «il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assume e coordina, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni ed alle Province autonome, le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, di vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività di vigilanza mirate alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale».

L'art. 6, comma 1, è così formulato: «le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono svolte dal personale ispettivo in forza presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro».

La ricorrente, dopo aver svolto la tesi principale di cui si è detto, alla quale è ispirata tutta l'impugnazione, sostiene che in questo caso neppure può essere invocato il principio di sussidiarietà c.d. ascendente, perché non esistono esigenze unitarie e comunque non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni.

La censure non sono fondate.

A quanto già osservato si deve soltanto aggiungere che, vertendo la vigilanza su materie di competenza esclusiva statale, non vengono in considerazione il principio di sussidiarietà e le modalità della sua attuazione, cui accenna la ricorrente.

9.— D'altra parte, tale principio non può essere utilmente invocato all'inverso a favore delle Regioni con riguardo alle disposizioni dell'art. 6, comma 3, primo periodo, il quale stabilisce che «le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli

obblighi previdenziali e contributivi».

Con il secondo motivo del ricorso - che si riferisce alla suddetta disposizione - si sostiene che «nonostante che, in questo caso, la materia vigilata appartenga alla competenza statale, ad avviso della ricorrente Regione la norma viola in ogni caso l'art. 118, primo comma, della Costituzione. Infatti, il principio di sussidiarietà di cui alla disposizione costituzionale opera anche in relazione alle materie statali (come già affermato nel ricorso contro la legge delega). Per ragioni corrispondenti a quelle esposte, la connessione esistente tra lavoro e previdenza dovrebbe risolversi, sul piano amministrativo, con l'unificazione delle funzioni in capo alle strutture degli enti autonomi, restando allo Stato e agli enti parastatali le funzioni "unitarie"».

Il profilo di censura non è fondato.

Una volta accertato che si tratta di funzioni di vigilanza su materie di competenza statale da esercitare mediante personale e strutture statali già esistenti, non si comprendono le ragioni - né nel ricorso esse sono specificamente indicate - che dovrebbero rendere necessario il coinvolgimento delle Regioni.

La ricorrente non espone quali potrebbero essere le peculiarità locali tali da rendere necessarie funzioni non unitarie in materia di lavoro (intesa nel senso che si è detto) e di previdenza sociale.

10.— Le censure proposte con il terzo motivo del ricorso della Regione Emilia-Romagna contro gli artt. 2; 3, commi da 1 a 4; 4; 5, commi da 1 a 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma Cost., nonché, per un particolare profilo, all'art. 76 Cost. sono in gran parte infondate, risultando fondato solo tale ultimo particolare profilo.

Le norme censurate sono le seguenti:

«art. 2. (Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive).

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituita, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro, di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di legislazione sociale, compresi gli enti previdenziali, di seguito denominata: "Direzione generale".

2. La direzione generale fornisce, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, direttive operative e svolge l'attività di coordinamento della vigilanza in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in materia di lavoro, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, al fine di assicurare l'esercizio unitario della attività ispettiva di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli enti previdenziali, nonché l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza nei cui confronti la citata direzione esercita, ai sensi del comma 1, un'attività di direzione e coordinamento.

3. La direzione generale convoca, almeno quattro volte all'anno, i presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento della attività di vigilanza, di cui all'articolo 4, al fine di fornire al Ministro del lavoro e delle politiche sociali ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza.

art. 3. (Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza).

1. Qualora si renda opportuno coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica di cui al secondo periodo dell'articolo 1, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza di cui al comma 2, al fine di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi.

