

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - COMUNE E PROVINCIA -  
CORTE COSTITUZIONALE - GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA -  
IMPIEGO PUBBLICO - LAVORO (COLLOCAMENTO) -  
LAVORO (CONTRATTO COLLETTIVO DI) -  
LAVORO E PREVIDENZA (CONTROVERSIE IN TEMA DI) -  
LAVORO (RAPPORTO DI) - LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI - REGIONE -  
TRENTINO ALTO ADIGE  
Corte cost., 28-01-2005, n. 50

La Corte Costituzionale

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, lettere a), b), c), d), e), f), h), l), m) e o); 2, comma 1; 3, comma 1, lettere a), b) e c); 5, comma 1, lettere e) e f); 7 e 8, commi 1, 2, lettere a), f) e g), e 3 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e degli artt. 2, comma 1, lettera e); 3, comma 2; 4; 5; 6; 12, commi 3 e 5; 13, commi 1 e 6; 14, commi 1 e 2; 22, comma 6; da 47 a 60 e da 70 a 74 del D.Lgs. 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), promossi con due ricorsi della Regione Marche, due ricorsi della Regione Toscana, due ricorsi della Regione Emilia-Romagna, due ricorsi della Provincia autonoma di Trento e un ricorso della Regione Basilicata notificati il 23, il 26 e il 28 aprile, il 5, il 4 e il 9 dicembre 2003, depositati in cancelleria il 30 aprile, il 2 e il 7 maggio, l'11 e il 16 dicembre successivi ed iscritti ai nn. 41, 42, 43, 44, 45, 92, 93, 94 e 95 del registro ricorsi 2003.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 ottobre 2004 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 Gian Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

---

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA  
Questioni di legittimità costituzionale

COMUNE E PROVINCIA  
Provincia in genere

CORTE COSTITUZIONALE  
in genere  
Procedimento  
in genere

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA  
Ricorso giurisdizionale  
(ammissibilità o inammissibilità)

## IMPIEGO PUBBLICO

Assunzioni obbligatorie

Questioni di legittimità costituzionale

Rapporto di pubblico impiego, in genere

## LAVORO (COLLOCAMENTO)

Assunzione obbligatoria di mutilati ed invalidi

in genere

Collocamento

in genere

Questioni di legittimità costituzionale

## LAVORO (CONTRATTO COLLETTIVO DI)

Questioni di legittimità costituzionale

## LAVORO E PREVIDENZA (CONTROVERSIE IN TEMA DI)

Conciliazione

Questioni di legittimità costituzionale

## LAVORO (RAPPORTO DI)

Apprendistato

Contratto di formazione

Lavoro

a tempo parziale

Questioni di legittimità costituzionale

## LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI

Decreti-legge e decreti legislativi

## REGIONE

Competenza della Regione, in genere

Questioni di legittimità costituzionale

Toscana

## TRENTINO ALTO ADIGE

Regione e Stato (conflitti di attribuzione)

Questioni di legittimità costituzionale

## [Fatto Diritto P.Q.M.](#)

La Corte Costituzionale

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, lettere a), b), c), d), e), f), h), l), m) e o); 2, comma 1; 3, comma 1, lettere a), b) e c); 5, comma 1, lettere e) e f); 7 e 8, commi 1, 2, lettere a), f) e g), e 3 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e degli artt. 2, comma 1, lettera e); 3, comma 2; 4; 5; 6; 12,

commi 3 e 5; 13, commi 1 e 6; 14, commi 1 e 2; 22, comma 6; da 47 a 60 e da 70 a 74 del D.Lgs. 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), promossi con due ricorsi della Regione Marche, due ricorsi della Regione Toscana, due ricorsi della Regione Emilia-Romagna, due ricorsi della Provincia autonoma di Trento e un ricorso della Regione Basilicata notificati il 23, il 26 e il 28 aprile, il 5, il 4 e il 9 dicembre 2003, depositati in cancelleria il 30 aprile, il 2 e il 7 maggio, l'11 e il 16 dicembre successivi ed iscritti ai nn. 41, 42, 43, 44, 45, 92, 93, 94 e 95 del registro ricorsi 2003.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 ottobre 2004 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 Gian Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

## Svolgimento del processo

1. - Con separati ricorsi notificati in data 23, 26 e 28 aprile 2003 (iscritti ai numeri 41, 42, 43, 44 e 45 del registro ricorsi del 2003) le Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Basilicata, nonché la Provincia autonoma di Trento, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli [artt. 24, 76, 117 e 118 Cost.](#), all'[art. 11 della L.cost. 18 ottobre 2001, n. 3](#), agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) della [L.cost. 26 febbraio 1948, n. 5](#), statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), e a diverse norme di attuazione dello statuto medesimo - di numerose parti della [legge 14 febbraio 2003, n. 30](#) (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro).

I ricorsi investono, specificamente, l'[art. 1, comma 1 e comma 2, lettere a\), b\), c\), d\), e\), f\), h\), l\), m\), o\)](#), l'[art. 2, comma 1, lettere a\), b\), c\), d\), e\), f\), g\), h\), i\)](#), l'[art. 3, comma 1, lettere a\), b\), c\)](#), l'[art. 5, comma 1, lettere e\) e f\)](#), l'[art. 7 e l'art. 8, comma 1, comma 2, lettere a\), f\) e g\) e comma 3 della legge citata](#).

Le Regioni e la Provincia autonoma ricorrenti, prima di procedere ad un'analitica disamina degli specifici motivi di censura, muovono nei confronti della normativa impugnata alcune osservazioni critiche di portata generale.

In primo luogo, la [legge n. 30 del 2003](#) violerebbe [l'art. 76 Cost.](#) in quanto utilizza impropriamente lo strumento della delega legislativa per fissare principi e criteri direttivi che dovranno essere attuati dal Governo, anziché limitarsi a dettare i principi fondamentali cui si deve attenere la legislazione regionale nell'esercizio della potestà normativa concorrente.

Ciò posto, le ricorrenti osservano che il nuovo testo [dell'art. 117 Cost.](#) attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni la materia della "tutela e sicurezza del lavoro", nella quale devono considerarsi rientranti le politiche attive del lavoro, il mercato del lavoro, i servizi per l'impiego, le agenzie di mediazione e di lavoro interinale, gli ammortizzatori sociali e gli incentivi

all'occupazione, nonché l'attività di controllo e di vigilanza; quanto alla disciplina dei servizi per l'impiego, in particolare, questa Corte ha già riconosciuto l'esistenza della competenza regionale pur nel quadro costituzionale precedente, caratterizzato da un maggiore centralismo e da un minore rilievo delle autonomie locali (v. sentenza n. 74 del 2001). A questa competenza va poi aggiunta quella esclusiva in materia di "istruzione e formazione professionale", riguardante i contratti di formazione e lavoro e l'apprendistato, di cui [all'art. 117 Cost.](#), quarto comma.

La legge impugnata, invece, pur affermando, in linea di principio, il rispetto delle autonomie regionali come delineate dalla [L.cost. n. 3 del 2001](#), detta, nelle menzionate materie oggetto di competenza concorrente ed esclusiva, norme che non si limitano a prevedere principi e criteri direttivi per il legislatore regionale (da intendere secondo la ricostruzione operata dalla sentenza n. 482 del 1995 di questa Corte), poiché in effetti ne restringono indebitamente il potere legislativo e regolamentare. In tal modo la [legge n. 30 del 2003](#), oltre a violare i principi posti [dall'art. 117 Cost.](#), secondo e terzo comma, in tema di riparto di competenze, risulterebbe anche lesiva della riserva della funzione regolamentare e della funzione amministrativa, nelle materie di loro competenza legislativa, posta in favore delle Regioni [dall'art. 117 Cost.](#), sesto comma, e [dall'art. 118 della Costituzione](#).

Le ricorrenti non contestano, peraltro, la competenza esclusiva dello Stato prevista, in materia di "ordinamento civile", [dall'art. 117 Cost.](#), secondo comma, lettera l), la quale giustifica la disciplina di principio relativa ai rapporti interprivati che si instaurano nell'ambito della contrattazione tra lavoratori e datori di lavoro; rilevano, però, che la legge in questione è tale, in concreto, da interferire in modo illegittimo con la citata competenza residuale delle Regioni in materia di "istruzione e formazione professionale".

2. - Fatte queste premesse, i ricorsi introduttivi passano al merito delle singole censure, cominciando dall'art. 1 della legge impugnata.

Riguardo alla delega generale contenuta nel comma 1 per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro, i ricorsi delle Regioni Marche e Toscana ribadiscono la censura sull'uso non corretto dello strumento della delega legislativa; trattandosi di materia di competenza concorrente, infatti, lo Stato dovrebbe porre solo i principi fondamentali e non i principi e criteri direttivi destinati poi ad ulteriore esplicitazione in sede di decreti delegati.

Assai numerose sono le censure nei confronti dell'art. 1, comma 2, della legge impugnata, che violerebbe gli [artt. 117 e 118 Cost.](#) sotto svariati profili.

Le Regioni Marche e Toscana lamentano, innanzitutto, che il contenuto normativo delle lettere a) e b), punti 2 e 3 - concernenti lo snellimento e la semplificazione delle procedure di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, la modernizzazione e razionalizzazione del sistema del collocamento pubblico con previsione del relativo nuovo apparato sanzionatorio, il sostegno e lo sviluppo del lavoro dei giovani e delle donne ed il reinserimento dei lavoratori anziani - avrebbe dovuto essere dettato dalle Regioni, in quanto rientrante nella loro competenza concorrente in materia di tutela del lavoro e di politiche attive del lavoro (si richiama, in proposito, la sentenza n. 282 del 2002 di questa Corte).

L'art. 1, comma 2, lettera b), numero 4, invece, che prevede il mantenimento da parte dello Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo del lavoro, viene ritenuto illegittimo dalle Regioni Emilia-Romagna e Basilicata in quanto la disciplina e la gestione di un sistema informativo sarebbero da ritenere parte integrante della materia "tutela

del lavoro"; mentre, infatti, il coordinamento dei dati dell'amministrazione regionale e locale potrebbe rientrare nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato ([art. 117 Cost.](#), secondo comma, lettera r), la diretta conduzione di tale sistema violerebbe gli [artt. 117 e 118 Cost.](#), poiché mantiene un accentramento che dimentica le competenze regionali ed il principio di sussidiarietà.

Censure largamente coincidenti vengono rivolte, nei ricorsi delle Regioni Marche, Emilia-Romagna, Basilicata e della Provincia di Trento, nei confronti dell'art. 1, comma 2, lettera c) - riguardante il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro - poiché ritenuto in contrasto con gli [artt. 117 e 118 della Costituzione](#). Si osserva, infatti, che, siccome qui si tratta di funzioni amministrative, non ha pregio richiamare la competenza esclusiva dello Stato in materia di "giurisdizione e norme processuali" di cui [all'art. 117 Cost.](#), secondo comma, lettera l); lo Stato può dettare i principi fondamentali in tema di conciliazione amministrativa come fase preliminare rispetto al contenzioso giudiziario, ma non può dettare una disciplina esaustiva della materia medesima, che rientra nella "tutela del lavoro". In tal modo, inoltre, la legge impugnata mantiene la gestione statale di un fenomeno che dovrebbe essere regolato localmente, con violazione anche del principio di sussidiarietà.

Quanto all'art. 1, comma 2, lettera d), oggetto di impugnativa da parte di tutti i ricorsi, le Regioni lamentano che il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro ed alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea sia in contrasto con gli [artt. 117 e 118 Cost.](#), per ragioni analoghe a quelle in precedenza enunciate. La funzione di vigilanza, infatti, si esaurisce o comunque rientra nella tutela del lavoro; il controllo dei flussi dei lavoratori extracomunitari e l'autorizzazione per le attività lavorative all'estero, se pure hanno qualche attinenza con materie di competenza esclusiva dello Stato, quali l'immigrazione e la politica estera, tuttavia non sono tali da poter essere interamente attratte nella competenza normativa di quest'ultimo. In entrambi i casi si tratterebbe di materie che coinvolgono comunque la concreta domanda di lavoro sul territorio regionale, il che impone il rispetto delle reciproche competenze.

Le censure rivolte contro l'art. 1, comma 2, lettere c) e d), sono estese, per le stesse ragioni ora viste, nei confronti dell'[art. 8 della legge n. 30 del 2003](#), nella parte in cui prevede deleghe al Governo per la prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa e per il riassetto della disciplina vigente in tema di ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro; in entrambi i casi le ricorrenti ravvisano un'indebita attrazione nella competenza dello Stato di materie di competenza regionale.

Oggetto di impugnazione è, poi, da parte delle Regioni Marche e Toscana, l'art. 1, comma 2, lettera e), il quale, oltre a violare [l'art. 117 Cost.](#), terzo e quarto comma, violerebbe altresì anche [l'art. 118 Cost.](#), secondo comma, poiché aver previsto il mantenimento alle Province delle funzioni amministrative di cui al [D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469](#), in materia di mercato del lavoro, comporta un'indebita allocazione diretta di funzioni amministrative da parte dello Stato in capo agli enti locali minori, mentre tale allocazione dovrebbe essere disposta solo con legge regionale, in considerazione del tipo di potestà normativa in questione.

L'art. 1, comma 2, lettera f), relativo all'incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e pubblici per un migliore funzionamento del mercato del lavoro, viene censurato dalle Regioni Marche e Toscana in quanto, riguardando le strutture che si occupano dei servizi per l'impiego, andrebbe ad interferire nella materia "tutela e sicurezza del lavoro", per la quale [l'art. 117 Cost.](#) prevede, come s'è detto, la competenza normativa concorrente; e rilievi critici non dissimili vengono rivolti dalla Regione Marche contro l'art. 1, comma 2, lettera h), poiché esso sottrarrebbe

alle Regioni funzioni amministrative e regolamentari che alle medesime dovrebbero spettare in attuazione della competenza legislativa concorrente.

In riferimento all'art. 1, comma 2, lettera l), le Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna ritengono, nei rispettivi ricorsi, che tale norma sia per un verso ambigua e per l'altro eccessivamente rigida e dettagliata. L'ambiguità deriverebbe dal fatto che essa, occupandosi di regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici e privati, non distingue adeguatamente le due nozioni, sicché non sarebbero chiare le relative differenze; ed il generico richiamo agli intermediari "pubblici" sembrerebbe riferirsi anche a quelli che dovrebbero essere gestiti dalle Regioni, con conseguente violazione degli [artt. 117 e 118 della Costituzione](#). La previsione stessa di un unico regime autorizzatorio lascia intuire che si tratta di un meccanismo accentrato, cioè gestito dallo Stato, mentre in materia di competenza concorrente la disciplina delle attività di autorizzazione e di accreditamento dovrebbe essere regionale.

L'art. 1, comma 2, lettera m), invece, impugnato dalla sola Regione Marche, viene censurato in quanto si ritiene che con tale norma lo Stato abbia dettato una delega esauriente dell'intera materia nella quale, sussistendo una competenza concorrente, le relative funzioni regolamentari ed amministrative dovrebbero spettare alle Regioni.

Quanto all'art. 1, comma 2, lettera o), infine, che prevede l'abrogazione espressa di tutte le norme incompatibili con quelle dei futuri decreti delegati, la Regione Toscana osserva che esso sarebbe in contrasto con le competenze normative della Regione nella parte in cui implicitamente consente anche l'abrogazione delle precedenti leggi regionali regolanti il mercato del lavoro.

3. - I ricorsi introduttivi rivolgono altresì numerose censure nei confronti dell'[art. 2 della legge n. 30 del 2003](#), ritenuto in contrasto con gli invocati parametri costituzionali sul riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni.

Si osserva, innanzitutto, che in materia di riordino dei contratti di contenuto formativo e di tirocinio si intrecciano la competenza esclusiva dello Stato relativa alla disciplina privatistica del contratto di lavoro e quella regionale in materia di formazione professionale; di tale incrocio di competenze, del resto, dà conto lo stesso art. 2 il quale, nel comma 1, prevede che l'esercizio delle deleghe debba avvenire nel rispetto delle competenze regionali in materia di tutela e sicurezza del lavoro regolate dal nuovo testo costituzionale. I ricorsi, come già visto in precedenza, non contestano la competenza dello Stato in materia di "ordinamento civile". Contestano l'articolo impugnato poiché non si limiterebbe a definire i contenuti tipici del contratto di formazione al lavoro e del tirocinio, espropriando invece le Regioni di ogni concreta possibilità di intervento nel settore; il che sarebbe in contrasto con [l'art. 117 Cost.](#), quarto e sesto comma, perché la materia dell'istruzione e formazione professionale è di competenza esclusiva delle Regioni.

Più specificamente la lettera a), impugnata dalla Regione Toscana, prevedendo gli aiuti di Stato all'occupazione, andrebbe ad interferire nelle competenze regionali in materia di politiche attive del lavoro; la lettera b), impugnata in tutti i ricorsi, nella parte in cui dispone che i decreti delegati dovranno garantire il raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione ed il passaggio da un sistema all'altro, sarebbe in contrasto con il riparto costituzionale delle competenze, che attribuisce alle Regioni la potestà normativa "concorrente e residuale" in materia di istruzione e formazione professionale; la lettera c), oggetto di ricorso da parte delle Regioni Marche e Toscana e della Provincia di Trento, nell'individuare l'obiettivo di favorire forme di apprendistato e di tirocinio d'impresa, andrebbe a costituire interventi di politica attiva del lavoro; le lettere d), e), f) e g), che contengono una serie di disposizioni attinenti il mercato del lavoro (fra le quali alcune misure sul lavoro dei disabili e delle donne), si risolverebbero, secondo i ricorsi in ultimo citati, in un

intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in materia di competenza concorrente, sicché vengono confermate le censure già prospettate in precedenza; le lettere h) ed i), inoltre, relative lato sensu alla formazione professionale, sarebbero tali da violare la competenza regionale esclusiva in siffatta materia, con conseguente lesione anche delle potestà regolamentari ed amministrative delle medesime ([art. 117 Cost.](#), terzo e quarto comma, ed [art. 118 Cost.](#)). Con particolare riferimento alla lettera h), infine, oggetto di impugnativa da parte di tutti i ricorsi, ci si duole da un lato della completa soppressione della competenza legislativa regionale in materia di disciplina dei contenuti dell'attività formativa concordata tra lavoratori e prestatori di lavoro; dall'altro, del fatto che, in caso di mancato accordo tra prestatori e datori di lavoro su tali contenuti, il successivo intervento delle Regioni è subordinato all'intesa col Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in questo modo attribuendo allo Stato un potere in una materia del tutto estranea alla sua competenza.

4. - Alcuni ricorsi si rivolgono, singolarmente, nei confronti di parti della [legge n. 30 del 2003](#) non impugnate dalle altre Regioni.

La Regione Marche censura l'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), perché i principi e i criteri direttivi ivi fissati in relazione alla disciplina del lavoro a tempo parziale risulterebbero lesivi della competenza regionale concorrente in tema di tutela e sicurezza del lavoro e di politiche attive del lavoro.

La Regione Basilicata, invece, deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, con particolare riguardo alle lettere e) e f), della legge stessa, avente ad oggetto la delega al Governo in materia di certificazione dei rapporti di lavoro. Pur trattandosi di norma animata dall'obiettivo di ridurre il contenzioso, la ricorrente rileva che la funzione certificativa è una tipica funzione amministrativa che, riguardando materia di competenza regionale, non potrebbe essere regolata da norme statali ([art. 117 Cost.](#), terzo comma). In particolare, le disposizioni comprese nelle lettere impugnate si traducono, secondo quanto sostenuto in ricorso, in una violazione [dell'art. 24 Cost.](#); la lettera e), infatti, restringe a specifiche ipotesi la possibilità di agire in giudizio in caso di contratto certificato, mentre la lettera f) va incontro alla medesima censura nella parte in cui mantiene fermi gli effetti degli accertamenti dell'organo certificatore fino a quando sia stata provata l'erronea qualificazione del programma negoziale o la difformità tra il programma negoziale concordato dalle parti in sede di certificazione e il programma attuato. L'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione, peraltro, sarebbe da dichiarare qualora si interpreti la stessa nel senso di disconoscere, nelle more dell'accertamento, la facoltà di promuovere l'azione giudiziaria.

La Regione Toscana, infine, impugna l'art. 7 della legge in questione in quanto ritenuto in contrasto con l'art. [11 della L.cost. n. 3 del 2001](#); a norma di quest'ultimo, che è da ritenere come immediatamente prescrittivo, ogni progetto di legge nelle materie di competenza concorrente è sottoposto al parere "rinforzato" della Commissione parlamentare per le questioni regionali, opportunamente integrata dai rappresentanti degli enti locali, mentre la norma impugnata si limita a stabilire che sugli schemi dei decreti legislativi in questione venga acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. [8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281](#), in tal modo riducendo gravemente i margini di una effettiva "codecisione" della materia e vulnerando il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

5. - Comune a tutti i ricorsi è, da ultimo, il gruppo di censure rivolte nei confronti dell'art. [8 della legge n. 30 del 2003](#).

