

I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*

di Michele Belletti
(30/05/2006)

Sommario: 1 - La distribuzione per materie delle competenze tra Stato e regioni; 2 - Le incertezze del criterio allocativo per materia; un esempio: il caso del *mobbing*; 3 - La residualità - invero non del tutto residuale - della competenza regionale ex art. 117, 4° comma Cost; 4 - Il superamento del criterio di conferimento delle competenze per materie nella giurisprudenza costituzionale - la *continuità istituzionale*; 5 - Il *criterio della prevalenza* e la delimitazione del campo di operatività nel rapporto con la *leale collaborazione*; 6 - Le problematiche inerenti alla reale articolazione della *leale collaborazione*; 7 - Il *criterio di prevalenza* applicato alle materie *trasversali*; 8 - Quale tipologia di *leale collaborazione* in relazione alla dimensione degli interessi coinvolti; 9 - La competenza concorrente in materia di "*tutela della salute*" diventa sostanzialmente esclusiva statale per l'impianto sanzionatorio al divieto di fumo; 10 - Spunti per una conclusione alla luce della politicità nella scelta di definizione dei "*livelli essenziali delle prestazioni*".

1 - La distribuzione per materie delle competenze tra Stato e regioni.

Una delle problematiche maggiormente evidenziate in dottrina sia con riferimento alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, che con riferimento alla complessiva riforma costituzionale (AC. 4862 - B; AS. 2544 - D) approvata definitivamente il 16 novembre 2005 e pubblicata a fini notiziali su G.U. n. 269 del 18 novembre 2005, in attesa di vaglio referendario, è il mantenimento del riparto per materie delle competenze di Stato e Regioni.

E' stato da più parti evidenziato che il riparto per materie aveva già determinato non poche incertezze interpretative sotto la vigenza del vecchio Titolo V, ancorché fosse caratterizzato in quella fase da un elevato grado di concretezza, posto che i contenuti delle "materie" trovavano definizione mediante i decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative a conclusione di un'opera di ricognizione delle competenze esercitate dalle strutture ministeriali le cui funzioni, unitamente al personale ed alle dotazioni finanziarie, andavano sostanzialmente trasferite[1].

Vero è tuttavia che sarebbe difficilmente immaginabile allo stato attuale un diverso criterio allocativo delle competenze e sicuramente difficilmente realizzabile; v'è da ribadire comunque che i diversi legislatori di riforma costituzionale, non soltanto hanno mantenuto quel sistema di riparto, ma hanno progressivamente, mediante lo stesso, contribuito ad aggravare le incertezze interpretative. Al punto che non è mancato chi ha ravvisato "una situazione alquanto paradossale", dato che al peso sicuramente maggiore che assume la problematica della determinazione della "materia" in particolare ad opera della Corte costituzionale "corrisponde una ben maggiore difficoltà operativa nell'assolvere questo compito definitorio"[2].

Considerato inoltre che, come si avrà modo di evidenziare, il ricorso da parte della Consulta a taluni criteri, quale quello della *continuità*, sia *normativa* che *istituzionale*, o quello della *leale collaborazione*, conduce ad una sostanziale conformazione dei rapporti Stato - regioni sul modello della concorrenza di stampo tedesco, si evidenzia come quello sia un esempio sicuramente da non scartare a priori.

E' noto infatti come con la legge costituzionale 3/2001 gli ulteriori problemi interpretativi discendano prevalentemente dall'intervenuta inversione del criterio di conferimento delle competenze, che impone di enucleare in maniera tassativa le competenze - sia esclusive che concorrenti - statali, lasciando quelle residuali nella titolarità piena delle regioni. L'esperienza, ed ancor prima la più attenta dottrina, ha infatti evidenziato che, proprio in ragione della citata inversione, le materie di pertinenza statale acquistano per la gran parte una configurazione *trasversale*, tale da incidere sugli stessi ambiti di competenza - concorrente o residuale - regionale.

La riforma organica del testo costituzionale (AC. 4862 - B; AS. 2544 - D) non ha certamente al riguardo "fatto tesoro" dell'esperienza applicativa del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione. Ci si limita sul punto ad evidenziare due soli momenti problematici:

a) il riparto per materie di competenze Stato - regioni viene addirittura trasferito nel procedimento legislativo statale nella distribuzione del lavoro legislativo tra Camera dei deputati, competente in via definitiva per l'approvazione delle leggi nelle materie di pertinenza esclusiva statale, e Senato federale della Repubblica, competente ad approvare in via definitiva le leggi che pongono i principi fondamentali delle materie di titolarità concorrente;

b) accanto alla clausola di residualità di cui alla lett. e) del quarto comma, art. 117 Cost., le regioni acquistano competenze esclusive in talune materie espressamente enucleate nel medesimo comma - le materie della c.d. *Devolution*.