2. La Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, nominata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è composta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un sottosegretario delegato, in qualità di presidente; dal direttore generale della direzione generale, dal Direttore generale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS); dal Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL); dal Comandante generale della Guardia di finanza; dal Direttore generale dell'Agenzia delle entrate; dal Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali; dal Presidente del Comitato nazionale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

3. Alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza possono essere invitati a partecipare i Direttori degli altri enti previdenziali, i Direttori generali delle direzioni generali degli altri Ministeri interessati in materia, gli ulteriori componenti istituzionali della Commissione nazionale per la emersione del lavoro non regolare ed il comandante del nucleo dei Carabinieri presso l'ispettorato del lavoro. Alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati il comandante generale dell'Arma dei carabinieri ed il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

4. Alla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza può essere attribuito il compito di definire le modalità di attuazione e di funzionamento della banca dati di cui all'articolo 10, comma 1, e di definire le linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria ad uso degli organi di vigilanza, nei cui confronti la direzione generale, ai sensi dell'articolo 2, esercita un'attività di direzione e coordinamento.

5. Ai componenti della Commissione di coordinamento dell'attività di vigilanza ed ai soggetti eventualmente invitati a partecipare ai sensi del comma 3 non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Al funzionamento della Commissione si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

art. 4.(Coordinamento regionale dell'attività di vigilanza).

1. Le direzioni regionali del lavoro, sentiti i Direttori regionali dell'INPS e dell'INAIL e degli altri enti previdenziali, coordinano l'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale, individuando specifiche linee operative secondo le direttive della direzione generale. A tale fine, le direzioni regionali del lavoro consultano, almeno ogni tre mesi, i direttori regionali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

2. Qualora si renda opportuno coordinare l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica di cui al secondo periodo dell'articolo 1, secondo le indicazioni fornite dalla direzione generale, il Direttore della direzione regionale del lavoro convoca la commissione regionale di

coordinamento dell'attività di vigilanza.

3. La Commissione di cui al comma 2, nominata con decreto del Direttore della direzione regionale del lavoro è composta dal Direttore della Direzione regionale del lavoro, che la presiede; dal Direttore regionale dell'INPS; dal Direttore regionale dell'INAIL; dal comandante regionale della Guardia di finanza; dal Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate; dal Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

4. Alle sedute della Commissione di cui al comma 2 possono essere invitati a partecipare i Direttori regionali degli altri enti previdenziali e i componenti istituzionali delle Commissioni regionali per l'emersione del lavoro non regolare di cui agli articoli 78 e 79 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni. Alle sedute della Commissione di cui al comma 2 possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati uno o più dirigenti della Polizia di Stato designati dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ed il comandante regionale dell'Arma dei carabinieri.

5. La Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza convoca, almeno sei volte all'anno, i presidenti dei comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, di seguito denominati «CLES», di cui al decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, al fine di fornire alla direzione generale ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Ai componenti della Commissione di cui al comma 3 ed ai soggetti eventualmente invitati a partecipare ai sensi del comma 4 o convocati ai sensi del presente comma, non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Al funzionamento della Commissione si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

art. 5. (Coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza).

1. La direzione provinciale del lavoro, sentiti i Direttori provinciali dell'INPS e dell'INAIL, coordina l'esercizio delle funzioni ispettive e fornisce le direttive volte a razionalizzare l'attività di vigilanza, al fine di evitare duplicazione di interventi ed uniformarne le modalità di esecuzione. A tale fine, le direzioni provinciali del lavoro consultano, almeno ogni tre mesi, i direttori provinciali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

2. Qualora si renda opportuno coordinare, a livello provinciale, l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, i CLES, cui partecipano il Comandante provinciale della Guardia di finanza, un rappresentante degli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio provinciale ed il presidente della Commissione provinciale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, forniscono, in conformità con gli indirizzi espressi dalla Commissione centrale di cui all'articolo 3, indicazioni utili ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza. Alle sedute del CLES possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati il Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri ed il Questore.

3. Il CLES redige, con periodicità trimestrale una relazione sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attività ispettiva nella provincia di competenza, anche avvalendosi degli esiti delle attività di analisi e ricerca delle citate Commissioni provinciali per l'emersione del lavoro. Al termine di ogni anno il CLES redige una relazione annuale di sintesi.»

La ricorrente anzitutto denuncia la illegittimità delle norme in quanto “derivata” da quella relativa agli artt. 1 e 6.

Poiché le censure contro questi ultimi sono risultate non fondate, siffatto profilo di illegittimità non sussiste.

