

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale pro tempore Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale 2 luglio 2004, n. 1522, rappresentata e difesa, come da procura 6 luglio 2004, n. rep. 26106, rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, ufficiale rogante della provincia, dagli avvocati prof. Giandomenico Falcon e Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.lgs. 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, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 12 maggio 2004, con riferimento alle seguenti disposizioni:

art.1, comma 1, primo periodo; art. 2; art. 3, commi da 1 a 4; art. 4; art. 5, commi da 1 a 3; art. 6, comma 1; art. 7; art. 8; art. 9; art. 10, commi 1, 3 e 4; art. 11; art. 12; art. 13; art. 14, comma 2; art. 15, comma 1; art. 16, commi 1 e 2; art. 17, commi 1 e 2; art. 18, per violazione: dell'art. 10, legge della Costituzione n. 3 del 2001 e, in connessione con esso, degli artt. 117 e 118 Cost.; dell'art. 76 Cost.; del principio di leale collaborazione, dell'art. 2, d.lgs. n. 281/1997 e della sent. n. 303/2003 della Corte costituzionale; dell'art. 8, nn. 23 e 29, dell'art. 9, nn. 4 e 5, dell'art. 10 e dell'art. 16, d.P.R. n. 670/1972 e delle relative norme di attuazione, fra le quali, in particolare l'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 197/1990, in combinazione con l'art. 3, comma 1, nn. 11 e 12 del d.lgs. n. 474/1975, gli articoli 2 e 4 del d.lgs. n. 266/1992, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

F a t t o

Ai sensi dello Statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, la Provincia autonoma di Trento, e' dotata di potestà legislativa primaria in materia di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza o l'orientamento al lavoro (art. 8, n. 23) e di formazione professionale (art. 8, n. 29), e di potestà legislativa concorrente in materia di apprendistato, libretti di lavoro categorie e qualifiche dei lavoratori (art. 9, n. 4) e di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento (art. 9, n. 5); inoltre, la Provincia autonoma di Trento e' dotata di potestà legislativa integrativa nella materia del collocamento e avviato al lavoro (art. 10, comma 1). Nelle medesime materia la provincia e' titolare delle funzioni amministrative, ex artt. 10 e 16 dello statuto.

Le disposizioni statutarie sono state attuate mediante apposite norme d'attuazione. 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, comma 1, d.P.R. n. 197/1980), e' stato delegato 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, comma 1, in combinazione con l'art. 3, commi 1, n. 12 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), nonché l'esercizio delle funzioni svolto dall'Ispettorato del lavoro in materia di vigilanza sull'applicazione delle norme relative alla previdenza ed alle assicurazioni sociali (art. 3, comma 1, in collegamento con l'art. 3, comma 1, n. 11 del d.P.R. n. 474/1975).

Conseguentemente, l'art. 4 del d.P.R. n. 197/1980 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.

E' inoltre da ricordare che nella storia del lavoro, in base all'art. 9-bis del d.P.R. n. 280/1974 (introdotto dall'art. 1, d.lgs. n. 430/1995) e sempre «al fine di realizzare ... un organico sistema di servizi per l'impiego», e' stato delegato alle province autonome di Trento o Bolzano «l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite all'ufficio regionale e agli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione di Trento e Bolzano nonche' alle sezioni circoscrizionali per l'impiego ricadenti nei rispettivi territori» (comma 1); conseguentemente, sono stati trasferiti alle Province autonome «gli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione nonche' le sezioni circoscrizionali per l'impiego aventi sedi nei rispettivi territori», ed e' stato «soppresso l'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione» (comma 2). Alle Province e' stato demandato il compito di disciplinare «con legge l'organizzazione delle funzioni delegate» (comma 3, enfasi aggiunta).