Oltre a quanto già riportato a proposito dell'impugnazione dell'art. 1, comma 2, lettere c) e d), vengono espressamente censurati il comma 1 ed il comma 2, lettere a), f) e g), dell'art. 8; dette norme - che hanno ad oggetto le funzioni ispettive e toccano perciò il tema della vigilanza sul



lavoro, ritenuta strumentale alla materia della "tutela e sicurezza del lavoro", di competenza legislativa concorrente delle Regioni - sarebbero anch'esse in contrasto, secondo quanto detto in precedenza, con le competenze legislative, regolamentari e amministrative regionali. Quanto al comma 3, invece, le censure riguardano l'assenza di ogni coinvolgimento regionale in sede di approvazione dei relativi decreti legislativi (è previsto il solo parere delle competenti Commissioni parlamentari).

6. - Rispetto ai ricorsi fin qui richiamati, quello della Provincia autonoma di Trento si connota per alcuni elementi peculiari, collegati con il particolare statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige.

Nel ricorso la Provincia premette che, in base agli artt. 8, numero 29), e 16 dello statuto speciale di cui al [D.P.R. n. 670 del 1972](#), essa ha potestà legislativa esclusiva e potestà amministrativa in materia di addestramento e formazione professionale, mentre ha competenza concorrente e potestà amministrativa, in base agli artt. 9, numeri 2), 4) e 5), e 16 dello statuto medesimo, in materia di istruzione elementare e secondaria, di apprendistato, di categorie e qualifiche dei lavoratori e di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento.

Tali previsioni statutarie sono state concretamente attuate grazie a successivi interventi legislativi, fra i quali la ricorrente richiama: l'[art. 2 del D.P.R. 28 marzo 1975, n. 471](#), che ha trasferito alla Provincia le funzioni relative al rapporto giuridico di apprendistato; il [D.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197](#), il cui art. 3 ha delegato alla medesima le funzioni amministrative relative a vigilanza e tutela del lavoro nonché l'esercizio delle funzioni in materia di vigilanza per l'applicazione delle norme su previdenza ed assicurazioni sociali; il [D.P.R. 22 marzo 1974, n. 280](#), ed il successivo [D.Lgs. 21 settembre 1995, n. 430](#), che ha aggiunto nel precedente decreto l'art. 9-bis, i quali hanno creato nella Provincia un organico sistema di servizi per l'impiego. Tutte queste competenze, che sono da ricondurre alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", debbono ritenersi manifestazione di una più ampia autonomia, diretta conseguenza dello statuto speciale, della quale la Provincia autonoma continua a godere in base all'[art. 10 della L.cost. n. 3 del 2001](#).

Si osserva nel ricorso che la [legge n. 30 del 2003](#), pur avendo ad oggetto materie in parte di sicura competenza statale, com'è per la disciplina dei rapporti di lavoro, attiene anche alle materie "tutela e sicurezza del lavoro", "istruzione e formazione professionale", di spettanza della Provincia medesima, nei termini sopra descritti; né può dirsi che la legge contenga una generale clausola di salvaguardia delle competenze specifiche delle autonomie speciali riconosciute dalla Costituzione. La previsione, di cui all'art. 2 della legge impugnata, di un riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio sarebbe poi in contrasto con la specifica competenza in materia che l'[art. 2, comma 1, lettera a\)](#), del [D.P.R. n. 471 del 1975](#) riconosce alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Fatte queste premesse di ordine generale, la Provincia ricorrente passa all'esame delle singole censure, in relazione alle quali le argomentazioni sono in larga misura coincidenti con quelle contenute nei ricorsi delle altre Regioni.

In aggiunta rispetto a quanto già detto, vanno segnalate, tuttavia, alcune peculiarità connesse con l'autonomia speciale. A proposito dell'[art. 1, comma 2, lettera c\)](#), della [legge n. 30 del 2003](#), che dispone il mantenimento allo Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro, la Provincia ne sostiene l'illegittimità perché tali funzioni sono da essa in concreto già svolte, in virtù della delega di cui al citato [art. 9-bis del D.P.R. n. 280 del 1974](#); ed analoghe considerazioni vengono svolte in riferimento all'art. 1, comma 2, lettera d), della legge, perché anche tali funzioni sarebbero attualmente già esercitate dalla Provincia di Trento. Allo stesso modo viene contestata la legittimità costituzionale dell'[art. 8, comma 2, lettere f\) e g\)](#), della [legge n.](#)



[30 del 2003](#), giacché 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 determinerebbero, secondo la Provincia di Trento, l'eliminazione 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.

Quanto alle censure rivolte nei confronti dell'art. 2 della legge impugnata, il ricorso - dopo aver ribadito che la Provincia di Trento è titolare, in virtù delle norme dello statuto speciale, di competenza normativa esclusiva in materia di addestramento e formazione professionale, nonché di competenza concorrente in materia di apprendistato e di istruzione elementare e secondaria - osserva che tutti i principi e criteri direttivi ivi contenuti sono da ritenere illegittimi in quanto in essi manca ogni riferimento ad una disposizione di salvaguardia delle speciali autonomie provinciali. Il sistema che viene a delinearci, d'altra parte, appare alla ricorrente già esaustivo in sé, con la conseguenza che sono violati i limiti della potestà concorrente; peraltro la Provincia di Trento precisa che tali censure sono "formulate a titolo cautelativo", perché l'eventuale riconoscimento dell'esistenza di una clausola implicita di salvaguardia dell'autonomia statutaria le farebbe comunque venire meno.

Quanto alla lettera h) dell'art. 2, la Provincia di Trento ne sostiene l'illegittimità costituzionale sotto due profili: da un lato, perché la competenza provinciale in materia di attività formativa viene limitata a quella concordata tra datori e prestatori di lavoro; dall'altro, perché il Ministero del lavoro è in grado di condizionare, in caso di mancato accordo, il contenuto degli atti che le Regioni e Province autonome debbono assumere. La lettera i), infine, col rinvio ai contratti collettivi per la formazione in azienda, preclude integralmente alla Provincia di esercitare le proprie competenze in materia di addestramento e formazione professionale.

7. - Con separati ricorsi notificati in data 4, 5 e 9 dicembre 2003 (iscritti ai numeri 92, 93, 94 e 95 del registro ricorsi del 2003) le Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna, nonché la Provincia autonoma di Trento, hanno proposto questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli [artt. 3, 4, 41, 76, 77, 97, 117 e 118 Cost.](#), all'art. [10 della L.cost. n. 3 del 2001](#), agli artt. 8, numeri 23) e 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) del menzionato statuto speciale del Trentino-Alto Adige ed a diverse norme di attuazione dello statuto medesimo - di numerose parti del [D.Lgs. 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](#)).

I ricorsi investono, specificamente, l'art. 2, comma 1, lettera e), l'art. 3, comma 2, gli artt. 4, 5 e 6, l'art. 12, commi 3 e 5, l'art. 13, commi 1 e 6, l'art. 14, commi 1 e 2, l'art. 22, comma 6, gli artt. da 47 a 60 e da 70 a 74 del citato decreto.

Le Regioni e la Provincia autonoma, prima di procedere ad un'analitica disamina degli specifici motivi di censura, muovono nei confronti della normativa impugnata alcune osservazioni critiche di portata generale, che in buona parte sono assimilabili a quelle già rivolte nei confronti della legge di delega.

Le parti ricorrenti, infatti, dopo aver richiamato il contenuto dei precedenti ricorsi rivolti nei confronti della [legge n. 30 del 2003](#), ribadiscono le argomentazioni di fondo già prospettate in quella sede, ossia che le norme del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#) vanno ad interferire nella materia "tutela e sicurezza del lavoro", oggetto di competenza concorrente, nonché nella materia "formazione ed istruzione professionale", oggetto invece di competenza residuale esclusiva, in tal modo violando

[l'art. 117 Cost.](#), terzo e quarto comma. Poiché le norme impugnate non si limitano a fissare i principi fondamentali della materia, ma condizionano anche l'esercizio delle funzioni regolamentari ed amministrative da parte della Regione, da ciò i ricorsi deducono violazione anche [dell'art. 117 Cost.](#), sesto comma, e [art. 118 Cost.](#); e ravvisano, inoltre, una violazione degli [artt. 76 e 77 Cost.](#) perché il decreto delegato si discosta dalla previsione della legge delega secondo cui l'esercizio della medesima sarebbe dovuto avvenire nel rispetto delle competenze fissate dalla [L.cost. n. 3 del 2001](#) in materia di tutela e sicurezza del lavoro.

Fatte queste premesse, le Regioni riprendono una serie di concetti utilizzati nei ricorsi contro la legge delega in ordine ai limiti della materia "tutela e sicurezza del lavoro", nella quale andrebbero ricompresi gli istituti connessi col mercato del lavoro, la disciplina del collocamento e dei servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro. A questo proposito le parti rammentano che, anche in epoca antecedente la riforma di cui alla [L.cost. n. 3 del 2001](#), alle Regioni era stato riconosciuto un ruolo fondamentale in materia di mercato del lavoro, collocamento, incremento dell'occupazione, tirocini formativi e così via, sulla base del [D.Lgs. n. 469 del 1997](#), emanato in attuazione della [legge 15 marzo 1997, n. 59](#). La necessità di superare la distinzione tra norme attinenti alle politiche attive del lavoro (statali) e norme sulla formazione professionale (regionali) era stata indicata anche dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 74 del 2001 e n. 125 del 2003), sicché la riforma costituzionale del 2001 non aveva fatto altro che proseguire un cammino già intrapreso; la [legge n. 30 del 2003](#) ed il successivo [D.Lgs. n. 276 del 2003](#) rappresenterebbero, in altre parole, un'inversione di tendenza.

Anche la Provincia di Trento richiama la premessa del precedente ricorso proposto nei confronti della [legge n. 30 del 2003](#), in particolare ribadendo tutte le osservazioni fatte in quella sede circa la propria titolarità di potestà normativa esclusiva in tema di addestramento e formazione professionale e di potestà concorrente in tema di apprendistato, istruzione elementare e secondaria, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori. Rileva altresì la Provincia ricorrente che [l'art. 1, comma 3, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#) contiene, in apparenza, una clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, le cui forme di autonomia vengono fatte salve per le parti in cui sono da ritenere più ampie di quelle concesse dall'attuale Titolo V della Parte II della Costituzione. A suo dire, però, una serie di norme del decreto impugnato si applicano anche alle Province autonome, in tal modo sostanzialmente smentendo il contenuto della citata clausola.

8. - I ricorsi procedono, quindi, all'esame delle singole censure.

I dubbi investono, innanzitutto, [l'art. 2, comma 1, lettera e\), del D.Lgs. n. 276 del 2003](#) che viene impugnato dalla sola Regione Emilia-Romagna in quanto, nel dettare la definizione dell'autorizzazione delle agenzie per il lavoro, fa riferimento esclusivamente ad un provvedimento statale senza contemplare alcun coinvolgimento delle Regioni.

Viene poi impugnato [l'art. 3, comma 2, del decreto medesimo](#), norma che dispone il mantenimento alle Province delle funzioni amministrative attribuite dal [D.Lgs. n. 469 del 1997](#); nei ricorsi delle Regioni Marche e Toscana si osserva che, in base [all'art. 118 Cost.](#), secondo comma, tali funzioni potrebbero essere affidate alle Province solo con legge regionale, e non con legge statale. [L'art. 3, comma 2, poi, viene anche impugnato nelle lettere a\) e c\) dalla Regione Emilia-Romagna](#); infatti, benché l'esordio del comma 2 contenga un'espressa riserva di mantenimento alle Regioni delle competenze in materia di regolazione ed organizzazione del mercato del lavoro regionale, tale previsione conterrebbe una mera clausola di stile, poiché in realtà il legislatore delegato, come risulta dai successivi artt. 4 e 6, ha dettato non solo i principi fondamentali, bensì una disciplina completa ed unica, per tutto il territorio nazionale, in materia di autorizzazioni per i soggetti che

svolgono attività di somministrazione, intermediazione e ricerca del personale, con violazione [dell'art. 117 Cost.](#), terzo comma.

Numerose e diffuse sono le censure contro gli [artt. 4 e 6 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), che regolano le agenzie per il lavoro ed i particolari regimi di autorizzazione.

Il sistema prevede il rilascio da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali delle autorizzazioni all'intermediazione ed all'interposizione nella somministrazione di lavoro, con creazione di un apposito albo centrale e di sezioni regionali del medesimo. Poiché si tratta, secondo le Regioni, di una normativa che riguarda l'esercizio di funzioni amministrative in materia di tutela e sicurezza del lavoro, essa sarebbe in contrasto con [l'art. 117 Cost.](#), terzo comma, in quanto normativa di dettaglio, oltre che con [l'art. 117 Cost.](#), sesto comma, e [art. 118 Cost.](#), per lesione delle competenze regolamentari ed amministrative regionali. Più specificamente, tutti i ricorsi eccepiscono l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 quanto al comma 1, mentre il comma 2 è impugnato dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento. Dette norme riserverebbero allo Stato una serie di funzioni amministrative in violazione del principio di sussidiarietà; a questo proposito, i ricorsi richiamano la sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte, secondo cui il mantenimento in sede centrale di funzioni amministrative che dovrebbero spettare alle Regioni è possibile solo in presenza di effettive esigenze unitarie, previo accordo stipulato con la Regione e fermo restando il controllo sulla ragionevolezza. Ciò non si verificherebbe, invece, a proposito delle agenzie per il lavoro, perché le Regioni ben potrebbero procedere direttamente alla tenuta degli albi ed alla verifica dei requisiti, come si conviene ad ogni sistema decentrato. E la norma, d'altra parte, non prevede alcuna forma di intesa con le Regioni, in ciò rappresentando un passo indietro anche rispetto al sistema delineato, nel precedente assetto costituzionale, dall'[art. 10 del D.Lgs. n. 469 del 1997](#), che contemplava, accanto al potere ministeriale di autorizzazione, almeno un parere da parte delle Regioni.

Sulla base di tale contestazione generale, tutti i ricorsi lamentano la presunta illegittimità costituzionale della previsione della doppia autorizzazione, l'una statale e l'altra regionale, che caratterizza il sistema; a norma dell'[art. 6, comma 6, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), infatti, le Regioni dispongono di un potere autorizzatorio, peraltro limitato al proprio territorio e con esclusione dell'attività di somministrazione di lavoro. Tale limitazione territoriale violerebbe numerosi parametri costituzionali: da un lato, infatti, sarebbe irrazionale (per esempio, per le agenzie che ricerchino personale per imprese aventi la loro sede in un'altra Regione); dall'altro, sarebbe in contrasto con gli [artt. 97, 117 e 118 Cost.](#), perché i controlli che lo Stato e le Regioni sono chiamati a compiere sono gli stessi; dall'altro, infine, sussisterebbe violazione del principio della libertà d'iniziativa economica di cui [all'art. 41 Cost.](#), nel senso delineato dalla sentenza di questa Corte n. 362 del 1998.

Il meccanismo di autorizzazione regionale regolato dall'art. 6, commi 6, 7 e 8, viene poi censurato anche perché appare illegittimo che con norma statale emanata in materia di competenza concorrente si vieti alle Regioni la possibilità di autorizzare anche l'attività di somministrazione di lavoro. Parimenti illegittimo sarebbe il comma 7 dell'art. 6, perché il dettaglio della disciplina per il rilascio dell'autorizzazione regionale dovrebbe essere deciso con normativa delle Regioni, come pure viene censurato il comma 8, per l'impossibilità di prevedere un potere regolamentare dello Stato (tramite il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali) in una materia che non rientra nella sua competenza esclusiva.

L'art. 4, comma 5, invece, che prevede il potere di fissazione, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di tutta una serie di elementi relativi alle autorizzazioni, è censurato dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento perché in esso si andrebbe a

determinare un potere regolamentare fuori dei limiti di cui [all'art. 117 Cost.](#), sesto comma. La previsione di siffatto potere, inoltre, sarebbe in contrasto anche con [l'art. 76 Cost.](#), perché non previsto nella legge delega.

Sono oggetto di specifica impugnazione, infine, nel ricorso della Regione Emilia-Romagna, i commi da 1 a 5, 7 e 8 dell'art. 6, riguardanti i regimi particolari di autorizzazione. I commi 1, 2, 3 e 4 prevedono la possibilità di svolgere le attività di intermediazione per tutta una serie di soggetti e di categorie professionali, fra i quali le università, i Comuni, le camere di commercio, le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro e l'ordine nazionale dei consulenti del lavoro. I commi 1 e 3 paiono voler autorizzare direttamente i soggetti ivi indicati allo svolgimento dell'attività di intermediazione, mentre il comma 2 richiama le procedure di cui all'art. 4 (e quindi non prevede un'autorizzazione ope legis) ed il comma 4 delinea per i consulenti del lavoro una procedura ancora diversa. L'autorizzazione diretta di cui ai commi 1 e 3 sarebbe, secondo la ricorrente, tale da violare gli [artt. 3 e 97 Cost.](#), perché non si comprende la ragione per la quale i soggetti in questione debbano poter svolgere ope legis un'attività diversa da quella per loro istituzionale; ed analoga violazione si configurerebbe per gli enti di cui al comma 2, ove si prevede un'autorizzazione generale. A tale violazione si aggiungerebbe quella degli [artt. 117 e 118 Cost.](#), trattandosi di norme di dettaglio che mantengono in sede accentrata una serie di funzioni amministrative, in assenza di esigenze unitarie.

9. - Il solo ricorso della Regione Emilia-Romagna impugna, limitatamente ad alcune parti, gli [artt. 12, 13, 14 e 22 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#).

In riferimento all'art. 12, commi 3 e 5, si osserva che i commi 1 e 2 dell'articolo in esame, che non vengono censurati - ponendo, a carico dei soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro, l'obbligo di versare ai fondi di cui al successivo comma 4 un contributo del 4 per cento delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori assunti a tempo determinato e indeterminato - contemplano iniziative che attengono alle materie della tutela del lavoro e della formazione professionale (a parte le "misure di carattere previdenziale" di cui al comma 1). Nonostante ciò, il comma 3 riconosce la possibilità di un intervento sussidiario del Ministro del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di quanto disposto nei commi 1 e 2 e il comma 5 fissa in capo al medesimo Ministro il potere di autorizzare l'attivazione dei fondi di cui al comma 4 e di vigilare sulla gestione degli stessi, con ciò violando entrambi [l'art. 118 Cost.](#) e il principio di leale collaborazione, tanto più che mancano esigenze unitarie a fondamento dei poteri statali e, comunque, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni.

L'art. 13, commi 1 e 6, viene ritenuto in contrasto con gli [artt. 3, 76, 117 e 118 della Costituzione](#). L'articolo dispone che le agenzie autorizzate alla somministrazione possono, al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento dei lavoratori svantaggiati, operare in deroga al regime generale della somministrazione; la deroga implica - ai sensi dell'art. 23, comma 2, del decreto medesimo, richiamato dal comma 1, lettera a), dell'art. 13 - la possibilità di un trattamento economico peggiore per i predetti lavoratori, rispetto ai lavoratori di pari livello dipendenti dall'utilizzatore. Che in questa materia sussista una competenza regionale è confermato, indirettamente, dal comma 6 del medesimo art. 13, ove si afferma che le disposizioni del comma 1 potranno essere operative "fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali che disciplinino la materia", solo alle condizioni ivi indicate (esistenza di una convenzione tra una o più agenzie autorizzate e gli enti territoriali, ivi compresi le Province ed i Comuni). La competenza regionale in materia deve ritenersi, secondo la Regione, in parte piena (formazione professionale e politiche sociali) ed in parte concorrente (tutela del lavoro); ma il comma 1 impugnato non si limita ai principi fondamentali, contenendo invece norme di dettaglio in una materia in cui non è lecito attrarre al centro le relative funzioni amministrative, sicché sussisterebbe violazione degli [artt. 117 e 118 della Costituzione](#). E la

salvaguardia delle competenze regionali non sarebbe sufficiente, poiché le convenzioni che rendono operativo il sistema fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali possono essere stipulate anche con Province e Comuni. Oltre a ciò, sussisterebbe anche una violazione [dell'art. 76 Cost.](#), perché l'art. 1, comma 2, lettera m), numero 5, della [legge n. 30 del 2003](#) non prevede alcuna eccezione alla regola secondo cui i lavoratori coinvolti nella somministrazione debbono ricevere un trattamento non inferiore ai lavoratori di pari livello dipendenti dall'utilizzatore.

Quanto all'[art. 14, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), pure riguardante la posizione dei lavoratori svantaggiati e disabili, la ricorrente sostiene che tali norme sarebbero in contrasto con [l'art. 117 Cost.](#), terzo e quarto comma, perché intervengono in materia di tutela del lavoro e politiche sociali con prescrizioni di dettaglio, prevedendo la stipulazione di convenzioni che le Regioni possono solo concorrere a formulare, senza alcuna possibilità di dettare norme legislative. Vi sarebbe, inoltre, una violazione [dell'art. 76 Cost.](#), perché la disciplina eccede i limiti della legge delega.

Quanto all'[art. 22, comma 6, del decreto impugnato](#), poi, la Regione Emilia-Romagna osserva che detta previsione, stabilendo che, in caso di somministrazione di lavoro, non si applichi la disciplina in tema di assunzioni obbligatorie e la riserva di cui all'[art. 4-bis, comma 3, del D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181](#), fa sì che i "lavoratori somministrati" non vengano computati ai fini dell'obbligo di assunzione di una percentuale di disabili sul totale dei dipendenti. In tal modo la norma impugnata violerebbe [l'art. 76 Cost.](#), perché sul punto non c'è alcun fondamento nella delega, andrebbe a ledere gli [artt. 3 e 4 Cost.](#), per la minore tutela offerta alla categoria dei disabili, e sarebbe in contrasto con [l'art. 117 Cost.](#), in quanto contiene una grave ed irragionevole deroga ad un principio fondamentale statale in materia di competenza regionale.