La ricorrente censura, poi, specificamente: *a)* l'affidamento a strutture statali, quali la direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le direzioni regionali e quella provinciale, di compiti di coordinamento della vigilanza: se il coordinamento e la direzione si riferissero anche ad organi non statali, le disposizioni sarebbero illegittime; *b)* il fatto che l'istituenda Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza relativamente alle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare sia regolata con legge statale, la quale prevede che essa sia composta da rappresentanti di amministrazioni statali nominati da un organo dello Stato; *c)* l'attribuzione alla Commissione del compito di definire sia le modalità di attuazione e di funzionamento della banca dati di cui all'art. 10, comma 1, sia le linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria; *d)* la circostanza che anche le Commissioni regionali di coordinamento siano composte con criteri analoghi a quelli della Commissione centrale; *e)* l'inserimento nell'ambito della Commissione centrale del coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali e nell'ambito di quelle regionali del coordinatore regionale delle medesime, figure - queste dei coordinatori - non previste dall'organizzazione sanitaria e la cui istituzione, non compresa nella delega, costituisce intromissione nelle attribuzioni regionali in materia di sanità; *f)* l'affidamento, da parte dell'art. 5, del coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza alle direzioni provinciali del lavoro (le quali, tra l'altro, hanno il compito di coordinare le attività dei CLES), con conseguente attribuzione di funzioni amministrative ad organi statali in materia di tutela del lavoro.

Le censure *sub a), b), c), d)* e *f)* sono infondate per le considerazioni che seguono. È, invece, fondata la censura *sub e)*.

Si è già detto infatti, e va ribadito, che la vigilanza regolata dalla normativa impugnata attiene anzitutto alle materie dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, ma deve essere rilevato che le attività concernenti l'emersione del lavoro sommerso ed il contrasto al lavoro irregolare, come questa Corte ha affermato con la sentenza n. 234 del 2005, rientrano in larga prevalenza in via diretta nell'ordinamento civile e si riflettono in via mediata negli ordinamenti tributario e previdenziale, tutti di competenza esclusiva dello Stato.

L'attribuzione ad organi statali della definizione delle modalità di attuazione e funzionamento della banca dati nonché delle «linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria ad uso degli organi di vigilanza», nei cui confronti la direzione generale, ai sensi dell'art. 2, compie attività «di direzione e coordinamento» è in rapporto di dipendenza con l'attribuzione, in larga e determinante prevalenza, allo Stato delle materie su cui verte la vigilanza. Occorre anche osservare che le amministrazioni su cui si esercita la direzione ed il coordinamento sono quelle statali.

Per quanto concerne l'inclusione dell'assistenza obbligatoria tra le materie oggetto della vigilanza, va messo in evidenza lo stretto intreccio della medesima con la previdenza sotto i profili contributivo e gestionale, tale da rendere irragionevole la separazione della vigilanza su una materia da quella sull'altra. Ma si deve anche considerare che l'assistenza è attività nella quale vengono in particolare rilievo i diritti sociali cui possono riferirsi i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, livelli essenziali indicati espressamente sia nella norma di delegazione (art. 8, comma 2, lettera *a)*, sia nell'art. 1 del decreto n. 124 del 2004.

Rientra, quindi, nel sistema di cui all'art. 117 Cost. che la vigilanza sull'osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sia attribuita allo Stato.

11.— Fondata è, invece, la censura concernente l'inclusione nella Commissione centrale e in quelle regionali, rispettivamente del Coordinatore nazionale e di quelli regionali delle aziende sanitarie locali.

Le disposizioni in questione, infatti, prevedenti organi prima non esistenti, attengono soprattutto all'organizzazione della sanità, materia estranea alla delega e di competenza legislativa concorrente. Esse, quindi, comportano un'illegittima intrusione nella sfera di competenza regionale.

12.— Con il quarto motivo del ricorso la Regione impugna l'art. 7 del decreto (inserito nel Capo II - Competenza delle direzioni del lavoro) che reca la rubrica *Vigilanza* ed è così formulato:

«1. Il personale ispettivo ha compiti di: a) vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico di volta in volta utilizzato; b) vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro; c) fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, anche ai sensi dell'articolo 8; d) vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali ed assistenziali a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle province e dai comuni per il personale da essi dipendente; e) effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; f) compiere le funzioni che ad esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali».