Dunque, gia' prima del 2001 le Province 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, la situazione della competenza costituzionale e' stata innovata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale ha conferito alle regioni ordinarie potesta' legislativa concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro». Per tale profilo la legge costituzionale e' applicabile alla Provincia autonoma di Trento, in virtu' dell'art. 10, legge costituzionale n. 3/2001, in quanto stabilisce un grado maggiore di autonomia. Per la stessa ragione, risultano applicabili alla provincia anche i commi 1 e 2 dell'art. 118 Cost., che attribuiscono all'ente titolare della potesta' legislativa il compito di allocare le funzioni amministrative e consentono che lo Stato sia titolare solo delle funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario.

Dunque, le funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, gia' conferite alla provincia a titolo di delega, risultano oggi fondate su una competenza propria della provincia, derivante dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in connessione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Il decreto legislativo n. 124 del 2004, qui impugnato nelle disposizioni sopra indicate, e' stato emanato in attuazione della legge n. 30 del 2003, ed in particolare dall'art. 8 di essa, recante «Delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro».

Questa disposizione delegava il Governo «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 piu' decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonche' per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equita' ed efficienza» (comma 1).

I principi direttivi fissati dal Governo erano i seguenti: «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'attivita' 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) definizione dell'istituto della prescrizione e diffida propri della

direzione provinciale del lavoro; d) semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilita' 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'attivita' ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro con l'istituzione di una direzione regionale 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) riorganizzazione 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)».

La legge n. 30/2003 si occupava della vigilanza, in realta', anche nell'art. 1, comma 2, lett. d), fissando, fra i criteri direttivi relativi al mercato del lavoro, quello del «mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro ...».

Come si vede, la norma delegante dell'art. 8, nonostante un formale richiamo al «rispetto delle competenze affidate alle regioni», ignorava completamente il ruolo che la Costituzione assegna alle regioni nella materia della tutela del lavoro, nella quale certamente rientra la vigilanza sul lavoro, come attestato espressamente dallo stesso art. 8, legge n. 30/2003, che pone come obiettivo della delega lo «scopo di definire un sistema organico e coerente di tutela del lavoro con interventi omogenei». Per questi motivi l'art. 8, come altre disposizioni della legge n. 30/2003, e' stato impugnato (insieme all'art. 1, comma 2, lett. d) da questa provincia con ricorso n. 44/2003, che sara' discusso avanti a codesta ecc.ma Corte il 12 ottobre 2004.

E' da sottolineare che la vigilanza sul lavoro rientra nella materia «tutela del lavoro» non tanto in quanto strumentale ad una materia di base regionale, quanto piuttosto per il proprio contenuto intrinseco e per le caratteristiche della materia «tutela del lavoro». Resta senz'altro vero (come e' da tempo pacifico nella giurisprudenza costituzionale) che la disciplina e l'attivita' sanzionatoria ha carattere strumentale rispetto alla materia di base [da ultimo v. sent. n. 12/2004. «E' l'orientamento saldo nella giurisprudenza di questa Corte che la competenza sanzionatoria amministrativa non e' in grado di autonomizzarsi come materia in se', ma accede alle materie sostanziali» (cfr. sentenze n. 361 del 2003; n. 28 del 1996; n. 85 del 1996; n. 187 del 1996; n. 115 del 1995; n. 60 del 1993)»]; e uguale carattere ha ovviamente la vigilanza rispetto alla stessa attivita' sanzionatoria; e, in effetti, le funzioni di vigilanza e la relativa disciplina e gestione sono state sempre e pacificamente considerate parte integrante di ciascuna materia regionale anche sotto il vigore del precedente Titolo V.

Dunque, la disciplina della vigilanza sul rispetto delle norme amministrative di competenza regionale in materia di tutela del lavoro spetta senz'altro alle regioni.

Ma il senso della materia «tutela del lavoro» e' in realta', ben piu' ampiamente, quello 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 es. previdenziale), civilistica o proveniente dalla contrattazione collettiva.