10. - I ricorsi impugnano, infine, con sfumature diverse ma con sostanziale identità di impostazione e di censure, gli [artt. da 47 a 60 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), che contengono la disciplina dei contratti di apprendistato (artt. 47-53), dei contratti di inserimento (artt. 54-59) e dei tirocini estivi di orientamento (art. 60), nonché gli artt. da 70 a 74 sulle prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti.

Il ricorso della Regione Marche, dopo aver sinteticamente richiamato il contenuto delle singole norme, rileva che la lesione delle prerogative regionali sarebbe dovuta, innanzitutto, al carattere esclusivo della competenza normativa in materia di istruzione e formazione professionale; gli articoli in esame non si limiterebbero alla definizione dei contenuti tipici dei contratti in questione, poiché in concreto impediscono ogni regolamentazione autonoma da parte delle Regioni. Da ciò deriverebbe la violazione [dell'art. 117 Cost.](#), quarto comma, con conseguente violazione [dell'art. 117 Cost.](#), sesto comma, e [art. 118 Cost.](#), relativi alle competenze regolamentari ed amministrative. Ma sussisterebbe anche una violazione [dell'art. 117 Cost.](#), terzo comma, poiché i contratti in esame, tutti riconducibili alle politiche attive del lavoro e quindi alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", rientrerebbero anche nella competenza concorrente delle Regioni; e le norme statali non si limitano a porre i principi fondamentali, bensì intervengono con una disciplina del tutto puntuale.

La Regione Marche, inoltre, ritiene che le norme ora citate non possano essere tutte ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, perché a suo dire l'ordinamento del diritto privato "si può imporre quale limite alla legislazione regionale solo se non sia tale da assorbire e condizionare oltre ogni limite ragionevole le competenze legislative che sono attribuite alle Regioni".

I ricorsi delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna, pressoché coincidenti su questo punto, si rivolgono specificamente contro alcune parti della normativa impugnata.



A proposito dei contratti di apprendistato, detti ricorsi censurano gli artt. 48, comma 4, 49, comma 5, e 50, comma 3.

L'art. 48, comma 4, prevede che la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato sia rimessa alle Regioni d'intesa con i Ministri del lavoro e dell'istruzione, per di più attenendosi ai criteri direttivi ivi indicati. La norma sarebbe illegittima poiché, trattandosi di materia devoluta alla competenza residuale, l'assoggettamento della regolamentazione regionale all'accordo con i Ministri suddetti ed al rispetto di certi criteri direttivi violerebbe [l'art. 117 Cost.](#), quarto comma; e comunque, ove pure si ritenesse che la materia coinvolta è quella concorrente della tutela e sicurezza del lavoro, sarebbero ugualmente illegittime tanto la previsione della previa intesa con i Ministri sopra citati quanto il rinvio ai contratti collettivi nazionali per la formazione aziendale (art. 48, comma 4, lettera c).

L'art. 49, comma 5, sull'apprendistato professionalizzante, viene censurato per ragioni assai simili a quelle ora viste per l'art. 48, comma 4: non sarebbe legittima la previsione di una regolamentazione dei profili formativi di tale contratto concordata con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro, per di più prevedendosi il rispetto dei criteri direttivi ivi indicati. Si tratterebbe, infatti, di competenza residuale e l'intesa con le associazioni sarebbe particolarmente condizionante per l'autonomia regionale.

Allo stesso modo viene censurato l'art. 50, comma 3, in materia di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. La competenza residuale in materia di istruzione e formazione professionale sarebbe infatti lesa dalla previsione della necessità di un accordo con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro e con le università ed altre strutture formative allo scopo di determinare la regolamentazione e la durata di tale apprendistato.

La sola Regione Emilia-Romagna censura anche l'art. 51, comma 2, del decreto, in quanto riconosce al Ministro del lavoro e delle politiche sociali il potere di stabilire le modalità di riconoscimento dei crediti formativi. Tale potere, di natura regolamentare, sarebbe illegittimo per violazione [dell'art. 117 Cost.](#), sesto comma, perché va ad esercitarsi in materia di competenza residuale o concorrente; oltre a ciò, vi sarebbe violazione [dell'art. 76 Cost.](#), per mancanza di ogni riferimento nella legge delega.

Con riguardo alle norme che regolano il contratto di inserimento - che sostituisce il precedente contratto di formazione e lavoro - la Regione Toscana lamenta la presunta illegittimità costituzionale degli artt. 54 e 55 del decreto impugnato, per il fatto che tali articoli non prevedono alcuna forma di partecipazione delle Regioni. Ciò comporterebbe la violazione [dell'art. 117 Cost.](#), terzo e quarto comma, essendo lese le più volte citate competenze regionali in tema di formazione e di tutela e sicurezza del lavoro. Palese sarebbe, inoltre, l'incostituzionalità dell'art. 55, comma 3, il quale prevede che, decorso il termine di cinque mesi dall'entrata in vigore del decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali possa intervenire in via sostitutiva, con proprio decreto, a determinare provvisoriamente le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento; siffatta previsione, oltre ad ignorare completamente le competenze regionali, sarebbe anche in contrasto con la delega di cui all'[art. 2, comma 1, lettera h\)](#), della [legge n. 30 del 2003](#), ove si prevede, in caso di mancato accordo con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, che i contenuti dell'attività formativa possano essere individuati dalle Regioni d'intesa col Ministro, e non da quest'ultimo con proprio decreto.

L'art. 60, riguardante i tirocini estivi di orientamento, viene impugnato dalle Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna perché interviene con normativa di dettaglio nella materia della formazione professionale, di competenza esclusiva regionale.



Gli artt. 70-74 del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#), da ultimo, vengono fatti oggetto di censura (dalla Regione Marche nel loro complesso e dalla Regione Toscana limitatamente agli artt. 70 e 71) perché tale sistema normativo, riconducibile nel suo insieme alle politiche attive del lavoro e quindi alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", rientrerebbe nella competenza concorrente delle Regioni. Le norme statali sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali più volte citati in quanto non si limitano a porre i principi fondamentali, bensì intervengono con una normativa di dettaglio.

11. - Il ricorso della Provincia autonoma di Trento, analogamente a quanto si è visto a proposito della [legge n. 30 del 2003](#), non contiene impugnazioni di norme ulteriori, né profili nuovi di censura, bensì soltanto alcuni specifici richiami alle competenze particolari delle quali la ricorrente gode in virtù dello statuto speciale.

In riferimento, quindi, al sistema delle autorizzazioni delineato dagli [artt. 4, 5 e 6 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), la Provincia osserva che la normativa impugnata sembrerebbe applicabile anche alle Province autonome, secondo il dettato dell'art. 4, comma 4, e dell'art. 6, comma 6. Da tanto consegue, secondo il ricorso, che le funzioni amministrative (tenuta dell'albo nazionale e rilascio delle autorizzazioni) riconosciute al Ministro del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 4, commi 1 e 2, si estendono anche alla Provincia di Trento. In tal modo, però, sarebbero violate le previsioni dell'[art. 4, comma 1, del D.Lgs. 16 marzo 1992, n. 266](#), di attuazione dello statuto speciale, a norma del quale nelle materie di competenza regionale o provinciale "la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione".

Quanto, invece, all'art. 6, comma 7, la disciplina della procedura di rilascio dell'autorizzazione da parte delle Regioni (e, deve ritenersi, delle Province autonome) porrebbe norme di dettaglio in materie di competenza provinciale (tutela del lavoro e formazione professionale), con violazione dell'[art. 117 Cost.](#), terzo e quarto comma, degli artt. 8, numeri 23 e 29, e 9, numeri 4 e 5, dello statuto speciale, e dell'[art. 2 del D.Lgs. n. 266 del 1992](#). L'art. 6, comma 8, invece, sarebbe in contrasto con [l'art. 117 Cost.](#), sesto comma e con [l'art. 2 del D.Lgs. n. 266 del 1992](#), perché prevede un potere regolamentare del Ministro in materia di competenza provinciale.

Restano, in ultimo, le censure sugli artt. 48, comma 4, e 49, comma 5, del decreto impugnato, le quali sono sostanzialmente coincidenti con quelle già analizzate a proposito degli altri ricorsi. Queste norme sarebbero illegittime poiché, trattandosi di materia devoluta alla competenza primaria della Provincia autonoma (formazione professionale), l'assoggettamento della regolamentazione provinciale all'accordo con i Ministri o con le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro ed al rispetto dei criteri direttivi indicati dalla legge statale violerebbe [l'art. 117 Cost.](#), quarto comma, [l'art. 10 della L.cost. n. 3 del 2001](#) e l'art. 8, numero 29, dello statuto. E tale censura dovrebbe valere anche se si trattasse di potestà normativa concorrente: evidente sarebbe, infatti, la violazione della clausola di salvaguardia di cui all'[art. 1, comma 3, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#).

12. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in tutti i giudizi sopra menzionati, con altrettanti atti difensivi, chiedendo che le questioni vengano dichiarate non fondate. La linea difensiva del Governo, già sinteticamente tratteggiata negli originari atti di costituzione, si è poi esplicitata, con ampiezza di argomentazioni, nella successiva memoria depositata in vista dell'udienza pubblica di discussione.

In via preliminare l'Avvocatura osserva come la legge delega persegue l'obiettivo della tutela dell'interesse collettivo dei lavoratori al sostegno e alla promozione dell'occupazione, costituzionalmente protetto attraverso il riconoscimento del diritto al lavoro.

È quindi possibile affermare che tutta la disciplina del mercato del lavoro costituisce lo strumento di concreta attuazione di questo diritto, di cui [all'art. 4 Cost.](#), la riconduzione del quale nel novero dei diritti sociali comporta che lo Stato debba sia porre in essere azioni positive (quale una efficiente organizzazione amministrativa del mercato), sia determinare i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, assicurati i quali può trovare espansione e applicazione la competenza concorrente delle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro ed esclusiva in materia di assistenza sociale e soprattutto di formazione professionale, consentendo alle stesse di introdurre nuove e maggiori forme di tutela del mercato, coerenti con i principi fondamentali.

In sostanza, quindi, la fissazione delle misure indispensabili per garantire l'effettività del diritto al lavoro discenderebbe dalla stessa qualificazione di questo come diritto sociale. Sia la legge delega sia il decreto delegato intervengono sulla "tutela e sicurezza del lavoro", da intendere non tanto come materia in senso stretto, ma piuttosto come valore costituzionalmente protetto, volto al perseguimento, anche in un'ottica di sussidiarietà, del diritto costituzionale all'accesso al lavoro. Inoltre nei provvedimenti citati sono previste procedure rispettose del principio di leale collaborazione (quali l'intesa con le Regioni o con la Conferenza Stato-Regioni prevista dall'art. 5, comma 1, lettera c, del D.Lgs. n. 276 del 2004 per l'adozione del decreto ministeriale che definisce i requisiti logistici e di professionalità per l'autorizzazione alle agenzie per il lavoro; dall'art. 6, comma 8, dello stesso decreto per la definizione della sezione regionale dell'albo delle agenzie; dall'art. 16, comma 1, del decreto medesimo per la definizione di standard tecnici e flussi di scambio in relazione alla borsa continua per il lavoro; dall'art. 17, comma 5, dello stesso decreto per la definizione di un modello provvisorio di rilevazione; dall'art. 51, comma 2, dello stesso decreto per la determinazione delle modalità di riconoscimento dei crediti formativi, e dall'art. 53, comma 3, dello stesso decreto per la definizione delle modalità di riconoscimento dei criteri di erogazione degli incentivi).

Vengono quindi esaminate le singole censure, argomentando nel senso della loro infondatezza o inammissibilità.

Quanto all'art. 1, comma 2, lettera b), numeri 2, 3 e 4 della [legge n. 30 del 2003](#), si osserva che il legislatore ha qui determinato i livelli essenziali delle prestazioni, individuando quelle fasce deboli del mercato del lavoro, a rischio di esclusione sociale, a favore delle quali devono essere rivolte, in modo prioritario, le misure per l'occupazione, esercitando altresì la competenza esclusiva di cui [all'art. 117 Cost.](#), secondo comma, lettera r) ("coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"), essendo la borsa continua del lavoro uno strumento volto proprio a garantire un'efficace azione per soddisfare il diritto al lavoro che, solo in quanto istituito a livello nazionale, può assicurare l'eliminazione di ogni barriera alla libera circolazione dei lavoratori sull'intero mercato del lavoro, come vuole [l'art. 120 Cost.](#), richiamato, insieme con [l'art. 4 Cost.](#), dall'art. 15 del decreto di cui si tratta (laddove una gestione interamente regionale del servizio informatico comporterebbe il rischio di una mancata comunicazione tra i sistemi regionali ed un conseguente ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori). Peraltro gli artt. 15 e 16 del decreto delegato prevedono forme di partecipazione delle Regioni alla gestione del sistema.

Quanto al mantenimento allo Stato delle "funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale" (art. 1, comma 2, lettera c, della legge delega), si rileva come esse

attengano alla disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, risultando pertanto riconducibili alla competenza statale in tema di "ordinamento civile" e presentando inoltre un legame assai stretto con la disciplina processuale, atteso che la procedura di conciliazione è, almeno in parte, disciplinata nel codice di rito e costituisce una condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria.

Quanto all'art. 1, comma 2, lettera d), della legge delega, premesso che sussiste una stretta connessione tra le norme che disciplinano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la determinazione dei flussi migratori (dal momento che l'esistenza di un contratto di lavoro costituisce una condizione essenziale per il soggiorno in Italia di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea), l'Avvocatura richiama la competenza statale in tema di immigrazione, ferma la necessità, da parte del legislatore, di dare concreta attuazione [all'art. 118 Cost.](#), terzo comma, relativo all'istituzione di forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni in materia di immigrazione. In senso analogo si argomenta circa la lettera h) della stessa disposizione, in tema di coordinamento delle disposizioni sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro con quelle sulla disciplina del lavoro dei cittadini extracomunitari, anche al fine della semplificazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni (materia che, toccando l'aspetto contrattuale del rapporto e la competenza in tema di immigrazione, non può che essere riservata allo Stato).

Riguardo al previsto mantenimento in capo alle Province delle funzioni amministrative alle stesse attribuite con il [D.Lgs. n. 469 del 1997](#) (art. 1, comma 2, lettera e, della legge delega), l'Avvocatura dello Stato sostiene che la disposizione non costituisce un conferimento di funzioni bensì una norma meramente dichiarativa e non prescrittiva di quanto avviene in forza del principio di continuità nell'esercizio delle funzioni amministrative, per cui l'organo titolare della competenza la conserva fino a che una fonte competente (e quindi la legge regionale) non intervenga a stabilire diversamente (interpretazione da ritenere obbligatoria alla luce del combinato disposto dell'art. 97 e della VIII disposizione finale e transitoria della Costituzione, nonché confermata dall'[art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#)). In sostanza il legislatore statale non intende procedere ad alcuna nuova allocazione di funzioni, salvo quelle espressamente riservate allo Stato per esigenze unitarie, ma mantiene provvisoriamente ferma la situazione preesistente, lasciando ai legislatori regionali il compito di valutare un'eventuale diversa distribuzione delle funzioni, alla luce dei criteri indicati [dall'art. 118 della Costituzione](#).

Circa l'impugnazione dell'art. 3, comma 2, dello stesso decreto, per quanto riguarda le lettere a) e c), nella parte in cui enunciano come finalità delle successive norme l'identificazione di un unico regime autorizzatorio, si argomenta nel senso dell'inammissibilità, posto che dalla mera enunciazione di finalità da parte di norme prive di reale valore prescrittivo non può derivare alcuna diretta invasione di competenze. Nel merito, circa la violazione [dell'art. 76 Cost.](#) da parte della lettera c), poiché si parla di "individuazione" delle forme di raccordo, anziché di "incentivazione", come previsto dell'art. 1, comma 2, lettera f), della legge delega, si rileva che questo presunto vizio di legittimità sarebbe in ogni caso escluso dal fatto che l'art. 13 del decreto, in attuazione di questa finalità, è rubricato chiaramente "misure di incentivazione .....", per cui la regolazione posta in essere dal legislatore delegato è coerente con la legge delega.

Quanto alle agenzie per il lavoro, di cui all'art. 1, comma 2, lettera l), della legge delega ed all'art. 4 del decreto, si rileva come il tema del regime autorizzatorio esuli dalla materia "tutela e sicurezza del lavoro", anzitutto perché l'autorizzazione è finalizzata a rimuovere un divieto, volto ad evitare l'insorgere di situazioni elusive dei diritti soggettivi dei lavoratori, sicché la fissazione del regime autorizzatorio per le agenzie del lavoro, pur agendo nella fase di accesso al mercato, non mira a tutelare il lavoratore "sul mercato", bensì tutela il lavoratore "nel rapporto"; ne deriverebbe, quindi, la competenza esclusiva dello Stato, trattandosi di materia "ordinamento civile". In secondo luogo, si precisa che l'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione è sanzionato penalmente: da ciò

discenderebbe che soltanto l'unicità dei requisiti richiesti e del relativo regime di autorizzazione possono garantire l'uguaglianza delle condotte sanzionate sull'intero territorio nazionale. Infine, sotto il profilo della tutela della concorrenza, si osserva come la previsione di regimi autorizzatori differenti potrebbe comportare una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori, nonché la possibilità che tale diversità precluda l'effettività dell'attività di mediazione su tutto il territorio nazionale.

Vi sarebbero poi esigenze unitarie che giustificano l'operare "in senso ascendente" del principio di sussidiarietà. Infatti, già ora le agenzie di lavoro interinale necessitano, per operare, di una autorizzazione, per ottenere la quale è prevista come requisito la presenza in almeno quattro Regioni (come nel [D.Lgs. n. 276 del 2003](#)), laddove la dimensione ultraregionale è finalizzata a garantire la maggiore professionalità dell'agenzia. Né una Regione potrebbe accertare un requisito come la presenza di sedi in altre Regioni, accertamento da svolgere necessariamente a livello centrale, il che ulteriormente giustifica il mantenimento allo Stato delle funzioni amministrative.

Quanto all'asserita illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 4 del decreto (che prevede la potestà regolamentare del Ministro), per presunta violazione [dell'art. 76 Cost.](#), si osserva che il potere regolamentare troverebbe comunque fondamento in un atto con forza di legge e che il regolamento ministeriale previsto dalla disposizione in esame non può qualificarsi come regolamento di attuazione, bensì come regolamento di mera esecuzione, che detta le disposizioni di dettaglio per l'esercizio di una funzione amministrativa riservata allo Stato, in quanto riconducibile all'ambito di una competenza esclusiva statale e in presenza di esigenze unitarie.

Con riguardo all'art. 6 del decreto, commi 6, 7 e 8, l'Avvocatura chiede dichiararsi l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli [artt. 3, 41 e 97 Cost.](#) in quanto non vi sarebbe alcuna diretta lesione delle prerogative regionali: se la competenza in materia di tutela della concorrenza richiede la regolazione statale della generale funzione autorizzatoria, resta salva l'attribuzione del concreto esercizio della competenza alle Regioni, laddove la sussidiarietà faccia ritenere più consona al dettato costituzionale l'esercizio della funzione ad un livello inferiore, come si verifica nel caso di operatori che intendono agire soltanto nel territorio della Regione.

Con specifico riferimento alle questioni sollevate dalla Provincia di Trento in relazione alle norme statutarie e di attuazione si rileva che, in forza dell'art. 8 dello statuto, la Provincia di Trento ha competenza esclusiva in materia di formazione professionale, mentre ha competenza concorrente in materia di apprendistato e istruzione. In base alle norme di attuazione, poi, le funzioni amministrative, se non espressamente attribuite allo Stato, spettano alle Province ove queste abbiano competenza legislativa propria. Quindi, se il titolo di intervento statale è quello di tutelare la concorrenza introducendo norme omogenee che assicurino a tutte le agenzie per il lavoro di poter operare sul territorio nazionale in parità con le altre agenzie e senza barriere alla loro circolazione, allora si esula dall'ambito di competenze provinciali e lo Stato ben può legiferare ed esercitare le funzioni amministrative, sussistendo quelle esigenze unitarie che consentono di trattenere le funzioni ad un livello superiore.

Quanto all'impugnativa dell'art. 12 del decreto, limitatamente ai commi 3 e 5, si precisa, in relazione agli interventi di cui al comma 1, che questi comprendono anche misure di carattere previdenziale, rispetto alle quali la competenza statale non può essere revocata in dubbio. Quanto al resto, le esigenze unitarie che giustificano l'assunzione da parte dello Stato delle funzioni amministrative in questione risiedono sia nelle esigenze di ordine perequativo per quanto concerne la distribuzione dei fondi, sia in più generali necessità di omogeneità e coordinamento tra le iniziative promosse con mezzi finanziari prelevati dagli stessi fondi.