La ricorrente sostiene l'illegittimità di tali disposizioni anzitutto come conseguenza di quella dell'art. 6, comma 1, e poiché, come si è detto, questa norma non è viziata, il profilo di censura non è fondato.

In via gradata, la ricorrente osserva che, «se poi l'articolo 7 venisse riferito a ispettori non statali (a seguito della eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni sulla competenza statale), esso sarebbe illegittimo in quanto recante norme di dettaglio».

Anche tali critiche non sono fondate.

Le norme si riferiscono a personale statale, al personale ispettivo degli enti previdenziali specificamente indicati al comma 3 dell'art. 6 dello stesso decreto, nonché a quello degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, cui pure si riferisce il citato comma 3.

Esse quindi vanno lette nel senso che il personale ispettivo è quello di enti che comunque svolgono compiti di previdenza obbligatoria, materia di esclusiva competenza statale.

13.— L'art. 8 del decreto, recante la rubrica *Prevenzione e promozione*, è censurato con il quinto motivo del ricorso, e il suo tenore è il seguente:

«1. Le direzioni regionali e provinciali del lavoro organizzano, mediante il proprio personale ispettivo, eventualmente anche in concorso con i CLES e con le Commissioni regionali e provinciali per la emersione del lavoro non regolare, attività di prevenzione e promozione, su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggiore rilevanza sociale, nonché alle novità legislative e interpretative. Durante lo

svolgimento di tali attività il personale ispettivo non esercita le funzioni di cui all'articolo 6, commi 1 e 2.

2. Qualora nel corso della attività ispettiva di tipo istituzionale emergano profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa di cui sopra, con particolare riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza, da cui non consegua l'adozione di sanzioni penali o amministrative, il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa.

3. La direzione generale e le direzioni regionali e provinciali del lavoro, anche d'intesa con gli enti previdenziali, propongono a enti, datori di lavoro e associazioni, attività d'informazione e aggiornamento, da svolgersi a cura e spese di tali ultimi soggetti, mediante stipula di apposita convenzione. Lo schema di convenzione è definito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

4. La direzione provinciale del lavoro, sentiti gli organismi preposti, sulla base di direttive del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, fornisce i criteri volti ad uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 75 e seguenti, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

5. Le attività di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere svolte, secondo le rispettive competenze, anche dagli enti previdenziali, nel rispetto delle indicazioni e direttive della direzione generale».

La ricorrente sostiene che i primi tre commi ed il quinto attengono alla tutela e sicurezza del lavoro ed il terzo anche alla formazione professionale, materie nelle quali le Regioni hanno competenza concorrente o residuale. Viene perciò denunciata la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione. In subordine, la ricorrente censura il comma 3 dell'art. 8, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nella definizione dello schema di convenzione.

Il comma 4 viene censurato in quanto prevede, in materia di competenza ripartita, lo svolgimento di funzioni amministrative da parte di organi statali.

Le censure contro i primi due commi e contro il quarto ed il quinto sono infondate, quelle contro il terzo sono fondate nei limiti e per le considerazioni che seguono.

Le disposizioni dei primi due commi e del quinto prevedono attività dirette a promuovere l'osservanza delle norme in materia di lavoro e di previdenza, di competenza esclusiva dello Stato, con l'utilizzazione di personale statale o di enti cui è affidata la previdenza obbligatoria, al quale sono devoluti compiti di consulenza a favore delle imprese e dei datori di lavoro in genere, anche mediante «indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa».

Il comma 3, pur sempre per le finalità di cui ai primi due commi ed in relazione agli stessi complessi normativi, prevede attività di aggiornamento e informazione da svolgere a cura e spese di enti, datori di lavoro e associazioni mediante la stipula di apposita convenzione.

Si tratta quindi di un'attività riguardante le stesse materie di competenza statale di cui si è detto, ma che per i mezzi di cui stabilisce l'utilizzazione rientra anche nella formazione e che viene perciò a trovarsi all'incrocio di un concorso di competenze.