Per propria essenza, la materia «tutela del lavoro» comprende

tutta l'attivita' pubblicistica funzionale alla difesa della regolarita', stabilita' e sicurezza del lavoro, e dunque anche quelle volta a garantire il rispetto delle norme civilistiche. In questo caso bisogna, cioe', distinguere fra apparato sanzionatorio civilistico (quali le sanzioni di nullita' o di invalidita), di competenza statale, e apparato sanzionatorio di tipo amministrativo, di competenza regionale (salva, naturalmente, la determinazione statale dei principi fondamentali).

Il d.lgs. n. 124 del 2004 conferma i timori espressi dalla provincia con il ricorso n. 44/2003, ridisciplinando la materia della vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale senza alcun riconoscimento della competenza legislativa regionale (e provinciale) risultante dall'art. 117, comma 3, e dell'art. 118, comma 2, e - in relazione alle regioni ordinarie - senza alcuna considerazione del principio di sussidiarieta' di cui all'art. 118, comma 1, Cost.

Esso non solo detta una normativa direttamente operativa e dettagliata in materia concorrente, ma ancor prima alloca direttamente le funzioni amministrative in materia di competenza regionale (salva la determinazione dei principi fondamentali) e individua in generale nello Stato l'ente competente all'esercizio della vigilanza, senza che sussista alcuna esigenza unitaria, come conferma chiaramente il fatto che gli organi statali titolari della funzione sono poi, in definitiva, gli organi periferici: organi statali che a termini di Costituzione neppure dovrebbe esistere.

E' vero che, con specifico riferimento alle competenze provinciali, l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo contiene una clausola di salvaguardia, cosi' formulata: «Sono fatte salve le competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione». Tale clausola, pero', si riferisce alle sole competenze derivanti dallo Statuto e dalle relative norme d'attuazione, ovverosia, per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento nella materia qui in questione, alla delega di competenze prevista dalle norme d'attuazione (art. 3, comma 1 del d.P.R. n. 197/1980 in combinazione con l'art. 3, comma 1, nn. 11 e 12, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), senza estendersi alle nuove competenze in materia di tutela e sicurezza del lavoro, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Cio' non puo' certo stupire, dato che il d.lgs. n. 124 del 2004 non riconosce tali competenze neppure in relazione alle regioni ordinarie: ma proprio il mancato riconoscimento della attinenza delle funzioni di vigilanza alla tutela del lavoro e (per quanto riguarda la provincia di Trento) la connessa riaffermazione del carattere solo delegato delle sue attribuzioni risultano illegittimi e lesivi della sfera costituzionale di competenza della Provincia autonoma di Trento per le seguenti ragioni di

D i r i t t o

1. - Illegittimita' costituzionale delle disposizioni impugnate in quanto, mantenendo in relazione alle regioni ordinarie il carattere statale della disciplina sulla vigilanza e del relativo servizio, affermano il carattere meramente delegato delle competenze della Provincia autonoma di Trento.

In relazione alla Provincia autonoma di Trento, l'effetto del d.lgs. n. 124/2004 e' - tenuto conto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 2 - quello di mantenere la situazione attuale nella quale la provincia esercita le funzioni amministrative di vigilanza sul lavoro per delega conferita dallo Stato.

Tale conservare la situazione attuale risulta tuttavia costituzionalmente illegittimo. Infatti, anche se non sono stabiliti termini precisi entro i quali il legislatore statale ordinario debba dare attuazione alle modifiche costituzionali introdotte con la legge

costituzionale n. 3 del 2001, e' pacifico pero' che esso non puo' legiferare in contraddizione con le nuove regole.