Con riguardo ai commi 1 e 6 dell'art. 13 del decreto (che attuano il principio di cui alla lettera f del comma 2 dell'art. 1 della legge delega, parimenti impugnato) in materia d'inserimento dei disabili, premessa l'inammissibilità della censura per eccesso di delega (per difetto di lesione delle prerogative regionali, nonché per la genericità dell'argomento secondo cui la Regione si troverebbe ad operare in un contesto incostituzionale), si rileva che l'articolo citato lascia devoluta la disciplina della materia alle Regioni, limitandosi a definire una griglia di deroghe alla disciplina generale in materia di somministrazione di lavoro e di cause di decadenza dai benefici assistenziali in caso di mancata partecipazione attiva del disoccupato agli interventi di workfare, in funzione della incentivazione - di tipo normativo - all'inserimento (o al reinserimento) nel mercato di gruppi di lavoratori svantaggiati, secondo interventi di politica attiva autonomamente gestiti a livello locale o regionale. Lo Stato utilizza cioè la propria competenza in tema di ordinamento civile per consentire deroghe alla normale regolazione del contratto di somministrazione, al fine di garantire la possibilità di ricorrere a strumenti di flessibilità.

Neppure l'art. 14, commi 1 e 2, comporterebbe l'invasione delle competenze regionali, limitandosi a dettare i principi idonei a definire il livello essenziale delle prestazioni inerenti il diritto sociale al lavoro per fasce a rischio di esclusione sociale.

Quanto alla censura concernente l'art. 22, comma 6, del decreto, che stabilisce che i lavoratori somministrati non vengono computati ai fini della determinazione delle assunzioni obbligatorie, l'Avvocatura, dopo aver rilevato la singolarità della contestazione, nei confronti dello Stato, di mancato rispetto di un principio fondamentale della legislazione statale, obietta che la materia è riconducibile all'ordinamento civile, ritenendo inammissibili le censure concernenti gli altri parametri.

Quanto poi ai contratti a contenuto formativo - in particolare in riferimento alla censura concernente l'art. 2, comma 1, lettera b), della legge di delega, nella parte in cui riserverebbe allo Stato il raccordo tra sistema formativo pubblicistico e sistema dei contratti a contenuto formativo - si osserva che tale raccordo, in quanto finalizzato alla creazione di un coerente ed omogeneo sistema formativo su tutto il territorio nazionale, deve essere ricondotto alla determinazione dei livelli essenziali del diritto allo studio, oltre che alle norme generali sulla istruzione, comunque di competenza statale.

Con specifico riguardo alle impugnazioni relative alle norme del decreto delegato sull'apprendistato (in particolare: artt. 48, comma 4, 49, comma 5, 50, comma 3, e 51, comma 2), pur convenendo sulla premessa dei ricorsi, che inquadrano i rapporti a contenuto formativo tra le politiche attive del lavoro, l'Avvocatura osserva che tali disposizioni incidono pur sempre sulle modalità di svolgimento del rapporto, intervenendo direttamente sullo strumento contrattuale. Ritenere, pertanto, che lo Stato non possa intervenire perché in tal modo si introdurrebbe una misura di politica attiva, significherebbe escludere la possibilità di agire sulla disciplina del mercato del lavoro tramite la regolazione contrattuale. Prive di fondamento sarebbero perciò le censure relative a disposizioni che stabiliscono le norme applicabili all'apprendistato come rapporto contrattuale (durata, forma, retribuzione, recesso, e così via).

Quanto invece alla diversa obiezione che viene portata contro l'art. 2, comma 1, lettera h), della legge delega e contro i correlati artt. 48, comma 4, 49, comma 5, e 50, comma 3, del decreto - in base alla quale, poiché l'istruzione e la formazione professionale sono di competenza esclusiva regionale (per la Provincia di Trento già in base all'art. 8 dello statuto), la previsione dell'obbligo per le Regioni, nella regolazione dei profili formativi dell'apprendistato, di ricercare una intesa con i Ministri dell'istruzione e del lavoro, sarebbe invasiva delle loro competenze (così come il rinvio alla contrattazione collettiva, l'intesa con le associazioni datoriali e sindacali o con le università e le altre

istituzioni formative) - l'Avvocatura invoca la competenza statale per quanto riguarda le norme generali sull'istruzione e la determinazione dei livelli essenziali concernenti quel diritto sociale che è il diritto allo studio (anche alla luce dell'[art. 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53](#)).

Poiché per i contratti a contenuto formativo si verifica un intreccio tra competenze esclusive statali e competenze concorrenti e residuali delle Regioni, soltanto una procedura che preveda intese tra lo Stato e le Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione, può tutelare sia l'autonomia regionale nella regolazione dei profili formativi sia la garanzia della determinazione da parte dello Stato dei livelli essenziali del diritto all'istruzione.

Quanto poi agli artt. 51, 52 e 53, denunciati come illegittimi perché invasivi della competenza in tema di istruzione e formazione professionale, ed in particolare al comma 2 dell'art. 51, relativo ad un asserito potere regolamentare statale nella suddetta materia, si rileva, sulla scorta della sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte, che, ove sussistano esigenze unitarie le quali, in forza del principio di sussidiarietà, inducano ad avocare allo Stato la funzione amministrativa, in ossequio al principio di legalità devono spettare allo Stato anche la potestà legislativa ed altresì quella regolamentare, ancorché nel rispetto della (non necessariamente previa) intesa con le Regioni. Nella specie, il carattere unitario delle funzioni sarebbe confermato dal fatto che al relativo esercizio consegue il conferimento di titoli riconosciuti su tutto il territorio nazionale a seguito dello svolgimento dei rapporti di apprendistato. In ogni caso, poiché il previsto decreto ministeriale dovrà fare salve le competenze regionali, esso potrà essere impugnato qualora effettivamente invada tali competenze. La disposizione di cui all'art. 53 sarebbe riconducibile, per quel che riguarda il comma 1, alla determinazione delle mansioni (e quindi all'ordinamento civile), mentre per i commi successivi (che stabiliscono gli incentivi, di tipo previdenziale, per favorire il ricorso al contratto di apprendistato) sarebbe da includere nell'ambito di cui [all'art. 117 Cost.](#), secondo comma, lettera o), e quindi di una competenza esclusiva statale.

Quanto alle analoghe censure rivolte alla disciplina dettata dagli artt. 54 e 55 in materia di contratto di inserimento, l'Avvocatura osserva che tale contratto, benché rappresenti una misura finalizzata a garantire l'entrata nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati, tuttavia configura un vero e proprio contratto di lavoro, non più definibile come contratto a causa mista, in cui i contenuti formativi risultano solo eventuali e comunque strumentali al progetto individuale di inserimento, che diviene elemento essenziale del contratto. In tale prospettiva la relativa disciplina spetta senz'altro al legislatore statale e si giustifica, altresì, la normativa provvisoria prevista. Infatti, se il contenuto formativo è un aspetto strumentale volto a garantire la effettiva realizzazione della causa contrattuale, anche la sua regolazione rientra nella competenza statale a disciplinare i rapporti interprivati e, per tale via, appare legittima la previsione di un intervento di natura regolamentare da parte del Ministro del lavoro.

Sempre in relazione ai contratti d'inserimento, rilevate la genericità e la conseguente inammissibilità delle censure proposte dalla Regione Marche avverso gli artt. da 56 a 59 del decreto, l'Avvocatura osserva che i primi tre articoli prevedono la forma, la durata e la disciplina del rapporto di lavoro, regolando aspetti privatistici ricadenti nella nozione di ordinamento civile, mentre l'art. 59, esattamente come l'art. 53 in tema di apprendistato, si limita in parte a regolare aspetti del rapporto contrattuale (inquadramento e mansioni) e in parte aspetti previdenziali (gli sgravi contributivi come incentivo al ricorso a questa tipologia contrattuale).

A proposito dell'art. 60 del decreto, si nota che, per quanto i tirocini estivi non configurino un rapporto di lavoro, spetta comunque al legislatore statale regolarne i punti fondamentali, perché pur sempre attinenti, come rapporti intersoggettivi, all'ordinamento civile; solo lo Stato potrebbe fissare la griglia dei requisiti affinché il tirocinio sia realmente tale e non nasconda un contratto di lavoro.



Circa il lavoro accessorio, di cui agli impugnati artt. da 70 a 74 del decreto, l'Avvocatura evidenzia, in linea generale, che l'utilizzo del carnet di buoni non ne fa venir meno la qualificazione in termini contrattuali: esso potrà incidere sulle modalità con cui è erogata la retribuzione, ma non esclude certo che tale essa sia, trattandosi del corrispettivo per prestazioni espressamente qualificate come lavorative. Né possono nutrirsi dubbi sulla riconducibilità all'ordinamento civile anche della disposizione di cui all'art. 74, che definisce le prestazioni che, pur se materialmente lavorative, non configurano un contratto di lavoro (sia esso prestazione d'opera o lavoro subordinato): le Regioni, infatti, non potrebbero definire autonomamente i casi in cui le prestazioni esulino dal mercato del lavoro, in quanto interverrebbero sui presupposti per la sussistenza di un contratto.

Anche il procedimento certificatorio (cui si riferisce l'impugnativa dell'[art. 5 della legge n. 30 del 2003](#)) sarebbe da ricondurre alla materia dell'ordinamento civile, posto che ascrivere la disciplina di tale attività alle competenze regionali, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali, farebbe sì che uno stesso atto negoziale possa essere diversamente qualificato, con regolazioni conseguentemente diverse a seconda del luogo in cui ne avvenga la qualificazione (con incremento prevedibile del contenzioso e quindi in antitesi con le finalità deflattive). Vi sarebbero, inoltre, aspetti della procedura di certificazione che inducono a legare tale funzione anche alla competenza statale in tema di ordinamento processuale.

Quanto all'[art. 7 della legge n. 30 del 2003](#), censurato nella parte in cui non prevede il parere obbligatorio della Commissione bicamerale per le questioni regionali come integrata dai regolamenti parlamentari, premessa la natura concertativa del vaglio operato dalla Conferenza unificata, si rileva che, a tutt'oggi, l'[art. 11 della L.cost. n. 3 del 2001](#) si presenta come inattuabile, a causa della mancata integrazione da parte dei regolamenti parlamentari della composizione della Commissione. Peraltro, il tenore letterale di detta norma induce ad escludere che si tratti di una disposizione immediatamente vincolante.

Con riguardo, infine, alle censure relative all'art. 1, comma 2, lettera d), e all'[art. 8 della legge n. 30 del 2003](#), concernenti le funzioni ispettive e di vigilanza, l'Avvocatura dello Stato richiama il recente [D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124](#), sostenendo che esso "circoscrive con chiarezza l'intervento normativo alle sole materie di esclusiva competenza statale".

13. - In prossimità dell'udienza tutte le Regioni ricorrenti e la Provincia autonoma di Trento hanno depositato due memorie, ciascuna rispettivamente collegata ai due ricorsi presentati, nelle quali, oltre a confermare le conclusioni già formulate, hanno anche replicato ad alcuni rilievi fatti dall'Avvocatura dello Stato nel proprio atto di costituzione.

Nelle memorie si rammenta, inizialmente, la sentenza n. 74 del 2001 di questa Corte, riguardante il riparto di competenze Stato-Regioni fissato dal [D.Lgs. n. 469 del 1997](#) in epoca precedente la riforma costituzionale del 2001. Già in tale quadro erano state riconosciute alle Regioni le competenze per gli interventi sul mercato del lavoro, sicché non è pensabile - ed in tal senso viene citata la sentenza costituzionale n. 13 del 2004 - che le competenze regionali siano oggi contenute in ambiti più stretti rispetto al passato. Si richiama ancora la sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte, in base alla quale l'attrazione allo Stato di una serie di funzioni che dovrebbero essere regionali sulla base del principio di sussidiarietà può trovare giustificazione soltanto alla luce dei criteri ivi indicati, che non ricorrerebbero nel caso di specie.

Quanto al merito delle singole censure, poi, in relazione all'[art. 1 della legge n. 30 del 2003](#) le memorie osservano che la prevista identificazione di un unico regime autorizzatorio e di accreditamento per gli intermediari pubblici e privati, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, non può trovare giustificazione nella tutela della concorrenza in ambito

nazionale in quanto, come più volte chiarito da questa Corte (v. sentenze n. 14 e n. 272 del 2004), tale tutela "non può vanificare lo schema di riparto [dell'art. 117 Cost.](#) che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico". In relazione agli [artt. 4 e 6 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), che costituiscono attuazione della delega di cui all'[art. 1, comma 2, lettera l\), della legge n. 30 del 2003](#), la Regione Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento danno atto che il Consiglio dei ministri, con delibera del 3 settembre 2004, ha approvato un decreto correttivo di quello impugnato, le cui modifiche sul punto dovrebbero ritenersi soddisfattive; è previsto, infatti, che le procedure di autorizzazione di cui ai commi 6 e 7 dell'[art. 6](#) siano disciplinate dalle Regioni nel rispetto dei principi fissati nel decreto. Poiché i due decreti ministeriali attuativi della norma, l'uno del 23 dicembre 2003 e l'altro del 5 maggio 2004, non hanno dato attuazione all'[art. 6, comma 8](#), impugnato, la Regione rileva che "sembra cessata la materia del contendere" su questo punto.

Quanto alla presunta inammissibilità della pretesa, contenuta nei ricorsi, di sindacare gli [artt. 4 e 6 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#) sotto il profilo della violazione dei principi di uguaglianza e di libertà nell'iniziativa economica, si ribadisce che la normativa in oggetto, introducendo un meccanismo di autorizzazione accentrato per gli intermediari pubblici e privati, comporta senza dubbio una incisione delle competenze costituzionali attribuite alle Regioni in materia di gestione delle attività amministrative di autorizzazione, come è dimostrato anche dal fatto che nel decreto correttivo sopra citato l'[art. 6](#) è stato modificato nel senso di attribuire alle Regioni e alle Province autonome - e non più al Ministro del lavoro - la competenza per l'autorizzazione all'intermediazione dei Comuni, delle camere di commercio e degli istituti di scuola secondaria di secondo grado. E, d'altra parte, la legge avrebbe potuto pacificamente disporre che le autorizzazioni regionali avessero validità sull'intero territorio nazionale, come avviene per le agenzie di viaggio e turismo sulle quali la Corte si è pronunciata con le sentenze n. 362 del 1998, n. 54 del 2001 e n. 375 del 2003; l'accentramento di tali funzioni a livello statale non si giustificerebbe, infatti, neppure in base [all'art. 118 Cost.](#), perché non vi sono esigenze unitarie tali da imporre una violazione del principio di sussidiarietà.

In riferimento all'[art. 1, comma 2, lettera e\), della legge n. 30 del 2003](#) (cui si collega l'[art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#)), le memorie ribadiscono che tale complesso normativo sarebbe illegittimo perché prevede il mantenimento di funzioni amministrative alle Province in una materia che non è di competenza statale, né può ritenersi che la norma fissi in tal modo dei principi fondamentali. A questo proposito, le ricorrenti osservano che le norme non possono essere salvate solo perché si limitano a confermare il contenuto del [D.Lgs. n. 469 del 1997](#); le norme che potevano essere approvate alla luce del vecchio testo degli [artt. 117 e 118 Cost.](#), infatti, non possono più essere reinserite nell'ordinamento in un quadro costituzionale che è profondamente mutato e che non consente più allo Stato l'allocazione diretta di funzioni amministrative agli enti locali in ambiti che non siano di competenza esclusiva dello Stato. E tale conclusione verrebbe ad essere indirettamente confermata dalla citata sentenza n. 74 del 2001 e dalla precedente sentenza n. 408 del 1998 di questa Corte, nonché dalla più recente pronuncia n. 172 del 2004.

Quanto, poi, alle deleghe di cui all'[art. 2 della legge n. 30](#), cui si collegano le norme del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#) riguardanti i contratti a contenuto formativo e di tirocinio, le memorie delle Regioni premettono che non avrebbe fondamento la pretesa dello Stato di fondare la legittimità costituzionale delle norme impuginate sulla competenza esclusiva in tema di ordinamento civile e di definizione della politica economica del Paese. Le disposizioni censurate non investono l'ordinamento civile così come definito dalla giurisprudenza costituzionale, perché non riguardano la disciplina dei rapporti privati che si instaurano tra datore di lavoro e lavoratore, né i reciproci diritti ed obblighi (si richiama, in proposito, la sentenza n. 359 del 2003). Quanto alla potestà statale in materia di definizione della politica economica, cui ha fatto cenno la difesa erariale, si rileva che tale materia non è prevista [dall'art. 117 Cost.](#) e non può farsi rientrare nella previsione del secondo

comma, lettera e), della medesima disposizione. Non sarebbe ravvisabile, inoltre, neppure una competenza esclusiva dello Stato in base [all'art. 117 Cost.](#), secondo comma, lettera m), perché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - secondo quanto affermato nelle sentenze costituzionali n. 282 del 2002 e n. 88 del 2003 - non è una materia, bensì una competenza che lo Stato ha di dettare norme per la fissazione di un livello minimo di soddisfacimento di diritti civili e sociali, ed è evidente che ciò non si adatta al caso in esame.

In rapporto, infine, alle censure riguardanti gli [artt. da 47 a 60 e da 70 a 74 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), le difese delle ricorrenti ribadiscono che la competenza statale in materia di ordinamento civile - cui, secondo l'Avvocatura dello Stato, le disposizioni sono da ascrivere - può limitare la legislazione regionale solo se non venga esercitata in modo tale da assorbire e condizionare oltre ogni limite ragionevole le competenze legislative attribuite alle Regioni. Nel caso di specie il legislatore statale non si è limitato a disciplinare i rapporti interprivati di lavoro, ma si è occupato anche dei servizi pubblici e privati attinenti al mercato del lavoro, delle connesse politiche attive e passive nonché di interventi rientranti nell'istruzione e formazione professionale, sicché ha violato l'assetto delle competenze legislative fissato dalla Costituzione, impedendo alle Regioni il pieno dispiegamento delle potestà normative loro riconosciute.

## Motivi della decisione

1. - Le Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Basilicata e la Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli [artt. 117 e 118 della Costituzione](#), la Regione Marche anche in riferimento [all'art. 76 Cost.](#), la Regione Basilicata anche in riferimento [all'art. 24 Cost.](#) e la Provincia autonoma di Trento anche in riferimento agli artt. 8, numero 29), 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto di cui al [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), alle norme di attuazione dello statuto, all'[art. 2 del D.P.R. 28 marzo 1975, n. 471](#) ed all'[art. 3 del D.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197](#), hanno proposto ricorsi, ai sensi [dell'art. 127 Cost.](#), primo comma, contro la [legge 14 febbraio 2003, n. 30](#) (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro).

Le Regioni Toscana e Marche, prima ancora di censurare per il loro contenuto singole disposizioni della legge, hanno impugnato questa nel suo insieme ed in particolare gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, in quanto illegittimamente il legislatore statale si sarebbe avvalso dello strumento della delega per stabilire principi fondamentali in materia di competenza legislativa concorrente (tutela e sicurezza del lavoro: [art. 117 Cost.](#), terzo comma).

Con le altre censure, del cui specifico contenuto si dirà quando saranno analiticamente esaminate, le ricorrenti si dolgono che il legislatore abbia dettato norme non di principio in materie di competenza concorrente oppure abbia invaso sfere di competenza esclusiva regionale - e provinciale per quanto concerne la Provincia di Trento - in particolare disciplinando l'attività regolamentare in materie che esorbitano da quelle di esclusiva competenza legislativa statale.

Le Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche e la Provincia autonoma di Trento, con altri ricorsi, hanno poi impugnato numerose disposizioni del [D.Lgs. 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](#)), sempre in riferimento ai parametri costituzionali suindicati (nonché anche agli [artt. 3, 4 e 97 Cost.](#)

la prima, [all'art. 97 Cost.](#) la seconda, agli [artt. 3, 41 e 77 Cost.](#) la terza ed [all'art. 3 Cost.](#) la Provincia autonoma).

Prima dell'udienza, con [provvedimento del 28 settembre 2004](#), è stata disposta la trattazione separata da tutte le altre delle questioni concernenti le impugnazioni avverso l'art. 8 e l'art. 1, comma 2, lettera d), prima parte, della [legge n. 30 del 2003](#) per essere discusse ed esaminate insieme a quelle aventi ad oggetto disposizioni 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](#)).

2. - Tutti i ricorsi, con eccezione delle questioni appena indicate, vanno riuniti in quanto, avendo essi ad oggetto questioni analoghe o connesse, ne risulta opportuna la trattazione unitaria.

In via preliminare, si rileva l'inammissibilità del ricorso della Regione Toscana contro la [legge n. 30 del 2003](#), perché la Delib.G.R. n. 379 del 2003, di autorizzazione al Presidente a proporre il ricorso, omette di indicare specificamente le disposizioni da impugnare e le ragioni della impugnativa e si limita ad affermare che la legge stessa "appare in più parti invasiva delle competenze attribuite alla Regione dagli [artt. 117 e 118 della Costituzione](#)". Infatti, è principio più volte affermato da questa Corte che la delibera di autorizzazione al ricorso di cui [all'art. 127 Cost.](#) può concernere l'intera legge soltanto qualora quest'ultima abbia un contenuto omogeneo e le censure siano formulate in modo tale da non ingenerare dubbi sull'oggetto e le ragioni dell'impugnativa (cfr. sentenze n. 85 del 1990, n. 261 del 1995, n. 94 e n. 213 del 2003 e ancor più di recente, n. 359 del 2003 e n. 238 del 2004).

Nella specie si rileva, senza che sia necessario procedere all'esame delle sue singole disposizioni, che la legge impugnata attiene a materie diverse, quali i servizi per l'impiego, la previsione di nuove figure di rapporti di lavoro, la disciplina dei contratti a contenuto formativo ed altre ancora. Ne consegue che la delibera della Giunta della Regione Toscana, in quanto formulata nei termini generici di cui si è detto, non è idonea a sorreggere il ricorso da essa proposto.