In questa sede ci si intende prevalentemente soffermare sul secondo profilo e solo marginalmente sul primo, già ampiamente affrontato nelle precedenti relazioni, evidenziando soprattutto come dalla conservazione del citato criterio di riparto delle competenze poco cambierebbe nel passaggio dall'uno all'altro testo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

2 - *Le incertezze del criterio allocativo per materia; un esempio: il caso del mobbing.*

Per evidenziare in concreto le difficoltà nel definire le competenze sulla base del criterio delle materie può essere interessante dare conto di un recente caso che mostra chiaramente come sovente entro una data materia siano riscontrabili diversi titoli di legittimazione sia statali che regionali, e dunque, per quanto concerne il procedimento legislativo statale nel progetto organico di revisione costituzionale, margini di competenza della Camera dei deputati o del Senato federale della Repubblica.

Basti pensare al c.d. fenomeno del *mobbing*, con riferimento al quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Lazio, recante *"Disposizioni per prevenire e contrastare il mobbing nei luoghi di lavoro"* (legge n. 16 del 2002), con sentenza n. 359 del 2003, mentre più di recente ha salvato una legge della Regione Abruzzo (legge n. 26 del 2004), intitolata *"Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno mobbing e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro"*, con sentenza n. 22 del 2006.

Come già evidenziato inoltre, la problematica della concorrenza di competenze potrebbe farsi con l'entrata in vigore della riforma qui all'esame più acuta se si pensa che dalla non chiara attribuzione della materia allo Stato in via esclusiva od alla regione in via concorrente discenderebbe finanche un dubbio in ordine alla competenza a legiferare da parte della Camera dei deputati o del Senato federale della Repubblica.

In occasione del giudizio sulla legge della Regione Lazio, la Corte costituzionale rilevava dunque che *"la giurisprudenza ha, prevalentemente, ricondotto le concrete fattispecie di mobbing nella previsione dell'articolo 2087 cod. civ. che, sotto la rubrica "tutela delle condizioni di lavoro", contiene il precetto secondo cui "l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure ... necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro", e che è stato inteso come fonte di responsabilità anche contrattuale del datore di lavoro"*[3]. Ne deriva che *"la disciplina del mobbing, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'ordinamento civile [art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione] e, comunque, non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione)"*[4].

Sotto questo riguardo dunque, così come in tutte le evenienze in cui sono coinvolti diritti fondamentali degli individui e valori primari o supremi dell'ordinamento, la materia rimane nella competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto concerne invece *"l'incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell'umore, patologie gravi), la disciplina che tali conseguenze considera rientra nella tutela e sicurezza del lavoro nonché nella tutela della salute, cui la prima si ricollega, quale che sia l'ampiezza che le si debba attribuire (art. 117, terzo comma, della Costituzione)"*. Se ne desume pertanto che la normativa in materia di *mobbing* può avere un triplice oggetto; *"può riguardare la prevenzione e repressione dei comportamenti dei soggetti attivi del fenomeno, le misure di sostegno psicologico e, se del caso, l'individuazione delle procedure per accedere alle terapie di tipo medico di cui la vittima può avere bisogno ed il regime degli atti o comportamenti posti in essere da quest'ultima come reazione a quanto patito"*[5].

Il legislatore della Regione Lazio ha dunque dato luogo ad una disciplina incostituzionale perché *"ha ritenuto anzitutto di poter fornire autonomamente la nozione giuridica di un fenomeno che, già individuato da altre branche delle scienze*

sociali, non è tuttavia ignorato nel nostro ordinamento statale, pur non essendo ancora emerso come oggetto di una disciplina specifica^[6]. Ciò non esclude tuttavia che le Regioni possano intervenire, con atti normativi, predisponendo misure di sostegno volte a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili ed a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze^[7].

Per quanto concerne invece la legge della Regione Abruzzo, la Consulta, con la sentenza n. 22 del 2006, ha rilevato preliminarmente che *"il richiamo alla sentenza n. 359 del 2003 non giova al ricorrente, per la sostanziale diversità di contenuti tra la legge della Regione Lazio n. 16 del 2002, dichiarata costituzionalmente illegittima, e la legge della Regione Abruzzo"*^[8].