Tali rilievi inducono a ritenere illegittima la mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni.

Ad ovviare a siffatta carenza e ad assicurare la realizzazione del principio di leale collaborazione occorre prevedere che il decreto del Ministro che definisce lo schema di convenzione sia adottato sentita la Conferenza permanente Stato, Regioni, Province autonome (v., da ultimo, sentenze n. 272, n. 279, n. 285 e n. 324 del 2005).

Non fondate sono le censure relative al comma 4, il quale concerne direttive del Ministro del lavoro volte ad uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro. Come già è stato ritenuto con la sentenza n. 50 del 2005, la certificazione dei rapporti di lavoro rientra nelle materie dell'ordinamento civile, della giurisdizione e delle norme processuali, riguardo alle quali sussistono ragioni di uniformità tali da giustificare la regolamentazione da parte dello Stato anche di funzioni amministrative.

14.— Dell'art. 10 del decreto n. 124 del 2004 la Regione Emilia-Romagna censura, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., l'ultima parte del comma 1 e i commi 3 e 4.

La prima parte del comma 1 stabilisce l'istituzione, come sezione riservata della borsa continua del lavoro di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 276 del 2003, nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed avvalendosi delle risorse del Ministero stesso, di «una banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonché informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo». La disposizione prosegue stabilendo che alla banca dati hanno accesso esclusivamente le amministrazioni che effettuano vigilanza ai sensi del decreto stesso.

L'ultimo periodo - oggetto di censura - stabilisce che «con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentito il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previo parere del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, vengono definite le modalità di attuazione e di funzionamento della predetta banca dati, anche al fine di consentire il coordinamento con gli strumenti di monitoraggio di cui all'articolo 17 del citato decreto legislativo n. 276 del 2003».

La Regione ricorrente, pur ammettendo la legittimità della previsione di una banca dati centrale, si duole che il decreto del Ministro sia adottato senza alcuna forma di partecipazione regionale e del fatto che la disposizione non preveda l'accesso delle Regioni alla banca dati.

Le censure sono fondate.

Occorre premettere che con la sentenza n. 50 del 2005 sono state dichiarate non fondate le censure relative alla istituzione della borsa continua del lavoro, sul rilievo che gli artt. 15, 16 e 17 del d.lgs. n. 276 del 2003 assicurano forme adeguate di coinvolgimento regionale alla gestione e utilizzazione della borsa continua del lavoro.

La norma censurata prevede che la banca dati riguardi tra l'altro «informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro», materia che, come è stato già rilevato (cfr. anche la sentenza n. 50 del 2005), rientra nella «tutela e sicurezza del lavoro», di competenza ripartita.

Dai rilievi esposti emerge quindi l'illegittimità di una normativa concernente un settore (banca dati) di una più ampia struttura (borsa continua del lavoro) che, in difformità dalle regole di quest'ultima, esclude le Regioni. Costatazione di illegittimità che viene rafforzata dal rilievo che si tratta di una disciplina concernente un'attività rientrante in materia di competenza concorrente.

Poiché per la borsa continua il legislatore ha previsto forme d'intesa, per ovviare alla

carezza denunciata dalla ricorrente la disposizione specificamente censurata dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 10 deve essere dichiarata illegittima, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome.

Non fondate sono invece le censure che la ricorrente rivolge ai commi 3 e 4 dello stesso art. 10.

Essi, infatti, prevedono la costituzione di gruppi d'intervento d'intesa con le direzioni regionali dell'INPS e dell'INAIL e con il comando del nucleo dei carabinieri presso l'ispettorato del lavoro per «contrastare specifici fenomeni di violazione di norme poste a tutela del lavoro e della previdenza e assistenza obbligatorie», nonché l'adozione, con decreto del Ministro, di un modello unificato di verbale per l'accertamento degli illeciti.