Poiché alcune disposizioni della [legge n. 30 del 2003](#) - art. 1, comma 2, lettera o); art. 2, comma 1, lettera a); art. 7 - sono state impugnate soltanto dalla Regione Toscana, l'inammissibilità del ricorso da questa proposto fa sì che le relative doglianze non possano essere scrutinate nel merito.

3. - Ciò premesso, devono essere esaminate con priorità le censure concernenti l'uso della delegazione legislativa per stabilire i principi fondamentali nelle materie oggetto di competenza legislativa concorrente, censure ritualmente proposte soltanto dalla Regione Marche e che si appuntano, in particolare, contro il [comma 1 dell'art. 1 della legge n. 30 del 2003](#) e contro la prima parte dell'art. 2 della stessa legge.

Secondo la ricorrente, poiché lo strumento della delegazione legislativa comporta da parte del Parlamento la determinazione di principi e criteri direttivi, una volta che questi siano stati stabiliti, le disposizioni emanate in attuazione della delega non potrebbero avere ad oggetto norme contenenti i principi fondamentali della materia bensì soltanto norme cd. di dettaglio, con conseguente intromissione nella sfera di competenza legislativa propria della Regione. Lo strumento della delega sarebbe comunque del tutto incongruo ai fini della determinazione dei principi fondamentali.

La tesi non è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che con il ricorso proposto ai sensi [dell'art. 127 Cost.](#), secondo comma, le Regioni possono addurre soltanto la lesione delle loro attribuzioni legislative da parte dello Stato e non anche la violazione di qualsiasi precetto costituzionale. Ciò non significa che i parametri evocabili siano soltanto quelli degli [artt. 117, 118 e 119 Cost.](#), bensì che il contrasto con norme costituzionali diverse può essere efficacemente addotto soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali (v., ex plurimis, sentenze n. 503 del 2000, n. 274 del 2003 e, più di recente, n. 4, n. 6 e n. 196 del 2004). È soltanto sotto questo profilo - e ciò concerne anche tutte le altre censure - che in questa sede la legittimità costituzionale delle norme denunciate va accertata, senza che possano aver rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesioni delle sfere di competenza regionale.

D'altra parte, la nozione di "principio fondamentale", che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni. Ne consegue che il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte. E ciò è confermato da quanto può dedursi dalla sentenza n. 359 del 1993, con la quale questa Corte affermò che con legge delegata potevano essere stabiliti i principi fondamentali di una materia, «stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai "principi e criteri direttivi" previsti in tema di legislazione delegata [dall'art. 76 della Costituzione](#)». Tali affermazioni non sono state smentite dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 280 del 2004, quest'ultima riguardante una delega avente ad oggetto non la determinazione bensì la ricognizione di principi fondamentali già esistenti nell'ordinamento e quindi da esso enucleabili.

La lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali.

4. - Occorre perciò procedere all'esame delle singole questioni.

Tuttavia, poiché le censure dipendono in parte da opzioni interpretative di carattere generale adottate dalle ricorrenti, è su queste che occorre soffermarsi prima di procedere allo scrutinio analitico delle norme impugnate.

Il comma 1 dell'art. 1 della legge delega è così formulato:

"Allo scopo di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità d'inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riguardo alle donne e ai giovani, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro per le pari opportunità ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a stabilire, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla [L.cost. 18 ottobre 2001, n. 3](#), e degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità, i principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con



particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera".

Il comma 2 dello stesso articolo contiene la determinazione dei principi e criteri direttivi indicati sotto le lettere da a) a q), alcune delle quali suddivise in numeri. L'art. 2 è costituito da un unico comma, indicato con il numero 1, la cui prima parte è del seguente tenore: "Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e con il Ministro per gli affari regionali, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a stabilire, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla [L.cost. 18 ottobre 2001, n. 3](#), e degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupazione, la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi". Segue l'enunciazione di questi, indicati sotto le lettere da a) ad i).

Le due norme citate comportano alcune puntualizzazioni da cui ricavare criteri per la risoluzione delle diverse questioni.

Dall'analisi del comma 1 dell'art. 1 si ricava che la delega concerne i servizi per l'impiego ed in particolare il collocamento e la somministrazione di mano d'opera, che il legislatore ritiene tale materia rientrante nella tutela e sicurezza del lavoro, prevista come oggetto di competenza concorrente e che, di conseguenza, nel rispetto delle attribuzioni regionali, la delega è limitata alla determinazione dei principi fondamentali.

La norma di per sé considerata non può dar luogo a censure o a specificazioni interpretative se non per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, locuzione, questa, nella quale rientra non soltanto la disciplina dei soggetti ad essa abilitati, ma anche quella dei rapporti intersoggettivi che nascono dalla somministrazione; discipline, quindi, che vanno tenute distinte ai fini della loro riconduzione ai parametri costituzionali.

Ora, quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento. Lo scrutinio delle norme impugnate dovrà quindi essere condotto applicando il criterio secondo cui spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni l'emanazione delle altre norme comunemente definite di dettaglio; occorre però aggiungere che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui [all'art. 117 Cost.](#), secondo comma, lettera m), come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza ([art. 117 Cost.](#), secondo comma, lettera e).

5. - Considerazioni parzialmente diverse vanno fatte riguardo alla sopracitata prima parte dell'[art. 2 della legge n. 30 del 2003](#).

In questo caso la delega, che concerne la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, non è limitata alla determinazione dei principi fondamentali e tuttavia il legislatore delegante impone al Governo il rispetto delle competenze affidate alle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro.



La circostanza che, in questo caso, il legislatore non abbia limitato la delega alla determinazione dei principi fondamentali si può spiegare con il rilievo che i contratti a contenuto formativo, tradizionalmente definiti a causa mista, rientrano pur sempre nell'ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina fa parte dell'ordinamento civile e spetta alla competenza esclusiva dello Stato (v. la sentenza n. 359 del 2003).

Questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre.

La prima parte dell'[art. 2 della legge n. 30 del 2003](#), come il comma 1 dell'art. 1, non presenta di per sé profili di illegittimità costituzionale.

6. - Allo scrutinio delle questioni riguardanti le disposizioni del comma 2 dell'art. 1 e della seconda parte del [comma 1 dell'art. 2 della legge n. 30 del 2003](#) è opportuno far precedere l'esame delle questioni aventi ad oggetto gli artt. 3 e 5 della stessa legge, al quale si riconnette l'enunciazione di principi applicabili anche per la risoluzione delle prime.

Infondate sono le censure mosse dalla sola Regione Marche all'[art. 3 della legge n. 30 del 2003](#) che ha ad oggetto la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti norme per promuovere il ricorso a prestazioni di lavoro a tempo parziale, quale tipologia contrattuale idonea a favorire l'incremento del tasso di occupazione e, in particolare, del tasso di partecipazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori con età superiore ai cinquantacinque anni al mercato del lavoro, secondo principi e criteri direttivi, raggruppati sotto le lettere da a) a g), dei quali solo quelli delle prime tre sono stati censurati. Essi prevedono l'agevolazione del ricorso a prestazioni di lavoro supplementare nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale cosiddetto orizzontale (lettera a), l'agevolazione di forme flessibili ed elastiche di lavoro a tempo parziale cosiddetto verticale e misto (lettera b), l'estensione delle forme flessibili ed elastiche anche ai contratti a tempo parziale a tempo determinato (lettera c).

La Regione impugnante svolge le sue critiche alle norme sul presupposto che esse rientrino nella materia "tutela e sicurezza del lavoro" e che, quindi, per quanto concerne la competenza legislativa, soggiacciono al criterio dell'attribuzione allo Stato della competenza a determinare i principi fondamentali e della spettanza alle Regioni di tutto ciò che non rientri tra questi.

Tale ottica non può essere condivisa.

La disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro, e quindi anche di quello a tempo parziale, come già detto, rientra nella materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva dello Stato. Non ha rilievo che la normativa sia ispirata a criteri di flessibilità ed elasticità in modo tale che, adattandosi alle diverse singole situazioni, ed in particolare a quelle delle persone che appaiono più svantaggiate (giovani, donne, disoccupati da lungo tempo, disabili etc.), possa essere favorita l'occupazione. Infatti, l'incremento del tasso di occupazione è una finalità che può essere perseguita con misure che incidono su diverse materie: servizi per l'impiego, disciplina civilistica intersoggettiva del rapporto, previdenziale, tributaria e quante altre il legislatore nell'esercizio della

sua discrezionalità, a seconda dei contesti, possa ritenere più appropriate al raggiungimento dello scopo.

Non ha quindi alcun rilievo, ai fini che qui interessano, la circostanza che il legislatore espressamente consideri il lavoro a tempo parziale "quale tipologia contrattuale idonea a favorire il tasso di occupazione".

7. - Non fondate sono anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della suindicata legge il quale, "al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro", attribuisce al Governo la delega "ad adottare ..... uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di certificazione del relativo contratto stipulato tra le parti, nel rispetto dei ..... principi e criteri direttivi" indicati sotto le lettere da a) ad i) e dei quali sono impugnati dalla sola Regione Basilicata i criteri indicati sotto le lettere e) ed f).

La prima delle disposizioni impugnate stabilisce come principio e criterio direttivo l'"attribuzione di piena forza legale al contratto certificato ai sensi della procedura di cui alla lettera d), con esclusione della possibilità di ricorso in giudizio se non in caso di erronea qualificazione del programma negoziale da parte dell'organo preposto alla certificazione e di difformità tra il programma negoziale effettivamente realizzato dalle parti e il programma negoziale concordato dalle parti in sede di certificazione".

La disposizione sub lettera f) introduce come principi e criteri direttivi: la "previsione di espletare il tentativo obbligatorio di conciliazione previsto [dall'art. 410 c.p.c.](#) innanzi all'organo preposto alla certificazione quando si intenda impugnare l'erronea qualificazione dello stesso o la difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, prevedendo che gli effetti dell'accertamento svolto dall'organo preposto alla certificazione permangano fino al momento in cui venga provata l'erronea qualificazione del programma negoziale o la difformità tra il programma negoziale concordato dalle parti in sede di certificazione e il programma attuato. In caso di ricorso in giudizio, introduzione dell'obbligo in capo all'autorità giudiziaria competente di accertare anche le dichiarazioni e il comportamento tenuto dalle parti davanti all'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro".

La Regione Basilicata sostiene che le disposizioni censurate contengano norme di dettaglio in materia di competenza legislativa concorrente e che, se interpretate nel senso di restringere la proponibilità di azioni giudiziarie, contrastino con [l'art. 24 della Costituzione](#).

Le censure sono in parte inammissibili ed in parte infondate.

Quanto all'inammissibilità va osservato che, secondo quanto premesso sub punto 3, il parametro da ultimo citato non riguarda la sfera di attribuzioni della ricorrente: nessuna competenza è, infatti, attribuita alle Regioni per la tutela del diritto di difesa.

Per quel che riguarda l'infondatezza, va precisato che le suindicate disposizioni, nella parte in cui tendono ad attribuire un particolare valore probatorio al contratto certificato, attengono all'ordinamento civile e, in quanto dirette a condizionare l'esercizio in giudizio dei diritti nascenti dal contratto di lavoro e la stessa attività dei Giudici, attengono anche alla materia "giurisdizione e norme processuali" e sono quindi estranee a qualsiasi competenza legislativa regionale.

8. - Si deve ora procedere allo scrutinio delle questioni aventi ad oggetto le disposizioni dell'[art. 1, comma 2, della legge n. 30 del 2003](#), le quali determinano i principi e criteri direttivi cui avrebbe dovuto attenersi il legislatore delegato, e congiuntamente, ove ciò sia possibile, di quelle

concernenti le norme del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#) che ne costituiscano l'attuazione, destinate a determinare i principi fondamentali.

La questione relativa alla disposizione di cui alla lettera a) del menzionato art. 1, comma 2, sollevata dalla sola Regione Marche con riferimento agli [artt. 76 e 117 Cost.](#), terzo comma, non è fondata. La prescrizione di "snellimento e semplificazione delle procedure di incontro tra domanda ed offerta di lavoro" è sufficientemente specifica per soddisfare l'esigenza di determinatezza che un criterio direttivo deve possedere per non essere in contrasto con [l'art. 76 Cost.](#) e, nel contempo, non fissa norme di dettaglio.

Le disposizioni sub lettera b), rette, come tutte quelle del comma 2 in esame, dalla prescrizione secondo cui la delega è esercitata "nel rispetto dei principi e criteri direttivi che seguono", sono così formulate: "modernizzazione e razionalizzazione del sistema del collocamento pubblico, al fine di renderlo maggiormente efficiente e competitivo, secondo una disciplina incentrata su:

1) rispetto delle competenze previste dalla [L.cost. 18 ottobre 2001, n. 3](#), con particolare riferimento alle competenze riconosciute alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) sostegno e sviluppo dell'attività lavorativa femminile e giovanile, nonché sostegno al reinserimento dei lavoratori anziani;

3) abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento, ivi inclusa la [legge 29 aprile 1949, n. 264](#), fermo restando il regime di autorizzazione o accreditamento per gli operatori privati ai sensi di quanto disposto dalla lettera l) e stabilendo, in materia di collocamento pubblico, un nuovo apparato sanzionatorio, con previsione di sanzioni amministrative per il mancato adempimento degli obblighi di legge;

4) mantenimento da parte dello Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro".

Le questioni aventi ad oggetto la prima parte della indicata lettera b) e le disposizioni di cui ai numeri 1 e 2, impugnate dalla sola Regione Marche, non sono fondate. Mentre il primo periodo contiene l'indicazione di principi generali e delle finalità, nessuna lesione può derivare alla Regione dalla disposizione che impone il rispetto delle competenze previste dalla Costituzione, ed in particolare di quelle delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (numero 1), e da quella di principio che impone il sostegno e lo sviluppo dell'attività lavorativa femminile e giovanile ed il sostegno al reinserimento dei lavoratori anziani (numero 2).

Il numero 3, anch'esso impugnato dalla sola Regione Marche, contiene diversi principi e criteri direttivi: la previsione dell'abrogazione di tutte le norme che risulteranno incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento, ivi inclusa la [legge 29 aprile 1949, n. 264](#); la conservazione del regime di autorizzazione o accreditamento per gli operatori privati, ai sensi di quanto disposto dalla lettera l); la previsione, in materia di collocamento pubblico, di un nuovo apparato sanzionatorio, contenente sanzioni amministrative per il mancato adempimento degli obblighi di legge.

Neppure le censure rivolte a siffatte disposizioni sono fondate.

L'inclusione, tra i principi direttivi, dell'abrogazione delle norme incompatibili è soltanto l'esplicitazione di un principio generale già esistente nell'ordinamento.

La conservazione del regime dell'autorizzazione e dell'accreditamento, ai sensi di quanto disposto dalla lettera l), costituisce un mero rinvio a tale disposizione, oggetto di autonome censure che saranno esaminate in prosieguo.

Infine, poiché la competenza a disciplinare un apparato sanzionatorio va attribuita secondo le norme che regolano la materia cui le sanzioni si riferiscono, trattandosi nella specie di competenza concorrente (tutela e sicurezza del lavoro), allo Stato compete determinare i principi fondamentali e tra questi ultimi va inclusa la prescrizione che il nuovo apparato dovrà contenere sanzioni amministrative.

La disposizione di cui al numero 4, che include tra i principi e criteri direttivi il mantenimento da parte dello Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro, è stata impugnata anche dalle Regioni Emilia-Romagna e Basilicata, per contrasto non solo con [l'art. 117 Cost.](#), terzo comma, ma anche con [l'art. 118 Cost.](#) e con il principio di sussidiarietà.

La censura non è fondata.

La disposizione, che non comporta alcuna estensione delle funzioni già svolte dallo Stato, riguarda il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, previsto come materia di competenza esclusiva dello Stato [dall'art. 117 Cost.](#), secondo comma, lettera r). La conduzione diretta del sistema informativo statistico ed informatico - dato che questo non può non riguardare l'intero territorio nazionale - costituisce il mezzo idoneo a che il sistema stesso risulti complessivamente coordinato.

La norma, peraltro, non esclude la facoltà delle Regioni di disciplinare la predisposizione in sede regionale di sistemi di raccolta dati e deve essere valutata insieme con quelle del decreto delegato concernenti il sistema suindicato.

Infatti, le disposizioni del Capo III (Borsa continua nazionale del lavoro e monitoraggio statistico), di cui agli [artt. 15, 16 e 17 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), contengono norme dalle quali risulta il coinvolgimento delle Regioni nella gestione della rete informativa idonea al funzionamento della borsa continua del lavoro.

In particolare l'art. 15, comma 1, stabilisce che "a garanzia dell'effettivo godimento del diritto al lavoro di cui [all'art. 4 della Costituzione](#), e nel pieno rispetto [dell'art. 120 della Costituzione](#) stessa, viene costituita la borsa continua nazionale del lavoro, quale sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali". Ed il comma 5 dello stesso articolo prescrive che "il coordinamento tra il livello nazionale ed il livello regionale deve in ogni caso garantire, nel rispetto degli [artt. 4 e 120 della Costituzione](#), la piena operatività della borsa continua nazionale del lavoro in ambito nazionale e comunitario. A tal fine il Ministero del lavoro e delle politiche sociali rende disponibile l'offerta degli strumenti tecnici alle Regioni e alle Province autonome che ne facciano richiesta nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze".

Inoltre, ed è ciò che più conta, l'art. 16 prevede:

"1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce, di concerto con il Ministro della innovazione e della tecnologia, e d'intesa con le Regioni e le Province autonome, gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio tra i sistemi, nonché le sedi tecniche finalizzate ad assicurare il raccordo e il coordinamento del sistema a livello nazionale.

2. La definizione degli standard tecnici e dei flussi informativi di scambio tra i sistemi avviene nel rispetto delle competenze definite nell'Accordo Stato-Regioni-autonomie locali dell'11 luglio 2002 e delle disposizioni di cui all'[art. 31, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675](#)".

Infine, il comma 5 dell'art. 17 stabilisce che "in attesa dell'entrata a regime della borsa continua nazionale del lavoro il Ministero del lavoro e delle politiche sociali predispone, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'[art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281](#), uno o più modelli di rilevazione da somministrare alle agenzie autorizzate o accreditate, nonché agli enti di cui all'art. 6. La mancata risposta al questionario di cui al comma precedente è valutata ai fini del ritiro dell'autorizzazione o accreditamento".

Le norme del decreto legislativo comportano, quindi, il coinvolgimento delle Regioni nella disciplina e gestione del sistema informatico.

9. - Le Regioni Marche, Emilia-Romagna e Basilicata e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato la disposizione dell'art. 1, comma 2, lettera c), la quale stabilisce il "mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale".

Secondo le ricorrenti, la norma comporta l'attribuzione allo Stato della competenza per l'intera disciplina laddove, concernendo essa una materia di competenza concorrente, allo Stato dovrebbe spettare solo la determinazione dei principi fondamentali, con esclusione delle funzioni amministrative; sarebbe inoltre violato il principio di sussidiarietà.

La disposizione appare estranea alla ratio della delega non soltanto per la materia, ma anche per il suo autonomo contenuto precettivo, come può dedursi pure dalla constatazione che nessuna norma è stata emessa sul punto con il decreto legislativo.

Le censure non sono fondate perché - come si è detto scrutinando le questioni aventi ad oggetto l'[art. 5 della legge n. 30 del 2003](#) - non è condivisibile la premessa dalla quale esse muovono. Infatti la conciliazione delle controversie di lavoro, rispetto alla quale le funzioni amministrative sono strettamente strumentali, non rientra nella materia della tutela e sicurezza del lavoro, bensì in quella dell'ordinamento civile, in quanto concernente la definizione transattiva delle controversie stesse, ed in quella della giurisdizione e norme processuali per l'incidenza che la previsione e la regolamentazione del tentativo di componimento bonario delle liti possono avere sullo svolgimento del processo.

Per quanto riguarda l'impugnazione della Provincia di Trento, l'inammissibilità della censura si fonda sul semplice rilievo che, prescrivendo il mantenimento delle funzioni svolte dallo Stato, la norma non può incidere su quelle già esercitate dalla ricorrente ai sensi del proprio statuto.

10. - La disposizione di cui alla lettera d) dell'art. 1, comma 2, è stata impugnata da tutte le ricorrenti, ma le questioni aventi ad oggetto la prima parte, la quale prescrive il "mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro", sono state stralciate insieme a quelle riguardanti l'art. 8 di cui si è detto.

La seconda parte, da scrutinare, prescrive il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative "alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea e all'autorizzazione per attività lavorative all'estero".

Da tutte le ricorrenti la norma è impugnata, al di là di profili non essenziali delle censure, sostanzialmente perché, attenendo i suindicati flussi di entrata dei lavoratori extracomunitari alla domanda di lavoro sul territorio regionale, la competenza non può spettare esclusivamente allo Stato.

Ora, a prescindere dal rilievo che la disposizione non attribuisce allo Stato alcuna nuova competenza, la materia "immigrazione" appartiene alla potestà esclusiva dello Stato ([art. 117 Cost.](#), secondo comma, lettera b). La censura è per tale parte infondata, mentre generica è la denuncia di contrasto con [l'art. 118 Cost.](#), sicché la censura è sotto questo profilo inammissibile.