Il d.lgs. n. 124/2004, invece, contraddice chiaramente le nuove regole, ed in particolare la spettanza alla regione della potesta' legislativa in materia di tutela del lavoro, salvi soltanto i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, in quanto esso disciplina la funzione di vigilanza come funzione statale, caratterizzata da un impianto accentrato, fondato sulla competenza di organi statali centrali in funzione di regolazione, indirizzo e coordinamento nonche' sulla competenza amministrativa ed operativa di organi statali periferici. Inoltre, sul presupposto del carattere statale della funzione e della competenza legislativa, il decreto legislativo regola nel dettaglio lo svolgimento delle relative funzioni.

L'illegittimita' cosi' sintetizzata nei suoi termini generali si riferisce, in primo luogo, alle regioni a statuto ordinario, direttamente lese dalla nuova disciplina statale. Tuttavia, poiche' la Provincia autonoma di Trento si trova nella materia tutela del lavoro ad avere la stessa competenza costituzionale delle regioni ordinarie - ovvero potesta' legislativa concorrente in virtu' dell'art. 117, comma 3, in connessione con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 - la lesione si riferisce allo stesso modo anche alla provincia di Trento.

Infatti, 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.

Il mantenimento del regime di delega viola, come vedremo in relazione alle varie norme, gli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2 Cost., e si traduce altresì in un pregiudizio concreto nello svolgimento delle funzioni amministrative provinciali, poiche' il regime della delega implica non solo il carattere derivato e limitato della potesta' legislativa in materia ma anche, sul piano della gestione amministrativa, l'esistenza di peculiari poteri statali di supremazia, assenti in relazione alle funzioni amministrative proprie della provincia.

Di seguito si illustrera' come e in quale misura le singole disposizioni del decreto legislativo illegittimamente ribadiscono la titolarita' statale della materia sia sul piano legislativo che amministrativo, producendo, in relazione alla ricorrente provincia, la lesione ora descritta.

Le norme centrali del decreto, quelle che costituiscono l'ossatura fondamentale della disciplina qui contestata, sono l'art. 1, comma 1, primo periodo e l'art. 6, comma 1. L'art. 1, comma 1, primo periodo, stabilisce la competenza amministrativa del Ministero in materia di vigilanza sul lavoro e l'art. 6 precisa che le concrete funzioni di vigilanza sono svolte dagli organi periferici (direzioni regionali e provinciali del lavoro; queste ultime, a dire il vero, dovrebbero confluire negli uffici territoriali del Governo ex artt. 11 e 47, comma 2, d.lgs. n. 300/1999 e art. 1, comma 2, lett. e) d.P.R. n. 287/2001).

L'art. 1, comma 1, contiene - come la norma delegante - un richiamo alle competenze regionali che risulta del tutto formale, dato che in nessun altro punto il decreto si preoccupa di tener conto di quelle competenze, cosicche' si puo' tranquillamente dire che le regioni sono totalmente ignorate dal d.lgs. n. 124/2004.

Le disposizioni appena citate sono quelle centrali perche' sono quelle che confermano (in relazione alle regioni ordinarie) la competenza amministrativa del Ministero del lavoro, mentre gli artt. 117, comma 3, e 118, comma 2, imponevano allo Stato di intervenire nella materia della vigilanza sul lavoro solo con la determinazione di principi fondamentali, lasciando alle regioni (e alle province autonome) spazio per la disciplina di dettaglio e, soprattutto,

consentendo alle regioni (e alle province autonome) l'esercizio della potestà di allocazione delle funzioni amministrative ad esse assegnata dall'art. 118, comma 2, intestandole a propri organi o al giusto livello di amministrazione locale, secondo il principio di sussidiarietà.

È infatti ormai pacifico, dopo le sent. n. 303/2003 e n. 6/2004, che nelle materie di competenza regionale concorrente o residuale lo Stato può autoassegnarsi e regolare funzioni amministrative solo in presenza di effettive esigenze di esercizio unitario e nel rispetto dei principi di proporzionalità e leale collaborazione.