Posto che, da un lato, si tratta di attività rientranti in larga prevalenza in materie di competenza esclusiva statale e dall'altro i verbali sono destinati a costituire fonti di prova anche a fini sanzionatori e quindi a incidere sull'applicazione di norme processuali, si deve concludere che la regolamentazione ad opera dello Stato non contrasta con i parametri costituzionali evocati.

15.— La ricorrente censura il comma 1, l'ultima parte del comma 4, ed i commi 5 e 6 dell'art. 11 del decreto n. 124 del 2004, recante la rubrica *Conciliazione monocratica*.

Si tratta di disposizioni che attengono ad un istituto, quale la conciliazione, che rientra nell'ordinamento civile ma attiene anche alla giurisdizione ed all'applicazione di norme processuali, tutte di esclusiva competenza statale e tali da comportare la disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. Ciò è reso palese anche dal comma 3, non impugnato, il quale stabilisce che «in caso di accordo, al verbale sottoscritto dalle parti non trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 2113 cod. civ.».

16.— L'art. 12 del decreto, intitolato *Diffida accertativa per crediti patrimoniali*, disciplina le attività da compiere e l'eventuale conciliazione qualora dall'attività ispettiva emergano inadempienze degli obblighi nascenti per i datori dal contratto di lavoro e conseguenti diritti dei lavoratori.

Le censure che la ricorrente muove a tali disposizioni sono infondate per le stesse ragioni affermate riguardo al precedente articolo e cioè che si tratta di materie di competenza esclusiva statale.

17.— L'art. 14, comma 2, prima frase, è censurato dalla Regione perché prevede l'esecutività delle disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale.

La ricorrente ne fa derivare l'illegittimità dalla propria tesi di fondo secondo la quale la vigilanza attiene comunque alla tutela del lavoro, sicché illegittima è la stessa esistenza di organi statali con competenze locali. Dal già operato rilievo della non accoglibilità della suindicata tesi deriva l'infondatezza della questione.

18.— Per le stesse ragioni è infondata la questione avente ad oggetto l'art. 15, comma 1, primo periodo, che prevede l'accertamento di illeciti penali in materia di lavoro e di legislazione sociale da parte di personale ispettivo statale.

19.— Infondate sono anche le questioni concernenti gli artt. 16, commi 1 e 2, e 17, commi 1 e 2, aventi ad oggetto la disciplina dei ricorsi amministrativi avverso le ordinanze-ingiunzioni emesse ai sensi dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Anche in questo caso la Regione vorrebbe far derivare la illegittimità delle disposizioni dalla tesi affermata - ma non accolta - della illegittimità del mantenimento di competenze in capo a personale statale locale.

20.— L'art. 18 delinea i contenuti dei processi di formazione permanente destinati al personale ispettivo, lasciando alla direzione generale il compito di definire programmi di formazione e di aggiornamento. La Regione si duole di tale previsione sotto il duplice profilo dell'illegittimità costituzionale conseguente al mantenimento di competenze ad organi periferici statali (riguardo al quale valgono le considerazioni di cui sopra) e perché essa interviene in materia di competenza regionale esclusiva. Anche tale ultima censura va respinta: sulla base della giurisprudenza di questa Corte, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale non concerne le attività formative e di aggiornamento predisposte dal datore di lavoro per il personale dipendente (v. sentenze n. 31 e n. 50 del 2005, punto 14 del *Considerato in diritto*).

21.— Occorre ora svolgere alcune considerazioni sulle censure proposte dalla Provincia autonoma di Trento.

Si premette che questa prende atto che il comma 2 dell'art. 1 del decreto n. 124 del 2004 contiene la clausola di salvaguardia secondo la quale «sono fatte salve le competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione». Tuttavia la Provincia sostiene che la clausola opera con riguardo soltanto alle competenze derivanti dallo statuto e dalle norme di attuazione, ma non anche rispetto alle nuove competenze che, attribuite alle Regioni ordinarie dal nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, vanno estese a quelle a statuto speciale ed alle Province autonome in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Ora, da quanto detto risulta l'inammissibilità delle censure fondate sulle norme dello statuto e su quelle di attuazione del medesimo, dal momento che tutte le competenze riconosciute alle Province autonome da tali norme sono fatte salve.