11. - La sola Regione Marche ha ritualmente impugnato la disposizione dell'art. 1, comma 2, lettera e), la quale stabilisce, come principio e criterio direttivo da seguire nella nuova disciplina del collocamento, il "mantenimento da parte delle Province delle funzioni amministrative, attribuite dal [D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469](#)".

La ricorrente denuncia la violazione [dell'art. 117 Cost.](#), sesto comma, in quanto non spetta allo Stato l'attribuzione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente.

La censura non è fondata ai sensi delle considerazioni che seguono.

L'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie, come quella di cui si tratta (tutela e sicurezza del lavoro), di competenza concorrente, non spetta, in linea di principio, allo Stato.

Tuttavia, come questa Corte ha già affermato (v. sentenza n. 13 del 2004), vi sono funzioni e servizi pubblici che non possono subire interruzioni se non a costo di incidere su diritti che non possono essere sacrificati. Tali rilievi comportano che le funzioni delle Province continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina.

La norma va intesa, quindi, nel senso che le funzioni amministrative sono mantenute in capo alle Province senza precludere la possibilità di diverse discipline da parte delle Regioni. Così interpretata la norma non lede la sfera di attribuzioni regionali.

L'art. 3, comma 2, prima parte, del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#), impugnato dalle Regioni Marche e Toscana, contiene una norma analoga a quella di cui all'art. 1, comma 2, lettera e), della legge delega e lo scrutinio relativo conduce, quindi, alle medesime conclusioni.

12. - La disposizione di cui all'art. 1, comma 2, lettera f), della legge delega fissa come principio e criterio direttivo l'"incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici, ai fini di un migliore funzionamento del mercato del lavoro, nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province". Le censure contro tale norma devono essere esaminate congiuntamente a quelle contro le disposizioni sub lettere l) e m) dello stesso art. 1, comma 2, lettera f), della legge di delegazione nonché a quelle contro gli artt. 3, comma 2; 4; 6; 12, commi 3 e 5; 13, commi 1 e 6; 14, commi 1 e 2, del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#), per la connessione che esiste tra le norme impuginate e quindi tra le questioni di cui sono oggetto.

La disposizione sub art. 1, comma 2, lettera l), della legge delega, impugnata ritualmente dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, è così formulata: "identificazione di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici, con particolare riferimento agli enti locali, e privati, che abbiano adeguati requisiti giuridici e finanziari, differenziato in funzione del tipo di attività svolta, comprensivo delle ipotesi di trasferimento della autorizzazione e modulato in



relazione alla natura giuridica dell'intermediario, con particolare riferimento alle associazioni non riconosciute ovvero a enti o organismi bilaterali costituiti da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale, ai consulenti del lavoro di cui alla [legge 11 gennaio 1979, n. 12](#), nonché alle università e agli istituti di scuola secondaria di secondo grado, prevedendo, altresì, che non vi siano oneri o spese a carico dei lavoratori, fatto salvo quanto previsto dall'art. 7 della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) del 19 giugno 1997, n. 181, ratificata dall'Italia in data 1° febbraio 2000".

Le disposizioni di cui alla lettera m) dell'art. [1, comma 2, della legge n. 30 del 2003](#), impugnate dalla sola Regione Marche, sono le seguenti: "abrogazione della [legge 23 ottobre 1960, n. 1369](#), e sua sostituzione con una nuova disciplina basata sui seguenti criteri direttivi:

- 1) autorizzazione della somministrazione di manodopera, solo da parte dei soggetti identificati ai sensi della lettera l);
- 2) ammissibilità della somministrazione di manodopera, anche a tempo indeterminato, in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo od organizzativo, individuate dalla legge o dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative;
- 3) chiarificazione dei criteri di distinzione tra appalto e interposizione, ridefinendo contestualmente i casi di comando e distacco, nonché di interposizione illecita laddove manchi una ragione tecnica, organizzativa o produttiva ovvero si verifichi o possa verificarsi la lesione di diritti inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al prestatore di lavoro;
- 4) garanzia del regime di solidarietà tra fornitore e utilizzatore in caso di somministrazione di lavoro altrui;
- 5) trattamento assicurato ai lavoratori coinvolti nell'attività di somministrazione di manodopera non inferiore a quello cui hanno diritto i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice;
- 6) conferma del regime sanzionatorio civilistico e penalistico previsto per i casi di violazione della disciplina della mediazione privata nei rapporti di lavoro, prevedendo altresì specifiche sanzioni penali per le ipotesi di esercizio abusivo di intermediazione privata nonché un regime sanzionatorio più incisivo nel caso di sfruttamento del lavoro minorile;
- 7) utilizzazione del meccanismo certificatorio di cui all'art. 5 ai fini della distinzione concreta tra interposizione illecita e appalto genuino, sulla base di indici e codici di comportamento elaborati in sede amministrativa che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e dell'assunzione effettiva del rischio di impresa da parte dell'appaltatore".

Dell'art. [3 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), che introduce le norme del Titolo II (Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro) e reca la rubrica "finalità", è stato censurato il comma 2, per intero, dalle Regioni Marche e Toscana e solo le disposizioni sub lettere a) e c) dalla Regione Emilia-Romagna. Il comma, nelle parti censurate, è del seguente tenore:

"Ferme restando le competenze delle Regioni in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale e fermo restando il mantenimento da parte delle Province delle funzioni amministrative attribuite dal [D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469](#), e successive modificazioni ed integrazioni, per realizzare l'obiettivo di cui al comma 1:

- a) viene identificato un unico regime di autorizzazione per i soggetti che svolgono attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale;
- b) vengono stabiliti i principi generali per la definizione dei regimi di accreditamento regionali degli operatori pubblici o privati che forniscono servizi al lavoro nell'ambito dei sistemi territoriali di riferimento anche a supporto delle attività di cui alla lettera a);
- c) vengono identificate le forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori, pubblici o privati, al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro;
- d) vengono stabiliti i principi e criteri direttivi per la realizzazione di una borsa continua del lavoro;
- e) vengono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la nuova regolamentazione del mercato del lavoro e viene introdotto un nuovo regime sanzionatorio".

L'art. [2, comma 1, lettera e](#), del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#), che detta la definizione di "autorizzazione" alle agenzie del lavoro, è impugnato dalla sola Regione Emilia-Romagna e la relativa impugnazione è da ritenere inammissibile, non essendo tale disposizione compresa tra quelle indicate nella delibera della Giunta regionale.

Del pari inammissibile è l'impugnativa dell'art. 5 del medesimo decreto, proposta dalla sola Provincia autonoma di Trento in modo generico, senza alcuna esplicitazione delle relative censure.

Gli artt. [4 e 6](#) del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#), inseriti nel Capo I (Regime autorizzatorio e accreditamenti), sono formulati nel seguente modo:

art. 4 (Agenzie per il lavoro): "1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito un apposito albo delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale. Il predetto albo è articolato in cinque sezioni:

- a) agenzie di somministrazione di lavoro abilitate allo svolgimento di tutte le attività di cui all'art. 20;
- b) agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di cui all'art. 20, comma 3, lettere da a) a h);
- c) agenzie di intermediazione;
- d) agenzie di ricerca e selezione del personale;
- e) agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali rilascia entro sessanta giorni dalla richiesta e previo accertamento della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari di cui all'art. 5, l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività per le quali viene fatta richiesta di autorizzazione, provvedendo contestualmente alla iscrizione delle agenzie nel predetto albo. Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i novanta giorni successivi rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento dell'attività svolta.

3. Nelle ipotesi di cui al comma 2, decorsi inutilmente i termini previsti, la domanda di autorizzazione provvisoria o a tempo indeterminato si intende accettata.

4. Le agenzie autorizzate comunicano alla autorità concedente, nonché alle Regioni e alle Province autonome competenti, gli spostamenti di sede, l'apertura delle filiali o succursali, la cessazione della attività ed hanno inoltre l'obbligo di fornire alla autorità concedente tutte le informazioni da questa richieste.

5. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce le modalità della presentazione della richiesta di autorizzazione di cui al comma 2, i criteri per la verifica del corretto andamento della attività svolta cui è subordinato il rilascio della autorizzazione a tempo indeterminato, i criteri e le modalità di revoca della autorizzazione, nonché ogni altro profilo relativo alla organizzazione e alle modalità di funzionamento dell'albo delle agenzie per il lavoro.

6. L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui alla lettera a), comma 1, comporta automaticamente l'iscrizione della agenzia alle sezioni di cui alle lettere c) d) ed e) del predetto albo. L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui al comma 1, lettera c), comporta automaticamente l'iscrizione della agenzia alle sezioni di cui alle lettere d) ed e) del predetto albo.

7. L'autorizzazione di cui al presente articolo non può essere oggetto di transazione commerciale".

L'articolo è stato impugnato nel suo complesso dalle Regioni Marche e Toscana e dalla Provincia di Trento, nonché, con esclusione del comma 7, dalla Regione Emilia-Romagna.

L'art. 6 (Regimi particolari di autorizzazione) è stato impugnato nella sua totalità dalle Regioni Emilia-Romagna e Marche nonché nei commi da 6 a 8 dalla Regione Toscana e dalla Provincia di Trento ed è così formulato:

"1. Sono autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie che hanno come oggetto l'alta formazione con specifico riferimento alle problematiche del mercato del lavoro, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e fermo restando l'obbligo della interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto al successivo art. 17.

2. Sono altresì autorizzati allo svolgimento della attività di intermediazione, secondo le procedure di cui all'art. 4 o di cui al comma 6 del presente articolo, i comuni, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere c), f) e g) di cui all'art. 5, comma 1, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto al successivo art. 17.

3. Sono altresì autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, e gli enti bilaterali a condizione che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere c), d), e), f), g) di cui all'art. 5, comma 1.

4. L'ordine nazionale dei consulenti del lavoro può chiedere l'iscrizione all'albo di cui all'art. 4 di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale di attività di intermediazione. L'iscrizione è subordinata al rispetto dei requisiti di cui alle lettere c), d), e), f), g) di cui all'art. 5, comma 1.

5. È in ogni caso fatto divieto ai consulenti del lavoro di esercitare individualmente o in altra forma diversa da quella indicata al comma 3 e agli artt. 4 e 5, anche attraverso ramificazioni a livello territoriale, l'attività di intermediazione.

6. L'autorizzazione allo svolgimento delle attività di cui all'art. 2, comma 1, lettere b), c), d), può essere concessa dalle Regioni e dalle Province autonome con esclusivo riferimento al proprio territorio e previo accertamento della sussistenza dei requisiti di cui agli artt. 4 e 5, fatta eccezione per il requisito di cui all'art. 5, comma 4, lettera b).

7. La Regione rilascia entro sessanta giorni dalla richiesta l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività di cui al comma 6, provvedendo contestualmente alla comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'iscrizione delle agenzie in una apposita sezione regionale nell'albo di cui all'art. 4, comma 1. Decorso due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i sessanta giorni successivi la Regione rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento dell'attività svolta.

8. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce d'intesa con la Conferenza unificata le modalità di costituzione della apposita sezione regionale dell'albo di cui all'art. 4, comma 1, e delle procedure ad essa connesse".

Su parte delle norme del decreto legislativo ora riportate ha inciso il [D.Lgs. 6 ottobre 2004, n. 251](#) (Disposizioni correttive del [D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276](#), in materia di occupazione e mercato del lavoro). In particolare, per quanto concerne le disposizioni suindicate, l'art. 2 del decreto correttivo ha apportato le modifiche che si espongono. Il comma 1 ha sostituito il [comma 2 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#) con il seguente: "Sono altresì autorizzati allo svolgimento della attività di intermediazione, secondo le procedure di cui al comma 6, i comuni singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere c), f) e g) del comma 1, dell'art. 5, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto dall'art. 17".

Il comma 2 ha sostituito il comma 8 dello stesso art. 6 con il seguente: "Le procedure di autorizzazione di cui ai commi 6 e 7 sono disciplinate dalle Regioni nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali desumibili in materia dal presente decreto. In attesa delle normative regionali, i soggetti autorizzati ai sensi della disciplina previgente allo svolgimento della attività di intermediazione, nonché i soggetti di cui al comma 3, che non intendono richiedere l'autorizzazione a livello nazionale possono continuare a svolgere, in via provvisoria e previa comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'ambito regionale, le attività oggetto di autorizzazione con esclusivo riferimento ad una singola Regione. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla iscrizione dei predetti soggetti, in via provvisoria e previa verifica che l'attività si sia svolta nel rispetto della normativa all'epoca vigente, nella sezione regionale dell'albo di cui all'art. 4, comma 1".

Infine il [comma 3 dell'art. 2 del D.Lgs. n. 251 del 2004](#) ha aggiunto, dopo il comma 8, il seguente comma 8-bis: "I soggetti autorizzati ai sensi del presente articolo non possono in ogni caso svolgere l'attività di intermediazione nella forma del consorzio. I soggetti autorizzati da una singola Regione, ai sensi dei commi 6, 7 e 8, non possono operare a favore di imprese con sede legale in altre Regioni".

Alle disposizioni della legge delega di cui alle lettere l) ed m) sopra riportate si ricollegano quelle degli [artt. 12, 13 e 14 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), che sono state in parte impugnate dalla sola Regione Emilia-Romagna.

La ricorrente, pur avendo incluso nell'epigrafe del ricorso tra le disposizioni cui l'atto si riferisce tutti i commi da 1 a 5 dell'art. 12, ha poi limitato le censure ai commi 3 e 5, per violazione degli [artt. 117 e 118 Cost.](#) e del principio di leale collaborazione, dolendosi che, pur essendo i fondi previsti dagli artt. 1 e 2 destinati in parte a misure di sostegno dell'occupazione e della formazione, entrambe materie di competenza regionale, le Regioni non siano state coinvolte nella loro gestione. I commi impugnati sono così formulati:

"3. Gli interventi e le misure di cui ai commi 1 e 2 sono attuati nel quadro di politiche stabilite nel contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero, in mancanza, stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative nel predetto ambito".

"5. I fondi di cui al comma 4 sono attivati a seguito di autorizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa verifica della congruità, rispetto alle finalità istituzionali previste ai commi 1 e 2, dei criteri di gestione e delle strutture di funzionamento del fondo stesso, con particolare riferimento alla sostenibilità finanziaria complessiva del sistema. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali esercita la vigilanza sulla gestione dei fondi".

Dell'art. 13, la Regione Emilia-Romagna impugna i commi 1 e 6, del seguente tenore:

"1. Al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di workfare, alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro è consentito:

a) operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'art. 23, ma solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi;

b) determinare altresì, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale".

"6. Fino alla data di entrata in vigore di norme regionali che disciplinino la materia, le disposizioni di cui al comma 1 si applicano solo in presenza di una convenzione tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, anche attraverso le associazioni di rappresentanza e con l'ausilio

delle agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e i Comuni, le Provincie o le Regioni stesse".

Prima di scrutinare le norme suindicate, è necessario anzitutto richiamare quanto già detto riguardo al rapportarsi della disciplina del collocamento, ed in genere dei servizi per l'impiego, agli [artt. 4 e 120 Cost.](#) nonché al limite che la competenza regionale può incontrare per effetto delle attribuzioni statali riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (v. sentenza n. 388 del 2004).

Tutto ciò visto nell'ottica della realizzazione del diritto sociale al lavoro. Ma se il collocamento, ed in genere tutte le attività atte a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, non sono più riservati alle strutture pubbliche, ritenendosi dal legislatore che solo l'apertura ai privati e la collaborazione tra questi e le strutture pubbliche possano rendere efficienti tali attività, la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgerle deve essere in armonia con i precetti costituzionali concernenti l'attività economica. E sul punto è necessario rilevare che, se l'originaria disciplina dei privati abilitati all'intermediazione prevedeva che essi avessero come oggetto sociale esclusivo lo svolgimento di tale attività ([art. 10, comma 3 del D.Lgs. n. 469 del 1997](#)), questa esclusività non è più richiesta, sussistendo soltanto, per i soggetti polifunzionali, l'obbligo di tenere distinte divisioni operative, gestite con contabilità separata, onde consentire una puntuale conoscenza dei dati specifici ([art. 5, comma 1, lettera e del D.Lgs. n. 276 del 2003](#)).

Dall'angolo visuale dei soggetti che la svolgono, l'attività di intermediazione nella sua più ampia accezione può quindi costituire oggetto di normale attività imprenditoriale ed è soggetta anche alle norme che tutelano la concorrenza.

Occorre infine osservare che l'autorizzazione di cui all'art. 1, comma 2, lettera l), della legge delega abilita anche allo svolgimento di tutte le attività di cui alla successiva lettera m), concernenti prevalentemente la somministrazione di manodopera o di lavoro altrui ed il regime dei rapporti che da essa nascono, nonché i criteri di distinzione tra appalto e interposizione ed il regime sanzionatorio civilistico e penalistico previsto per i casi di violazione della disciplina della mediazione privata nei rapporti di lavoro, materie tutte che rientrano in competenze esclusive dello Stato.

Sulla base di tali premesse si può procedere allo scrutinio delle singole questioni.

L'[art. 1, comma 2, lettera l\)](#), della [legge n. 30 del 2003](#) è impugnato ritualmente dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna perché, in una materia di competenza legislativa concorrente, conterrebbe norme di dettaglio. La Regione Emilia-Romagna denuncia anche l'ambiguità della norma per i dubbi interpretativi che suscita, evocando, oltre agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), anche gli [artt. 3 e 97 Cost.](#), perché prevederebbe un eguale trattamento per situazioni diseguali e sarebbe comunque contraria al canone della buona amministrazione.

Le suindicate censure solo in parte possono trovare ingresso ed essere scrutinate nel merito.

A questa Corte, infatti, non compete formulare giudizi di opportunità o risolvere dubbi interpretativi, mentre i profili relativi agli [artt. 3 e 97 Cost.](#) non concretano lesioni della sfera di competenza regionale. Le censure sono, quindi, inammissibili, in parte qua.

La questione, così delimitata, è infondata.



La scelta di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento costituisce un criterio direttivo idoneo a dar luogo alla formulazione di un principio fondamentale, sul quale basare la disciplina della complessa materia. L'opzione di un unico regime giuridico per chiunque voglia svolgere attività in senso generico di intermediazione è correlata all'esigenza che il mercato del lavoro abbia dimensioni almeno nazionali - in questa sede non vengono in evidenza problemi di adeguamento al diritto comunitario - esigenza la quale a sua volta si radica nel precetto [dell'art. 120 Cost.](#), primo comma, la cui osservanza costituisce la premessa perché siano garantiti anche altri interessi costituzionalmente protetti, quali quelli inerenti alle prestazioni essenziali per la realizzazione del diritto al lavoro, da un lato, ed allo svolgimento di attività che possono avere natura economica in regime di concorrenza, dall'altro.

La previsione di ambiti regionali del mercato del lavoro è ausiliaria e complementare rispetto al mercato nazionale.

Connessa alla scelta dell'unicità del regime autorizzatorio o di accreditamento è quella dell'albo delle agenzie per il lavoro, di cui all'[art. 4, comma 1 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), mentre la previsione delle sue articolazioni è in funzione della varietà sia dei soggetti cui può essere data l'autorizzazione o l'accreditamento, sia delle attività che essi possono svolgere.

Inoltre, poiché le agenzie iscritte nell'albo possono svolgere la loro attività sull'intero territorio nazionale e l'autorizzazione definitiva viene rilasciata solo dopo la verifica del corretto andamento dell'attività svolta ([art. 4, comma 2 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#)), la disciplina delle modalità di rilascio delle autorizzazioni, dei criteri di verifica dell'attività, di revoca dell'autorizzazione e "di ogni altro profilo relativo alla organizzazione e alle modalità di funzionamento dell'albo delle agenzie per il lavoro", ancorché in parte si tratti anche di disciplina di attività amministrative, è coesistente ai principi fondamentali suindicati.

Le censure contro i restanti commi del citato art. 4, anche in considerazione del grado di specificità delle ragioni addotte, sono quindi infondate.

Per quanto concerne le questioni relative all'art. 6, occorre preliminarmente rilevare che le censure prospettate dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, con riferimento agli [artt. 3 e 41 Cost.](#), sono da ritenere inammissibili in quanto i profili di censura in esse evidenziati non ridondano in lesioni della sfera di competenza costituzionalmente garantita alle Regioni.

Nel merito, invece, tenuto conto di quanto disposto dall'[art. 2 del D.Lgs. n. 251 del 2004](#), si rileva che il contenuto precettivo del comma 2 non è mutato per effetto della sostituzione operata da quest'ultimo provvedimento legislativo, così come non è mutato quello del comma 3 in conseguenza della modifica, sicché è sulle norme come sostituite o modificate che occorre trasferire le censure. Esse, come quelle contro i commi 1, 4, 5, 6 e 7, non sono fondate, per ragioni analoghe a quelle già esposte con riguardo all'art. 4, con la precisazione che tale esito riguarda anche le doglianze prospettate dalle Regioni Marche, Emilia-Romagna e Toscana in riferimento [all'art. 97 della Costituzione](#).