Tali esigenze di esercizio unitario implicano, logicamente, che l'alterazione delle competenze legislative in nome del principio di sussidiarietà possa avvenire solo assegnando funzioni ad organi statali centrali, perché la competenza degli organi statali periferici smentisce ipso facto l'esistenza di un'esigenza di esercizio unitario.

Se una funzione amministrativa in una materia regionale può essere svolta a livello periferico, spetta alle regioni (e alle province autonome) individuare il livello di legislazione adeguato (art. 118, comma 2); in generale, se una funzione amministrativa può essere svolta a livello periferico, la competenza degli organi statali è esclusa dall'art. 118, comma 1, salvo casi eccezionali (sull'illegittimità di una norma statale attributiva di competenza ad un organo statale periferico v. la sentenza n. 13 del 2004 di codesta Corte costituzionale).

Dunque, queste norme violano gli artt. 117, comma 3, 118, commi 1 e 2, della Costituzione.

La fondatezza di questa conclusione risulta confermata dalla considerazione che, nel caso di specie, sarebbe impossibile rispettare lo schema delineato dalla sent. n. 303 del 2003, non essendo pensabile che si raggiunga un'intesa fra Stato e regioni (o provincia autonoma) in relazione alla minuta e frequente attività di controllo. L'attrazione allo Stato di funzioni amministrative si giustifica in casi particolari (nei quali, appunto, ha senso la determinazione dell'atto), non certo per l'ordinaria attività di vigilanza sul lavoro.

Per quanto riguarda la parte dell'art. 1, comma 1, che fa riferimento alla «vigilanza in materia ... dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», occorre rinviare a quanto già detto in narrativa circa l'estensione della materia «tutela del lavoro», che comprende 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 determinare i livelli essenziali e disciplinare le eventuali sanzioni civili (come, ove ne fossero, quelle penali); l'attività amministrativa di vigilanza è invece oggetto di potestà concorrente.

Si consideri, inoltre, che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non è per sé una «materia», ma un compito statale che pertiene di regola a materie regionali, come in campo sanitario, o assistenziale, o scolastico. Ma la competenza statale si limita a tale compito, mentre la materia rimane quella pur «incisa» dalle determinazioni statali.

Ne risulta che non esiste una autonoma vigilanza in materia di «determinazione dei livelli essenziali», ma una funzione di vigilanza in materia di tutela del lavoro.

Dunque, si conferma la violazione dell'art. 117, comma 3, e dell'art. 118, commi 1 e 2.

Per le medesime ragioni risultano illegittime le altre norme che attribuiscono (e regolano) funzioni amministrative agli organi

statali periferici in materia di vigilanza sul lavoro, e cioe': l'art. 5, commi 2 e 3, l'art. 7, l'art. 8, commi da 1 a 5, l'art. 10, comma 2, l'art. 12, commi 1 e 2, primo periodo, 3, in parte qua (cioe' la' dove prevede una funzione amministrativa del Direttore della direzione provinciale del lavoro), e 4, l'art. 14, comma 2, l'art. 15, comma 1, primo periodo, l'art. 16, commi 1 e 2, l'art. 17, commi 1 e 2.

La Provincia di Trento e' ben consapevole che nel primo ambito le funzioni di vigilanza continuerebbero a essere svolte dalla provincia, a termini 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 titolarita' della funzione ed i relativi poteri.

Quanto l'art. 5, commi 2 e 3, e' opportuno segnalare che esso attribuisce funzioni amministrative ai CLES (Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, previsti dal d.l. n. 210/2002, convertito in legge n. 266/2002), che sono organi locali statali, come costringono a pensare non solo la provenienza della maggior parte dei suoi elementi, ma anche la sua istituzione presso un organo statale ed il potere di nomina affidato ad un organo statale (il prefetto; v. il nuovo art. 1-bis della legge n. 383/2001): ed infatti il d.l. n. 210/2002 e' stato impugnato da questa provincia con ricorso n. 9/2003.