In secondo luogo, la fondatezza delle censure prospettate mediante il richiamo al citato art. 10 è da collegare all'esito dell'esame delle censure della Regione, dal momento che la Provincia - se si escludono alcune disposizioni da essa sola censurate che saranno scrutinate in seguito - nulla aggiunge alle argomentazioni dedotte dalla Regione Emilia-Romagna.

Ne consegue che sono infondate le questioni di illegittimità costituzionale sollevate dalla Provincia con riguardo alle stesse norme censurate dalla Regione e che sono state ritenute infondate sulla base delle considerazioni esposte.

22.— Soltanto la Provincia autonoma ha impugnato l'art. 9 del decreto n. 124 del 2004, il quale reca la rubrica *Diritto di interpello* ed è così formulato:

«1. Le associazioni di categoria e gli ordini professionali, di propria iniziativa o su segnalazione dei propri iscritti, e gli enti pubblici possono inoltrare alle direzioni Provinciali del lavoro, che provvedono a trasmetterli alla direzione generale, quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative di competenza del ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'inoltro dei quesiti e le comunicazioni di cui al presente articolo avvengono esclusivamente per via telematica. Nelle materie previdenziali i quesiti possono essere inoltrati, esclusivamente per via telematica, alle sedi degli enti stessi che li trasmettono alla citata direzione generale».

Secondo la ricorrente Provincia la disposizione viola gli artt. 117, terzo comma, e 118, secondo comma, Cost., nonché l'autonomia organizzativa della Provincia, in primo luogo «poiché in Provincia di Trento le funzioni degli organi statali periferici sono esercitate dalla

Provincia», sicché «essa potrebbe essere intesa nel senso di attribuire alla Provincia il compito di inoltrare i quesiti al Ministro, ma dato il mutamento del titolo costituzionale di competenza della Provincia nella materia “tutela del lavoro”, non tocca alla legge statale di definire i compiti della Provincia e tantomeno di assegnare ad essa un compito meramente ausiliario allo svolgimento di una funzione ministeriale».

Inoltre, l'art. 9 presuppone che esistano normative di competenza del Ministero del lavoro, mentre in questa materia lo Stato può solo dettare con legge principi fondamentali.

Infine, secondo la ricorrente, «la norma che impone l'inoltro esclusivamente in via telematica risulta di estremo dettaglio e lesiva dell'autonomia organizzativa della Provincia e irragionevolmente restrittiva».

Nessuno dei profili di censura può essere accolto.

La clausola di salvaguardia, come riconosce la ricorrente, esclude interpretazioni ed applicazioni della normativa che siano restrittive delle funzioni da essa già svolte.

La normativa cui si riferisce l'interpello rientra nelle attribuzioni dello Stato e non nella materia “tutela del lavoro”, sicché, non risultando accresciute per questa via le attribuzioni delle Regioni ordinarie, non lo sono neppure quelle delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Infine, se si ha riguardo alla parte che riceve i quesiti, la prescrizione della loro trasmissione per via telematica attiene anche all'organizzazione delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali quali sono quelli previdenziali; ma, in ogni caso, se si considera quanto siano divenute rilevanti ai fini organizzativi le modalità della comunicazione, la norma non può essere definita di dettaglio.

23.— Anche l'art. 13 è impugnato esclusivamente dalla Provincia autonoma, sia perché esso si porrebbe, nel suo complesso, in contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, per la sua pretesa applicabilità nel territorio della Provincia stessa, sia perché, in particolare, i commi 2, 3 e 4 violerebbero gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto contenenti norme di dettaglio nella materia della tutela del lavoro, «con conseguente pregiudizio del ruolo costituzionale della Provincia».