Per quanto riguarda il comma 8, la sostituzione operata dal [comma 2 dell'art. 2 del D.Lgs. n. 251 del 2004](#) comporta che non è più previsto che le modalità di costituzione dell'apposita sezione regionale dell'albo di cui all'art. 4, comma 1, e delle procedure ad essa connesse siano stabilite da un decreto ministeriale; è invece stabilito che le procedure di autorizzazione di cui ai commi 6 e 7 siano disciplinate dalle Regioni nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali desumibili in materia dallo stesso decreto. Di conseguenza, non vi è luogo a provvedere essendo cessata la materia del contendere.

Le questioni aventi ad oggetto l'[art. 1, comma 2, lettera m\)](#), della [legge n. 30 del 2003](#), sollevate dalla sola Regione Marche con riferimento [all'art. 117 Cost.](#), terzo e sesto comma, in quanto le disposizioni censurate conterrebbero norme di dettaglio in materia di tutela e sicurezza del lavoro, di competenza legislativa concorrente, non sono fondate.

La prima parte della norma dispone l'abrogazione della [legge 23 ottobre 1960, n. 1369](#) e quella del numero 1 stabilisce come principio e criterio direttivo che l'autorizzazione alla somministrazione di manodopera debba essere data solo ai soggetti autorizzati ai sensi della lettera l). Si tratta di norme concernenti aspetti generali del nuovo sistema del collocamento e della intermediazione, connesse al regime unico dell'autorizzazione di cui si è detto, e della conseguente abrogazione della [legge n. 1369 del 1960](#) sul presupposto della incompatibilità del vecchio sistema normativo riguardo al nuovo.

Da tali norme non deriva alcuna lesione della sfera di competenza regionale.

Le disposizioni sub numeri 2, 4 e 5 contengono norme sulla somministrazione di manodopera o di lavoro altrui e sui rapporti che da essa nascono tra fornitore ed utilizzatore e sui diritti dei lavoratori. Le norme rientrano quindi nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale.

Le disposizioni di cui ai numeri 3 e 7 riguardano la distinzione tra appalto lecito e interposizione vietata e quindi sono anch'esse da ricondurre all'ordinamento civile.

Infine la disposizione contenuta nel numero 6 ha ad oggetto i principi concernenti l'apparato sanzionatorio civilistico e penalistico e quindi ancora una volta materie di competenza esclusiva statale ([art. 117 Cost.](#), comma secondo, lettera l).

Anche tali questioni non sono, pertanto, fondate.

Connessi alle disposizioni della legge di delegazione appena esaminate, in quanto concernono aspetti della somministrazione di lavoro, sono gli [artt. 12, 13 e 14 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), dei quali la sola Regione Emilia-Romagna censura rispettivamente i commi 3 e 5, i commi 1 e 6, ed i commi 1 e 2, in riferimento agli [artt. 117 e 118 della Costituzione](#).

In particolare, per quanto riguarda l'[art. 12](#), la Regione ricorrente si duole che, pur essendo i fondi di cui ai commi 1 e 2 destinati ad attività rientranti in materie o di competenza esclusiva regionale (formazione professionale) o di competenza concorrente (tutela e sicurezza del lavoro), la disciplina sia esclusivamente statale, senza alcun coinvolgimento delle Regioni e quindi anche in violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Le tesi della ricorrente non sono condivisibili.

È necessario premettere che dai commi 1 e 2 dell'articolo in esame risulta che i soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro devono versare al fondo di cui al comma 4 un primo contributo del quattro per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori a tempo indeterminato e che le somme sono destinate ad interventi in favore dei lavoratori assunti a tempo determinato, intesi, in particolare, a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale.

Si deve osservare che sia per l'origine e quantificazione delle somme (contributi dei datori di lavoro commisurati in percentuale a retribuzioni), sia per una parte della loro destinazione (specifiche misure di carattere previdenziale sempre a favore dei lavoratori assunti a tempo determinato), si

tratta di una disciplina essenzialmente di carattere previdenziale, che soltanto eventualmente e in modo marginale può farsi rientrare nella tutela e sicurezza del lavoro o nella qualificazione o riqualificazione, queste ultime peraltro da svolgersi, se non esclusivamente, di norma all'interno delle aziende, essendo finalizzate alla continuità delle occasioni d'impiego.

Il comma 2 prevede un identico contributo da destinare in parte all'integrazione del reddito dei lavoratori a tempo determinato e quindi ancora a scopi previdenziali, in parte a iniziative comuni relative all'accertamento dell'utilità generale della somministrazione di lavoro, o a favorire iniziative per l'inserimento o il reinserimento di lavoratori svantaggiati, oppure percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale. Si tratta di norme generali sulla tutela del lavoro.

La prevalenza e soprattutto l'indefettibilità della natura previdenziale del fondo a fronte di altre destinazioni puramente eventuali delle risorse, il carattere nazionale del medesimo, la necessità di tener conto della "sostenibilità finanziaria complessiva del sistema", giustificano l'attrazione alle competenze statali anche di funzioni amministrative (v. sentenza n. 303 del 2003).

Le disposizioni impugnate dell'art. 13 disciplinano deroghe al regime generale del contratto di inserimento qualora i soggetti da inserire siano lavoratori svantaggiati. Riguardo ad esse si può osservare che, essendo la finalità quella di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro di tali soggetti, gli strumenti usati attengono anche al regime retributivo e quindi all'ordinamento civile, oppure a diritti previdenziali e dunque a materie di competenza esclusiva statale.

La ricorrente Regione Emilia-Romagna osserva che il comma 6 dello stesso articolo, nel prevedere un regime transitorio "fino alla data di entrata in vigore di norme regionali che disciplinino la materia", espressamente riconosce che questa appartiene alla competenza regionale.

Ora, a parte il rilievo che non può essere una legge ordinaria a modificare l'assetto costituzionale del riparto delle competenze legislative, le norme impugnate hanno ad oggetto la disciplina di strutture e misure idonee a favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati che attengono al regime privatistico o previdenziale, sicché non è a queste misure che può riferirsi il rinvio ad una futura legislazione regionale.

In considerazione delle materie - ordinamento civile e previdenza - cui ineriscono le misure già stabilite, la disciplina transitoria non comporta alcuna lesione delle sfere di competenza regionale.

Infine, per quanto concerne le disposizioni dell'art. 14, si può osservare, da una parte, che esse contengono norme di principio, quale la previsione di una convenzione quadro, dall'altra, che è assicurato il coinvolgimento delle Regioni, dal momento che è previsto che le convenzioni "devono essere validate da parte delle Regioni".

Si rileva, peraltro, che, in relazione ai menzionati artt. 13, commi 1 e 6, e 14, commi 1 e 2, la Regione ricorrente ha altresì lamentato la violazione [dell'art. 76 Cost.](#), sostenendo che tali norme non troverebbero alcun fondamento nella legge delega. Tali censure sono inammissibili poiché non si risolvono in una lesione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alle Regioni.

13. - La Regione Emilia-Romagna ha impugnato, in riferimento agli [artt. 3, 4, 76, 117 e 118 Cost.](#), [l'art. 22, comma 6, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), il quale stabilisce che "la disciplina in materia di assunzioni obbligatorie e la riserva di cui all'[art. 4-bis, comma 3, del D.Lgs. n. 181 del 2000](#), non si applicano in caso di somministrazione".

Il comma 3 dell'art. 4-bis suindicato a sua volta stabilisce che: "fermo restando quanto previsto dai commi 1 e 2, le Regioni possono prevedere che una quota delle assunzioni effettuate dai datori di lavoro privati e dagli enti pubblici economici sia riservata a particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale".

La ricorrente sostiene che la norma censurata comporta una deroga irragionevole ad un principio fondamentale con lesione delle competenze regionali; deroga non prevista dalla [legge n. 30 del 2003](#).

Sulla ammissibilità della questione non possono sorgere dubbi una volta che si rilevi che la disposizione derogata dalla norma censurata comporta potestà normative delle Regioni, sulle quali la deroga stessa incide, limitandole.

Nel merito, la questione è fondata perché nessuna disposizione della [legge n. 30 del 2003](#) prevede la deroga suindicata.

14. - Occorre procedere a questo punto allo scrutinio delle questioni concernenti la seconda parte dell'art. 2 della [legge n. 30 del 2003](#) e cioè dei principi e criteri direttivi finalizzati all'attuazione della delega per la revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, nonché di quelle relative alle disposizioni del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#) che alla materia della suindicata delega si riconnettono, tenendo presenti i rilievi fatti con riguardo alle questioni relative alla prima parte della disposizione.

La norma detta i seguenti criteri e principi direttivi, cominciando dalla lettera b), in quanto la disposizione sub lettera a) è censurata soltanto dalla Regione Toscana, con impugnazione già dichiarata inammissibile:

"b) attuazione degli obiettivi e rispetto dei criteri di cui all'art. [16, comma 5, della legge 24 giugno 1997, n. 196](#), al fine di riordinare gli speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi, così da valorizzare l'attività formativa svolta in azienda, confermando l'apprendistato come strumento formativo anche nella prospettiva di una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi della istruzione e della formazione, nonché il passaggio da un sistema all'altro e, riconoscendo nel contempo agli enti bilaterali e alle strutture pubbliche designate competenze autorizzatorie in materia, specializzando il contratto di formazione e lavoro al fine di realizzare l'inserimento e il reinserimento mirato del lavoratore in azienda;

c) individuazione di misure idonee a favorire forme di apprendistato e di tirocinio di impresa al fine del subentro nella attività di impresa;

d) revisione delle misure di inserimento al lavoro, non costituenti rapporto di lavoro, mirate alla conoscenza diretta del mondo del lavoro con valorizzazione dello strumento convenzionale fra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. [1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), il sistema formativo e le imprese, secondo modalità coerenti con quanto previsto dagli [artt. 17 e 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196](#), prevedendo una durata variabile fra uno e dodici mesi ovvero fino a ventiquattro mesi per i soggetti disabili, in relazione al livello di istruzione, alle caratteristiche della attività lavorativa e al territorio di appartenenza nonché, con riferimento ai soggetti disabili, anche in base alla natura della menomazione e all'incidenza della stessa sull'allungamento dei tempi di apprendimento in relazione alle specifiche mansioni in cui vengono inseriti, e prevedendo altresì la eventuale corresponsione di un sussidio in un quadro di razionalizzazione delle misure di inserimento non costituenti rapporti di lavoro;

e) orientamento degli strumenti definiti ai sensi dei principi e dei criteri direttivi di cui alle lettere b), c) e d), nel senso di valorizzare l'inserimento o il reinserimento al lavoro delle donne, particolarmente di quelle uscite dal mercato del lavoro per l'adempimento di compiti familiari e che desiderino rientrarvi, al fine di superare il differenziale occupazionale tra uomini e donne;

f) semplificazione e snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi connessi ai contratti a contenuto formativo, tenendo conto del tasso di occupazione femminile e prevedendo anche criteri di automaticità;

g) rafforzamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti, anche in relazione all'impatto sui livelli di occupazione femminile e sul tasso di occupazione in generale, per effetto della ridefinizione degli interventi di cui al presente articolo da parte delle amministrazioni competenti e tenuto conto dei criteri che saranno determinati dai provvedimenti attuativi, in materia di mercato del lavoro, della [L.cost. 18 ottobre 2001, n. 3](#);

h) sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, concordati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e territoriale, anche all'interno di enti bilaterali, ovvero, in difetto di accordo, determinati con atti delle Regioni, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali;

i) rinvio ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, a livello nazionale, territoriale e aziendale, per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda".

A tali disposizioni della legge di delegazione si ricollegano quelle del Titolo VI (Apprendistato e contratto di inserimento) del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#), distinte nel capo I per l'apprendistato (artt. da 47 a 53) e nel capo II per il contratto di inserimento (artt. da 54 a 60), il cui tenore, nel testo originario impugnato dalle ricorrenti - antecedente alle parziali modifiche, peraltro ininfluenti in questa sede, introdotte dal [D.Lgs. n. 251 del 2004](#), decreto correttivo, relative agli artt. 53, comma 3, 55, comma 5, 59, comma 3 e all'aggiunta dell'art. 59-bis - era il seguente:

"art. 47 (Definizione, tipologie e limiti quantitativi). 1. Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di diritto-dovere di istruzione e di formazione, il contratto di apprendistato è definito secondo le seguenti tipologie:

a) contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione;

b) contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale;

c) contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

2. Il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere con contratto di apprendistato non può superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso. Il datore di lavoro che non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o che comunque ne abbia in numero inferiore a tre, può assumere apprendisti in numero non superiore a tre. La presente norma non si applica alle imprese artigiane per le quali trovano applicazione le disposizioni di cui all'[art. 4 della legge 8 agosto 1985, n. 443](#).

3. In attesa della regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto continua ad applicarsi la vigente normativa in materia.

art. 48 (Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione). 1. Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione i giovani e gli adolescenti che abbiano compiuto quindici anni.

2. Il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e di formazione ha durata non superiore a tre anni ed è finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale. La durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica da conseguire, del titolo di studio, dei crediti professionali e formativi acquisiti, nonché del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l'impiego o dai soggetti privati accreditati, mediante l'accertamento dei crediti formativi definiti ai sensi della [legge 28 marzo 2003, n. 53](#).

3. Il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è disciplinato in base ai seguenti principi:

a) forma scritta del contratto, contenente indicazione della prestazione lavorativa oggetto del contratto, del piano formativo individuale, nonché della qualifica che potrà essere acquisita al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale;

b) divieto di stabilire il compenso dell'apprendista secondo tariffe di cottimo;

c) possibilità per il datore di lavoro di recedere dal rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato ai sensi di quanto disposto [dall'art. 2118 c.c.](#);

d) divieto per il datore di lavoro di recedere dal contratto di apprendistato in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo.

4. La regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi:

a) definizione della qualifica professionale ai sensi della [legge 28 marzo 2003, n. 53](#);

b) previsione di un monte ore di formazione, esterna od interna alla azienda, congruo al conseguimento della qualifica professionale in funzione di quanto stabilito al comma 2 e secondo standard minimi formativi definiti ai sensi della [legge 28 marzo 2003, n. 53](#);

c) rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione della formazione aziendale nel rispetto degli standard generali fissati dalle Regioni competenti;

d) riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali;



e) registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo;

f) presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate.

art. 49 (Apprendistato professionalizzante). 1. Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e la acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni.

2. Per soggetti in possesso di una qualifica professionale, conseguita ai sensi della [legge 28 marzo 2003, n. 53](#), il contratto di apprendistato professionalizzante può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età.

3. I contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale stabiliscono, in ragione del tipo di qualificazione da conseguire, la durata del contratto di apprendistato professionalizzante che, in ogni caso, non può comunque essere inferiore a due anni e superiore a sei.

4. Il contratto di apprendistato professionalizzante è disciplinato in base ai seguenti principi:

a) forma scritta del contratto, contenente indicazione della prestazione oggetto del contratto, del piano formativo individuale, nonché della eventuale qualifica che potrà essere acquisita al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale;

b) divieto di stabilire il compenso dell'apprendista secondo tariffe di cottimo;

c) possibilità per il datore di lavoro di recedere dal rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato ai sensi di quanto disposto [dall'art. 2118 c.c.](#);

d) possibilità di sommare i periodi di apprendistato svolti nell'ambito del diritto-dovere di istruzione e formazione con quelli dell'apprendistato professionalizzante nel rispetto del limite massimo di durata di cui al comma 3;

e) divieto per il datore di lavoro di recedere dal contratto di apprendistato in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo.

5. La regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale e nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi:

a) previsione di un monte ore di formazione formale, interna o esterna alla azienda, di almeno centoventi ore per anno, per la acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali;

b) rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni;

- c) riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali;
- d) registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo;
- e) presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate.

art. 50 (Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione). 1. Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato per conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, per il conseguimento di titoli di studio universitari e della alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore di cui all'[art. 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144](#), i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni.

2. Per soggetti in possesso di una qualifica professionale conseguita ai sensi della [legge 28 marzo 2003, n. 53](#), il contratto di apprendistato di cui al comma 1 può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età.

3. Ferme restando le intese vigenti, la regolamentazione e la durata dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione è rimessa alle Regioni, per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative.

art. 51 (Crediti formativi). 1. La qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato costituisce credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale.

2. Entro dodici mesi dalla entrata in vigore del presente decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, e previa intesa con le Regioni e le Province autonome definisce le modalità di riconoscimento dei crediti di cui al comma che precede, nel rispetto delle competenze delle Regioni e Province autonome e di quanto stabilito nell'Accordo in Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali del 18 febbraio 2000 e nel [D.M. 31 maggio 2001](#) del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

art. 52 (Repertorio delle professioni). 1. Allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il repertorio delle professioni predisposto da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e i rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni.

art. 53 (Incentivi economici e normativi e disposizioni previdenziali). 1. Durante il rapporto di apprendistato, la categoria di inquadramento del lavoratore non potrà essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto.

2. Fatte salve specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

3. In attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione, restano fermi gli attuali sistemi di incentivazione economica la cui erogazione sarà tuttavia soggetta alla effettiva verifica della formazione svolta secondo le modalità definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. In caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità di cui agli artt. 48, comma 2, 49, comma 1, e 50, comma 1, il datore di lavoro è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento.

4. Resta ferma la disciplina previdenziale e assistenziale prevista dalla [legge 19 gennaio 1955, n. 25](#), e successive modificazioni e integrazioni.

art. 54 (Definizione e campo di applicazione). 1. Il contratto di inserimento è un contratto di lavoro diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l'inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro delle seguenti categorie di persone:

- a) soggetti di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni;
- b) disoccupati di lunga durata da ventinove fino a trentadue anni;
- c) lavoratori con più di cinquanta anni di età che siano privi di un posto di lavoro;
- d) lavoratori che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni;
- e) donne di qualsiasi età residenti in una area geografica in cui il tasso di occupazione femminile determinato con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sia inferiore almeno del 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10 per cento quello maschile;
- f) persone riconosciute affette, ai sensi della normativa vigente, da un grave handicap fisico, mentale o psichico.

2. I contratti di inserimento possono essere stipulati da:

- a) enti pubblici economici, imprese e loro consorzi;
- b) gruppi di imprese;
- c) associazioni professionali, socio-culturali, sportive;
- d) fondazioni;
- e) enti di ricerca, pubblici e privati;
- f) organizzazioni e associazioni di categoria.

3. Per poter assumere mediante contratti di inserimento i soggetti di cui al comma 2 devono avere mantenuto in servizio almeno il sessanta per cento dei lavoratori il cui contratto di inserimento sia

venuto a scadere nei diciotto mesi precedenti. A tale fine non si computano i lavoratori che si siano dimessi, quelli licenziati per giusta causa e quelli che, al termine del rapporto di lavoro, abbiano rifiutato la proposta di rimanere in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, i contratti risolti nel corso o al termine del periodo di prova, nonché i contratti non trasformati in rapporti di lavoro a tempo indeterminato in misura pari a quattro contratti. Agli effetti della presente disposizione si considerano mantenuti in servizio i soggetti per i quali il rapporto di lavoro, nel corso del suo svolgimento sia stato trasformato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

4. La disposizione di cui al comma 3 non trova applicazione quando, nei diciotto mesi precedenti alla assunzione del lavoratore, sia venuto a scadere un solo contratto di inserimento.

5. Restano in ogni caso applicabili, se più favorevoli, le disposizioni di cui all'[art. 20 della legge 23 luglio 1991, n. 223](#), in materia di contratto di reinserimento dei lavoratori disoccupati.

art. 55 (Progetto individuale di inserimento). 1. Condizione per l'assunzione con contratto di inserimento è la definizione, con il consenso del lavoratore, di un progetto individuale di inserimento, finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al contesto lavorativo.

2. I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'[art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300](#), e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie determinano, anche all'interno degli enti bilaterali, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, anche attraverso il ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione continua, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore, nonché le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento diretti ad agevolare il conseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1.

3. Qualora, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, non sia intervenuta, ai sensi del comma 2, la determinazione da parte del contratto collettivo nazionale di lavoro delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assiste al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i quattro mesi successivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua in via provvisoria e con proprio decreto, tenuto conto delle indicazioni contenute nell'eventuale accordo interconfederale di cui all'[art. 86, comma 13](#), e delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle due parti interessate, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento di cui al comma 2.

4. La formazione eventualmente effettuata durante l'esecuzione del rapporto di lavoro dovrà essere registrata nel libretto formativo.

5. In caso di gravi inadempienze nella realizzazione del progetto individuale di inserimento il datore di lavoro è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento.

art. 56 (Forma). 1. Il contratto di inserimento è stipulato in forma scritta e in esso deve essere specificamente indicato il progetto individuale di inserimento di cui all'[art. 55](#).

2. In mancanza di forma scritta il contratto è nullo e il lavoratore si intende assunto a tempo indeterminato.

art. 57 (Durata). 1. Il contratto di inserimento ha una durata non inferiore a nove mesi e non può essere superiore ai diciotto mesi. In caso di assunzione di lavoratori di cui all'art. 54, comma 1, lettera f), la durata massima può essere estesa fino a trentasei mesi.

2. Nel computo del limite massimo di durata non si tiene conto degli eventuali periodi dedicati allo svolgimento del servizio militare o di quello civile, nonché dei periodi di astensione per maternità.