Quanto all'art. 8, comma 3, esso sembra attenere piu' alla formazione che alla tutela del lavoro e, dunque, ricade in una materia di potesta' provinciale piena, con conseguente applicabilita' dell'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, anche tenendo conto dell'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 124/2004; se diverso dovesse essere il senso della norma, si lamenta la violazione - oltre che dell'art. 118 Cost. - dell'art. 8, n. 29, dello Statuto (e in subordine, dell'art. 117, comma 3, Cost.).

Quanto all'art. 8, comma 4, oltre ad attribuire funzioni amministrative ad organi statali periferici nella materia tutela del lavoro (alla quale e' funzionale la certificazione dei rapporti di lavoro), prevede un potere ministeriale di direttiva, che non potrebbe essere mantenuto in riferimento ad organi provinciali, non essendo piu' ammessa la funzione di indirizzo e coordinamento (su cio' v. supra), e in ogni caso non essendone neppure prima della riforma ammesso l'esercizio con atto meramente ministeriale; comunque, il comma 4 sarebbe lesivo perche' le direttive ministeriali sono elaborate senza coinvolgimento regionale, in violazione del principio di leale collaborazione.

2. - Specifici profili di illegittimita' 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 legittimita' di queste norme risulta collegata a quella degli artt. 1 e 6: se queste disposizioni sono, come la ricorrente provincia ritiene, illegittime, anche le norme che disciplinano il coordinamento delle funzioni oggetto degli artt. 1 e 6 risultano affette da illegittimita' «derivata». Gli artt. 2, 3, commi 1, 2, 3 e 4, seconda parte, 3, 4, 5, comma 1, e 10, comma 4, peraltro, non menzionando espressamente gli organi statali come destinatari del coordinamento, potrebbero essere riferiti anche ad organi regionali e provinciali dotati di competenza propria in materia di vigilanza (qualora codesta Corte accogliesse le censure di cui sopra): in questo caso, essi sarebbero illegittimi perche', nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, non e' piu' ammesso un potere amministrativo statale di indirizzo e coordinamento (v. la sent. n. 329/2003: «E' da escludere la permanenza in capo allo Stato del potere di emanare atti di indirizzo e coordinamento in relazione alla materia de qua [tutela della salute], anche alla luce di quanto espressamente disposto dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno

2003, n. 131 ...»). 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 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. Non si vede perché un coordinamento svolto a livello regionale deve essere svolto da organi statali. Nelle materie provinciali spetta alla legge provinciale sia allocare le funzioni di concreta vigilanza sia allocare le funzioni di coordinamento.

Dunque, risultano violati gli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost.

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 e della sent. n. 303/2003.

Infine, si segnala un particolare profilo di illegittimità dell'art. 3, comma 2, e dell'art. 4, comma 2. Essi, infatti, prevedono fra i membri della commissione centrale e delle commissioni regionali di coordinamento, rispettivamente, il coordinatore nazionale ed il coordinatore regionale nelle aziende sanitarie locali. Si tratta di figure inedite all'interno del nostro ordinamento giuridico, che, a quanto si capisce, 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 una materia (quella sanitaria) che oltretutto non è oggetto della disciplina in questione. L'art. 3, comma 2, e l'art. 4, comma 2, dunque, prevedono al di fuori della delega organi statali con funzioni di coordinamento di entri paraprovinciali, con conseguente violazione degli artt. 76, 117, comma 3, e 118, Cost.

Inoltre, è evidente che eventuali esigenze di coordinamento del sistema sanitario non possono essere costituzionalmente soddisfatte con una simile figura di «coordinatore», del tutto avulsa dal sistema degli organi rappresentativi responsabili ad ogni livello dell'attività amministrativa.

L'art. 9 (Diritto di interpello) prevede che «le associazioni di categoria e gli ordini professionali ... e gli enti pubblici possono inoltrare alle direzioni provinciale 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», precisando che «l'inoltro dei quesiti e le comunicazioni di cui al presente articolo avvengono esclusivamente per via telematica».