Tale disposizione, secondo uno schema già descritto dagli artt. 9 e 10 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, prevede la riduzione delle sanzioni amministrative se il datore di lavoro provvede a sanare entro il prescritto termine la situazione di inosservanza della normativa, rilevata dagli ispettori. Questo potere di diffida, esteso agli ispettori degli enti previdenziali per le materie di loro competenza, si traduce nell'esercizio di un'intimazione ad adempiere del tutto strumentale alle funzioni accertative. Ne consegue che, anche in questo caso, valgono le osservazioni dianzi svolte in merito sia alla ricomprensione della relativa disciplina nelle attribuzioni dello Stato e non nella materia “tutela del lavoro”, sia alla necessità di attribuire comunque alla normativa di cui si tratta (in applicazione della citata clausola di salvaguardia) un significato che sia tale da escludere restrizioni rispetto alle funzioni già svolte dalla Provincia.

24.— Nell'epigrafe del ricorso la Provincia dichiara di voler censurare anche l'art. 10, commi 3 e 4 e gli artt. 15, comma 1; 16, commi 1 e 2; 17, commi 1 e 2, del decreto n. 124 del 2004, ma non adduce alcuna specifica ragione di illegittimità.

Le questioni sono pertanto inammissibili.

25.— La censura relativa alla previsione di cui all'art. 18 del decreto sopra illustrata, espressamente proposta «a titolo cautelativo» dalla ricorrente Provincia, va respinta, dovendosi escludere la riferibilità della norma al personale della Provincia stessa, per le

ragioni già illustrate.

26.— Infine deve ritenersi infondata la questione, sollevata dalla Provincia, concernente l'intero decreto che sarebbe illegittimo per essere stato emesso senza che sia stata sentita la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome.

Infatti, in linea di principio il mancato parere della Conferenza non determina l'illegittimità costituzionale del decreto (cfr. sentenza n. 196 del 2004) e in concreto, come si è detto, il decreto in larga prevalenza attiene a materie di competenza statale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Toscana nei confronti degli artt. 1, comma 2, lettera *d*), prima parte, e 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro);

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 3 e 4; 15, comma 1, primo periodo; 16, commi 1 e 2; e 17, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione ed all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992 n. 266, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 124 del 2004, limitatamente alle parole: «dal Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, limitatamente alle parole: «dal Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo n. 124 del 2004, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che definisce lo schema di convenzione sia adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 124 del 2004, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali concernente le modalità di attuazione e funzionamento della banca dati sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

*dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera *d*), della legge n. 30 del 2003, sollevate in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, dalle Regioni Marche, Basilicata, Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera *d*), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in

riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, agli artt. 8, n. 29), 9, n. 2), n. 4) e n. 5) del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed all'art. 3, primo comma, del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 76, 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalle Regioni Marche, Basilicata ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettere a), f) e g), della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettere f) e g), della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, agli artt. 8, n. 29), 9, n. 2), n. 4) e n. 5) del d.P.R. n. 670 del 1972, ed all'art. 3, primo comma, del d.P.R. n. 197 del 1980, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 124 del 2004 nel suo complesso, sollevata, in riferimento al principio di leale collaborazione e all'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, primo periodo, e 6, comma 1, del decreto legislativo n. 124 del 2004 sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, primo periodo, e 6, comma 1, del decreto legislativo n. 124 del 2004 sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, agli artt. 8, n. 29), 9, n. 4) e n. 5), 10 e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, ed agli artt. 3, primo comma, del d.P.R. n. 197 del 1980 e 3, primo comma, numeri 11 e 12, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevata, in riferimento all'art. 118, primo comma, della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2; 3, commi 1, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 4 e 5; 5, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2; 3, commi 1, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 4 e 5; 5, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate - in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed agli artt. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 3, primo comma, del d.P.R. n. 197 del 1980, 3, primo comma, numeri 11 e 12, del d.P.R. n. 474 del 1975 ed 8, numeri 23 e 29, 9, numeri 4 e 5, 10 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 - dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto

legislativo n. 124 del 2004 sollevata, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, ed all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 4 e 5 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, all'art. 8, n. 29), del d.P.R. n. 670 del 1972 ed all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, secondo comma, della Costituzione dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 4, secondo periodo, 5 e 6 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, ed all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12; 14 comma 2; 15, comma 1; 16, commi 1 e 2; e 17, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 13 e 14, comma 2, del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione ed all'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, ed all'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.*