3. Il contratto di inserimento non è rinnovabile tra le stesse parti. Eventuali proroghe del contratto sono ammesse entro il limite massimo di durata indicato al comma 1.

art. 58 (Disciplina del rapporto di lavoro). 1. Salvo diversa previsione dei contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'art. [19 della legge 20 maggio 1970, n. 300](#), e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie, ai contratti di inserimento si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui al [D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368](#).

2. I contratti collettivi di cui al comma 1 possono stabilire le percentuali massime dei lavoratori assunti con contratto di inserimento.

art. 59 (Incentivi economici e normativi). 1. Durante il rapporto di inserimento, la categoria di inquadramento del lavoratore non può essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento oggetto del contratto.

2. Fatte salve specifiche previsioni di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di inserimento sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

3. In attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione, gli incentivi economici previsti dalla disciplina vigente in materia di contratto di formazione e lavoro trovano applicazione con esclusivo riferimento ai lavoratori di cui all'art. 54, comma, 1, lettere b), c), d), e) ed f).

art. 60 (Tirocini estivi di orientamento). 1. Si definiscono tirocini estivi di orientamento i tirocini promossi durante le vacanze estive a favore di un adolescente o di un giovane, regolarmente iscritto a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado, con fini orientativi e di addestramento pratico.

2. Il tirocinio estivo di orientamento ha una durata non superiore a tre mesi e si svolge nel periodo compreso tra la fine dell'anno accademico e scolastico e l'inizio di quello successivo. Tale durata è quella massima in caso di pluralità di tirocini.

3. Eventuali borse lavoro erogate a favore del tirocinante non possono superare l'importo massimo mensile di 600 euro.

4. Salvo diversa previsione dei contratti collettivi, non sono previsti limiti percentuali massimi per l'impiego di adolescenti o giovani al tirocinio estivo di orientamento.

5. Salvo quanto previsto ai commi precedenti ai tirocini estivi si applicano le disposizioni di cui all'[art. 18 della legge n. 196 del 1997](#) e al [D.M. 25 marzo 1998, n. 142](#) del Ministro del lavoro e della previdenza sociale."

Preliminarmente va osservato che la questione sollevata dalla Regione Toscana con riguardo all'[art. 55, comma 3, del decreto in oggetto](#), in riferimento [all'art. 76 Cost.](#), per un presunto eccesso di delega, appare inammissibile, poiché la censura non si traduce nella lesione delle competenze regionali.

Allo scrutinio nel merito delle singole questioni occorre far precedere alcune considerazioni di carattere generale.

La competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi.

La disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti - ed è il caso di rilevare che [l'art. 6 della legge n. 30 del 2003](#) esclude che le deleghe di cui agli artt. da 1 a 5 si applichino ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate - da ritenere essenziale con riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo, di per sé non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali. La formazione aziendale rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.

Su altro versante occorre rilevare che i contratti a contenuto formativo hanno subito una evoluzione collegata da un lato alle esigenze della formazione continua, dall'altro alla previsione di tali schemi contrattuali, ed in specie dell'apprendistato, in relazione ad attività per le quali in passato tale tipo contrattuale non era considerato idoneo. Ciò risulta chiaramente dalla varietà delle tipologie di apprendistato come definite nell'[art. 47 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), con la indicazione anche di una forma di apprendistato "per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione".

Da quanto detto consegue il collegamento permanente che sotto alcuni aspetti si è venuto a stabilire tra gli schemi contrattuali di lavoro a contenuto formativo, in particolare dell'apprendistato, e l'ordinamento dell'istruzione; ordinamento quest'ultimo che, nella disciplina costituzionale delle attribuzioni delle competenze legislative, ha un regime particolare, con l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva riguardo alle norme generali sull'istruzione ([art. 117 Cost.](#), comma secondo, lettera n) e - per il resto - con la consueta ripartizione tra Stato e Regioni: attribuzione al primo della competenza a determinare i principi fondamentali ed alle seconde quella concernente le altre norme ([art. 117 Cost.](#), comma terzo), salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche (v. sentenza n. 13 del 2004).

Infine, le norme che pongono limiti quantitativi alle imprese nelle assunzioni di apprendisti a garanzia dell'occupazione in rapporti ordinari di lavoro e contro le strumentalizzazioni per fini impropri dell'apprendistato rientrano nella tutela del lavoro, materia di competenza concorrente, in relazione alla quale stabiliscono principi fondamentali.



Una volta chiarito che, alla luce delle considerazioni esposte, le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la risoluzione delle questioni stesse sulla base di rigidi criteri, si può passare all'esame delle singole questioni.

15. - Le censure alle disposizioni dell'art. 2, lettera b), non sono fondate, ma le norme richiedono alcune esplicazioni.

La valorizzazione dell'attività formativa svolta in azienda anche nella prospettiva di "una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione", è un principio di carattere generale estraneo alla competenza esclusiva regionale, dal momento che espressamente non riguarda la formazione pubblica. I poteri autorizzatori che possono essere attribuiti agli enti bilaterali a loro volta non concernono quest'ultima. Infine, la previsione di un raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione ha carattere generale e di per sé non implica alcuna lesione di competenze regionali.

Non fondata è la questione concernente la disposizione di cui alla lettera c) perché la previsione di forme di apprendistato e di tirocinio di impresa tali da favorire "il subentro nell'attività di impresa" è norma destinata ad operare all'interno dei rapporti di lavoro, la cui disciplina è estranea alle competenze regionali.

Le disposizioni sub d) contengono prescrizioni concernenti strumenti e modalità d'inserimento di soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro attinenti alla tutela del lavoro e si limitano alla enunciazione di principi generali.

Parimenti infondate e per le stesse ragioni appena esposte sono le questioni riguardanti le disposizioni di cui alle lettere e), f) e g) che contengono norme generali sui contratti a contenuto formativo e, più in particolare, sull'incentivazione al lavoro femminile.

Lo scrutinio delle censure sulle disposizioni di cui alle lettere h) ed i) va condotto congiuntamente a quello concernente le impugnazioni avverso le norme del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#) in materia di apprendistato (artt. da 47 a 53).

16. - L'art. [47 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#) è censurato dalla sola Regione Marche la quale si duole che la disposizione contenga la disciplina esaustiva sia "delle tipologie di lavoro cui si applica il contratto di apprendistato", sia del numero massimo di apprendisti che ogni singolo datore di lavoro può assumere.

Le censure risultano non fondate qualora si rilevi, per quanto concerne la prima parte, che la disposizione attiene all'ordinamento civile, mentre per quanto riguarda la seconda che la determinazione del numero massimo di apprendisti è principio fondamentale concernente un particolare profilo della tutela del lavoro.

Gli artt. 48, 49 e 50 del D.Lgs n. 276 del 2003 sono impugnati nel loro complesso dalla Regione Marche, mentre il comma 4 dell'art. 48 ed il comma 5 dell'art. 49 sono censurati anche dalla Provincia autonoma di Trento e dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana e il comma 3 dell'art. 50 da queste ultime due. Tali impugnazioni sono correlative a quelle contro le disposizioni di cui alle lettere h) ed i) dell'art. [2 della legge n. 30 del 2003](#). Tutte le censure muovono dal presupposto che la formazione, in qualsiasi sede svolta, sia attribuzione esclusiva delle Regioni e delle Province autonome e che pertanto qualsiasi limitazione alla potestà legislativa o regolamentare delle ricorrenti comporti violazione [dell'art. 117 Cost.](#), terzo, quarto e sesto comma; alcune, con

prospettazioni alternative o subordinate, fanno riferimento anche alla tutela e sicurezza del lavoro e lamentano che il legislatore statale non si sia limitato alla determinazione di principi fondamentali.

Le censure non sono fondate.

Occorre anzitutto sviluppare le considerazioni generali sub punto 15, con particolare riguardo all'apprendistato.

Se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze.

Infatti, la prima parte del comma 4 dell'art. 48, oggetto delle più specifiche censure di tutte le Regioni e della Provincia autonoma, se letta insieme alle disposizioni della seconda parte, dimostra quanto appena si diceva. Sotto la lettera b) è stabilita la previsione di un monte ore di formazione, esterna o interna all'azienda, congruo al conseguimento della qualifica professionale in funzione di quanto stabilito dal comma 2 e secondo standard minimi formativi definiti ai sensi della [legge 28 marzo 2003, n. 53](#) (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale).

Del resto tutto l'art. 48 dimostra siffatta commistione di materie. Il primo comma contiene la previsione dei soggetti che possono essere assunti con contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione. Il comma successivo prevede la finalizzazione del contratto al conseguimento di una qualifica professionale anche in considerazione dei crediti formativi e in raccordo a ciò che è stabilito dalla citata [legge n. 53 del 2003](#). Il comma 3 contiene la disciplina civilistica del rapporto rientrante nell'ordinamento civile.

In tale situazione la previsione che le Regioni debbano regolamentare i profili formativi dell'apprendistato d'intesa con i ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative (comma 4), non lede le competenze regionali e costituisce corretta attuazione del principio di leale collaborazione.

Ad analoghe conclusioni si perviene riguardo alle questioni concernenti gli [artt. 49 e 50 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), contenenti norme, sotto gli aspetti che qui interessano, simili anche se non identiche a quelle dell'art. 48, nonché riguardo alle questioni aventi ad oggetto le disposizioni di cui alle lettere h) ed i) della [legge n. 30](#).

La Regione Marche, per l'intero, e la Regione Emilia-Romagna, solo riguardo al comma 2, hanno impugnato l'[art. 51 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), concernente i crediti formativi che si acquisiscono attraverso il contratto di apprendistato (comma 1) ed il loro riconoscimento. In questo caso la definizione delle modalità del riconoscimento è attribuita ad organi dello Stato, ma è prevista l'intesa con le Regioni nonché il rispetto di quanto già stabilito nell'Accordo in Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali del 18 febbraio 2000.

L'acquisizione dei crediti formativi attraverso il contratto di apprendistato - la cui disciplina, per ciò che attiene ai rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore, compresa la formazione all'interno dell'azienda, appartiene alla competenza dello Stato - giustifica la disciplina statale del riconoscimento dei crediti stessi, mentre il coinvolgimento delle Regioni è assicurato mediante lo

strumento più pregnante di attuazione del principio di leale collaborazione e cioè attraverso l'intesa. Da tanto consegue l'inammissibilità della censura proposta nei confronti della medesima norma in riferimento [all'art. 76 Cost.](#), dal momento che l'asserito eccesso di delega comunque non ridonda in violazione della sfera di competenza regionale.

Argomenti non eguali, ma che nascono dallo stesso ordine d'idee, conducono a ritenere infondata la questione avente ad oggetto l'[art. 52 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), dal momento che le qualifiche professionali, la cui armonizzazione la norma disciplina, sono strettamente collegate ai crediti formativi ed il coinvolgimento regionale è assicurato dalla partecipazione dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni all'organismo all'uopo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

I dubbi di legittimità costituzionale dell'[art. 53 del citato D.Lgs. n. 276 del 2003](#), del resto espressi dalla sola Regione Marche con un generico riferimento alla violazione di competenze regionali in materia di tutela e sicurezza del lavoro, non hanno ragion d'essere. La disposizione, parzialmente modificata dal [D.Lgs. n. 251 del 2004](#), decreto correttivo, in modo irrilevante per quanto riguarda la questione di costituzionalità, nel suo comma 1 contiene norme rientranti nell'ordinamento civile (categorie d'inquadramento degli apprendisti); nel suo comma 2 contiene norme concernenti l'ordinamento civile e principi fondamentali in tema di tutela e sicurezza del lavoro, a seconda degli istituti rispetto ai quali operano i limiti numerici nel cui computo non rientrano gli apprendisti; nel comma 3 contempla, in primo luogo il mantenimento in via provvisoria della disciplina degli incentivi ed inoltre il principio che questi sono condizionati alla verifica della formazione svolta secondo modalità definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, verifica che, concernendo sia la formazione svolta in azienda, sia quella extra-aziendale, non è illegittimo sia regolata dal Ministro una volta garantito il pieno coinvolgimento delle Regioni mediante la suindicata intesa. La seconda parte del comma 3 è stata modificata dall'[art. 11 del D.Lgs. n. 251 del 2004](#) in modo non influente rispetto alla questione di costituzionalità.

Il comma 4, riguardante il mantenimento dell'attuale disciplina previdenziale e assistenziale, non è specificamente oggetto di doglianze.

17. - Gli artt. da 54 a 60, costituenti il Capo II del Titolo VII del decreto impugnato, contengono la disciplina del contratto d'inserimento (artt. da 54 a 59) e quella dei tirocini estivi di orientamento (art. 60).

I commi 1 e 2 dell'art. 54, impugnato dalle Regioni Marche e Toscana, definiscono il contratto d'inserimento e prevedono i soggetti abilitati a stipularlo. Sono norme che rientrano nell'ordinamento civile dalle quali nessuna lesione deriva alle competenze regionali. I commi che seguono regolano il numero di contratti d'inserimento stipulabili con riguardo ai lavoratori legati da tale tipo di rapporto e che siano stati mantenuti in servizio. Si tratta di principi fondamentali in materia di tutela del lavoro, sicché anche in tali disposizioni non si rinvencono lesioni di attribuzioni regionali.

L'art. 55 disciplina il progetto individuale d'inserimento ed il comma 1 stabilisce che "condizione per l'assunzione con contratto d'inserimento è la definizione, con il consenso del lavoratore, di un progetto individuale di inserimento, finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al contesto lavorativo".

La previsione della finalizzazione del progetto alla garanzia dello "adeguamento delle competenze professionali del lavoratore al contesto lavorativo" induce a ritenere che ciò che viene in primo

piano sia il profilo intersoggettivo contrattuale del particolare tipo di rapporto di lavoro: competenze professionali del lavoratore e contesto lavorativo e dunque particolarità dell'azienda e delle sue articolazioni, cioè aspetti rientranti nell'ordinamento civile. Il ricorso eventuale ai fondi per la formazione continua, per la realizzazione del progetto di cui al comma 2, non equivale a determinare la relativa disciplina di questo. Si deve aggiungere che la norma non esclude che le Regioni possano porre a disposizione delle parti del rapporto strutture idonee a supportare l'attuazione del progetto d'inserimento.

L'intervento in via amministrativa del Ministro è previsto soltanto come sostitutivo di quello privatistico delle parti sociali.

Gli [artt. 56 e 57 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#) contengono la disciplina della forma, della durata e delle eventuali cause di sospensione del rapporto (servizio militare o civile, astensione per maternità) e il divieto di rinnovazione tra le stesse parti, ossia aspetti prettamente privatistici, la cui regolamentazione rientra nell'ambito dell'ordinamento civile. Le denunce della Regione Marche - che lamenta l'esorbitanza da parte della disciplina statale nella sfera di competenza regionale - sono pertanto non fondate.

Gli [artt. 58 e 59 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), anch'essi impugnati soltanto dalla Regione Marche, contengono la disciplina di aspetti del rapporto intersoggettivo (art. 58, comma 1, e art. 59, comma 1) oppure principi fondamentali in tema di tutela del lavoro (numero massimo di lavoratori assunti con contratti d'inserimento, esclusione di tali lavoratori dal computo dei limiti numerici, disciplina generale degli incentivi economici). Irrilevante, ai fini della questione di costituzionalità, è la modifica introdotta dall'[art. 13 del D.Lgs. n. 251 del 2004](#).

Anche tali disposizioni non sconfinano negli ambiti di competenze regionali.

Fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 60 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), proposta dalle Regioni Emilia-Romagna, Marche e Toscana in riferimento [all'art. 117 Cost.](#), terzo e quarto comma.

Infatti, la disciplina dei tirocini estivi di orientamento, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni.

18. - Gli [artt. da 70 a 73 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#) sono stati impugnati dalla Regione Marche mediante un generico riferimento alle competenze regionali in materia di tutela e sicurezza del lavoro; i primi due articoli sono stati impugnati anche dalla Regione Toscana con argomenti analoghi, ma l'impugnazione dell'[art. 71](#) è inammissibile, perché la disposizione non è prevista tra quelle da impugnare nella delibera della Giunta regionale di autorizzazione all'impugnazione.

Inoltre, il [D.Lgs. n. 251 del 2004](#) ha modificato l'[art. 70](#), comma 2, e integralmente sostituito l'[art. 72](#), in modo peraltro non influente ai fini della decisione delle relative questioni.

Le disposizioni suindicate concernono la disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio, cioè di quelle prestazioni di natura meramente occasionale nell'ambito dei piccoli lavori domestici, di giardinaggio, d'insegnamento supplementare, di collaborazione con enti o associazioni per lo svolgimento di lavori di emergenza, prestazioni tutte accomunate dalla caratteristica di dar luogo in un anno solare a compensi che non superino un determinato tetto. Si tratta di prestazioni che o non rientravano in alcuna normativa, oppure rientravano in regolamentazioni raramente di fatto osservate.

La normativa concerne in modo prevalente - se non esclusivo - aspetti privatistici e previdenziali relativi alle prestazioni suindicate e la circostanza che essa riguardi soggetti ai margini del mercato del lavoro attiene alle motivazioni di politica legislativa e non agli strumenti di cui il legislatore si è avvalso.

In conclusione, anche le questioni aventi ad oggetto gli artt. da 70 a 73 non sono fondate, dovendo tali norme considerarsi rientranti in materie di competenza esclusiva dello Stato piuttosto che in quella della tutela e sicurezza del lavoro.

Parimenti infondata è, infine, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 che prevede, per escluderne ogni rilievo lavoristico, le prestazioni occasionali riguardanti attività agricole, eseguite a favore di parenti o affini sino al terzo grado.

## P.Q.M.

La Corte Costituzionale

riservata a separata pronuncia ogni decisione in ordine agli 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);

riuniti i giudizi;

dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Toscana nei confronti della predetta [legge n. 30 del 2003](#);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 1, comma 2, lettera c\)](#), della [legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli artt. 8, numeri 23) e 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), ed alle relative norme di attuazione, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 1, comma 2, lettera d\)](#), della [legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento [all'art. 118 Cost.](#), dalle Regioni Marche, Emilia-Romagna e Basilicata, nonché dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 1, comma 2, lettera l\)](#), della [legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 3 e 97 Cost.](#), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettere e) ed f), della [legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento [all'art. 24 Cost.](#), dalla Regione Basilicata con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 2, comma 1, lettera e\)](#), del [D.Lgs. 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](#)), sollevata, in riferimento [all'art. 117 Cost.](#), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 5 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#) sollevata, in riferimento agli artt. 8, numeri 23) e 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), ed alle relative norme di attuazione, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 6 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 3 e 41 Cost.](#), dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 6, comma 6, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento [all'art. 97 Cost.](#), dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 13, commi 1 e 6, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento [all'art. 76 Cost.](#), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 14, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento [all'art. 76 Cost.](#), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 55, comma 3, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento [all'art. 76 Cost.](#), dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 71 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'[art. 6, comma 8, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento [all'art. 117 Cost.](#), dalle Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'[art. 6, comma 8, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli artt. 8, numeri 23) e 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), ed alle relative norme di attuazione, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'[art. 22, comma 6, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'[art. 60 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 1, comma 1, della legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 76 e 117 Cost.](#), terzo comma, dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;



dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 1, comma 2, lettera a\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 76 e 117 Cost.](#), terzo comma, dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'[art. 1, comma 2, lettere b\), c\) e d\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevate, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalle Regioni Marche, Emilia-Romagna e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 1, comma 2, lettera d\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), ed alle relative norme di attuazione dello statuto medesimo, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 1, comma 2, lettera e\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'[art. 1, comma 2, lettere f\), h\) ed m\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevate, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 1, comma 2, lettera l\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'[art. 2, comma 1, lettere b\) e h\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevate, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalle Regioni Marche, Emilia-Romagna e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'[art. 2, comma 1, lettere c\), d\), e\), f\), g\) ed i\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevate, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'[art. 2, comma 1, lettere b\), c\), d\), e\), f\), g\), h\) ed i\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevate, in riferimento agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), ed alle relative norme di attuazione dello statuto medesimo, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 3, comma 1, lettere a\), b\), c\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 5, comma 1, lettere e\) e f\), della legge n. 30 del 2003](#), sollevata, in riferimento [all'art. 117 Cost.](#), dalla Regione Basilicata, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 3, comma 2, prima parte, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalle Regioni Marche e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 76 e 117 Cost.](#), dalle Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 4, commi da 1 a 6, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 76, 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 4, commi 1, 2, 4 e 5, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), ed alle relative norme di attuazione dello statuto medesimo, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 6 del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 97, 117 e 118 Cost.](#), dalle Regioni Marche e Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 6, commi 6 e 7, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 97, 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 6, commi 6 e 7, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), ed alle relative norme di attuazione dello statuto medesimo, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 12, commi 3 e 5, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento [all'art. 118 Cost.](#), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 13, commi 1 e 6, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 14, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevata, in riferimento [all'art. 117 Cost.](#), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. da 47 a 59 nonché da 70 a 74 del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevate, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 48, comma 4, 49, comma 5, 50, comma 3, 54, 55, commi 1, 2 e 4, e 70 del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevate, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 48, comma 4, 49, comma 5, 50, comma 3, e 51, comma 2, del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevate, in riferimento agli [artt. 117 e 118 Cost.](#), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 48, comma 4, e 49, comma 5, del [D.Lgs. n. 276 del 2003](#), sollevate, in riferimento agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), ed alle relative norme di attuazione dello statuto medesimo, nonché all'[art. 10 della L.cost. n. 3 del 2001](#), dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2005.