Questa disposizione risulta illegittima sotto diversi profili. In primo luogo, poiché in 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 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. Risultano violati l'art. 118, comma 2, Cost., e l'autonomia organizzativa della provincia.

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, la norma che impone l'inoltro esclusivamente in via telematica risulta in estremo dettaglio e lesiva dell'autonomia organizzativa della provincia (oltre che irragionevolmente restrittiva).

L'art. 10, comma 1, dispone che «al fine di razionalizzare gli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza sul territorio, e' istituita, ... nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed avvalendosi delle risorse del Ministero stesso, una banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonche' informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo»; si precisa che «alla banca dati, che costituisce una sezione riservata alla borsa continua nazionale del lavoro di cui all'art. 15 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, hanno accesso esclusivamente le amministrazioni che effettuano vigilanza ai sensi del presente decreto», e si aggiunge che «con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ... sentito il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previo parere del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, vengono definite le modalita' di attuazione e di funzionamento della predetta banca dati».

La ricorrente provincia che alla banca dati dovrebbero poter accedere tutte le amministrazioni che effettuano vigilanza e non solo quelle che la svolgono «ai sensi del presente decreto». Data la finalita' della banca dati, l'inaccessibilita' di essa alla provincia risulta irragionevole e lesiva delle sue competenze in materia di vigilanza, aventi carattere costituzionale dopo il 2001 e, comunque, gia' prima fondate su una delega organica.

Appare poi illegittimo l'ultimo periodo del comma 1, in quanto non prevede un'intesa della Conferenza Stato-regioni sul d.m. che regola la banca dati, pur incidendo questa su una materia di competenza regionale: ne risulta violato il principio di leale collaborazione.

I commi 1 e 6 dell'art. 11 attribuiscono competenza in materia di conciliazione amministrativa ad un funzionario della direzione provinciale del lavoro (su istanza delle parti - comma 1 - o su iniziativa dell'ispettore stesso; comma 6). Il comma 4, secondo periodo, ed il comma 5 prevedono funzioni particolari delle direzioni provinciali del lavoro.

Anche queste norme producono l'effetto di disconoscere il mutato ruolo della provincia, dato che le funzioni di conciliazione sono gia' svolte da essa in virtu' della delega di cui al d.lgs. n. 430/1995 e il d.lgs. n. 124/2004 continua a muoversi nella logica della titolarita' statale della competenza. L'illegittimita' delle norme appena citate, dunque, «segue» quella delle norme che mantengono agli organi statali periferici la competenza in materia di vigilanza.

Ne' si potrebbe dire che la competenza a svolgere la conciliazione amministrativa dovrebbe comunque spettare allo Stato, anche se la vigilanza spettasse alle regioni: su questo punto ci si e' gia' soffermati nel punto 1 del ricorso n. 44/2003, riguardante l'art. 1, comma 2, lett. c), legge n. 30/2003, che prevedeva il «mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime».

In quella sede si e' osservato che «la riserva statale della disciplina e dell'esercizio di funzioni amministrative tipicamente legate al territorio, come quelle qui in questione, non potrebbe giustificarsi attraverso l'attribuzione che la Costituzione fa al solo Stato della materia «giurisdizione e norme processuali» (art. 117, secondo comma, lett. l)». Infatti, si e' ancora osservato che e' la stessa disposizione impugnata a precisare che si tratta qui «di

funzioni amministrative, rivolte primariamente allo scopo di tutelare il lavoratore, evitandogli ove possibile il ricorso alla giurisdizione». Senz'altro ci sono «nessi e raccordi tra la conciliazione in via amministrativa e la successiva eventuale fase giurisdizionale: come ad esempio quando la legge sancisce la obbligatorietà di una previa fase di conciliazione amministrativa, o quando si regoli il rapporto tra questa e la decorrenza dei termini processuali»: a ben vedere «si tratta in entrambi i casi di norme destinate ad essere applicate nel successivo eventuale processo, e dunque di norme processuali riservate allo Stato». Questa interferenza «certamente legittima lo Stato a dettare, quali principi fondamentali di materia, i lineamenti di base della conciliazione quale fase necessariamente previa al successivo eventuale ricorso giurisdizionale», ma «all'interno di quel quadro la disciplina propria della conciliazione amministrativa considerata in se stessa, e la sua concreta gestione, non partecipano affatto dal carattere giurisdizionale, e dunque fanno a pieno titolo parte della materia regionale tutela del lavoro».

Per gli stessi argomenti si può ribadire che l'art. 11, commi 1 e 4, secondo periodo, 5 e 6, d.lgs. n. 124/2004, viola gli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2.

Gli artt. 7, 11, 12, 13 e 14 risultano poi illegittimi per altri motivi. In primo luogo, dato l'impianto complessivo del decreto, si può ritenere che tali norme pretendano di applicarsi direttamente nella provincia di Trento, con conseguente violazione dell'art. 2, d.lgs. n. 266/1992. Inoltre, l'art. 7, lettere e) ed 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 dettagliati [l'art. 7, lettere e) ed f), in particolare, manterrebbero al Ministero del lavoro una posizione di supremazia nella materia della tutela del lavoro, del tutto incompatibile con l'art. 117, comma 3, e l'art. 118, Cost.], 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 del codice civile), con conseguente pregiudizio del ruolo costituzionale della provincia nella materia della tutela del lavoro. Quanto alla riconducibilità dell'art. 13, comma 4, alla materia «tutela del lavoro», si rinvia alla parte in Fatto.

L'art. 18 si occupa della formazione del personale ispettivo, statale e parastatale. In relazione alle regioni a statuto ordinario, la norma affetta da illegittimità «derivata» dall'illegittimità delle norme che mantengono la competenza degli organi periferici statali.

Quanto alla situazione della provincia, utilizzando essa (sia pure in regime di delega) il proprio personale, essa 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 d.lgs. n. 266 del 1992.

L'impugnazione ha dunque carattere cautelativo, per l'ipotesi in cui si ritenga che la disposizione intenda applicarsi anche alla formazione del personale provinciale.

3. - Illegittimità dell'intero decreto per violazione del principio di leale collaborazione e del d.lgs. n. 281/1997.

Lo schema del d.lgs. n. 124/2004 non è stato sottoposto alla Conferenza Stato-regioni, pur vertendo esso su una materia regionale (come illustrato nella parte in Fatto), in violazione dell'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 281/1997, che deve ritenersi espressivo del principio costituzionale di leale collaborazione. Un conto è che il Parlamento disattenga l'impegno preso dal Governo in sede di Conferenza (come nel caso di cui alla sent. n. 437/2001), un altro è che il Governo ometta totalmente di coinvolgere le regioni al momento di adottare un decreto legislativo in materia di competenza

regionale: la consultazione necessaria della Conferenza espressamente prevista dal d.lgs. n. 281/1997 costituisce attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

Considerato che, per le esposte ragioni, le illegittimità costituzionali sopra illustrate si riverberano nella lesione delle sue competenze costituzionali;

P. Q. M.

Chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del d.lgs. n. 214 del 2004: art. 1, comma 1, primo periodo; art. 2; art. 3, commi da 1 a 4; art. 4; art. 5, commi da 1 a 3; art. 6, comma 1; art. 7; art. 8; art. 9; art. 10, commi 1, 3 e 4; art. 11; art. 12; art. 13; art. 14, comma 2; art. 15, comma 1; art. 16, commi 1 e 2; art. 17, commi 1 e 2; art. 18, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Roma, addì 9 luglio 2004

Prof. avv. Giandomenico Falcon - Avv. Luigi Manzi