La prima venne infatti dichiarata incostituzionale in quanto *"tutta imperniata su un'autonoma definizione di mobbing e su una esemplificazione dei comportamenti in cui il fenomeno poteva concretizzarsi"*^[9]. La legge della Regione Abruzzo non contiene invece quei medesimi elementi che hanno condotto alla citata declaratoria di incostituzionalità; *"dà per presupposta la nozione dei comportamenti costituenti mobbing e non formula di questo fenomeno né una definizione generale, né esemplificazioni"*, si riferisce semplicemente a quegli elementi che sono *"già desumibili non da una specifica disciplina, bensì dalle esistenti normative statali riguardanti materie in cui il complesso fenomeno si manifesta"*^[10].

E' di tutta evidenza la problematica collocazione di una materia del genere, se nella competenza statale o in quella regionale. Nell'evenienza in cui si intenda formalizzare in un testo normativo una definizione di *mobbing* la competenza sarà in via esclusiva dello Stato; nell'evenienza in cui si intenda invece avere riguardo alle conseguenze prodotte sul lavoratore dalla condotta di *mobbing* la competenza sarà regionale in via concorrente, con lo Stato che dovrà limitarsi a porre i principi fondamentali della materia, vertendosi in materia di *tutela della salute* o di *tutela e sicurezza del lavoro*.

Parimenti problematica sarebbe la distribuzione della competenza tra Camera dei deputati e Senato federale della Repubblica nella partizione pensata dal progetto di riforma costituzionale. Una legge in materia di *mobbing* potrebbe incidere ad un tempo su ambiti di pertinenza esclusiva statale e concorrente Stato - regioni, e dunque non sarebbe ben definibile la competenza in via definitiva dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento, a meno che non si intenda intervenire con leggi distinte a seconda del tipo di competenza investita.

3 - La residualità - invero non del tutto residuale - della competenza regionale ex art. 117, 4° comma Cost.

Con specifico riguardo alle c.d. materie della *Devolution*, di cui alle lettere da a) a d) del 4° comma dell'art. 117 Cost. nella versione elaborata dal testo di riforma costituzionale, fatta eccezione per la materia *polizia amministrativa regionale e locale* dai contorni a dir poco evanescenti, è da rilevare che non è certo cosa di poco conto per le regioni vedere esplicitamente enucleate talune competenze in via esclusiva. Il che dicasi soprattutto in considerazione del fatto che la Corte costituzionale ha più volte precisato che dalla mancata inclusione di una materia nell'elenco di quelle di pertinenza esclusiva statale o di pertinenza concorrente non discende automaticamente la relativa titolarità - in via residuale - in capo alle regioni.

A mero titolo esemplificativo, si legge nella più sopra citata sentenza n. 359/2003, in materia di *Mobbing*, che *"In realtà l'intera legge si fonda sul presupposto - da ritenere in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni - secondo cui queste ultime, in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare"*^[11], quasi a ricondurre l'incostituzionalità della legge a quella che viene intesa come una presunzione *iuris et de iure* di competenza regionale, così da interpretare la definizione offerta dal legislatore non già come meramente riprodottriva di definizioni tratte in via giurisprudenziale, ma come autonomo tentativo definitorio nella presupposizione della pertinenza residuale-esclusiva della materia in capo alla Regione.

Ancora, in occasione della sentenza n. 255/2004, a fronte dell'impugnazione da parte della Regione Toscana del d.l. n. 24 del 2003, recante *Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo* e della conseguente lamentata invasione della materia innominata *spettacolo*, di - presunta - pertinenza residuale regionale, la Consulta rilevava che *"deve essere innanzi tutto evidenziato che, anche se nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 della Costituzione non si fa espressa menzione delle attività di sostegno degli spettacoli, da ciò non può certo sommariamente dedursi, (...), che tale settore sarebbe stato affidato alla esclusiva responsabilità delle Regioni"*^[12].

E' noto inoltre come la Consulta abbia risolto, con la sentenza n. 303/2003, la problematica della mancata enucleazione dei *lavori pubblici* tra le materie di pertinenza statale, rilevando che *"è opportuno chiarire fin d'ora, anche per rendere*

più agevole il successivo argomentare della presente sentenza, che la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti"[13].

4 - Il superamento del criterio di conferimento delle competenze per materie nella giurisprudenza costituzionale - la continuità istituzionale.

Nonostante l'eventuale esplicita enucleazione di taluni ambiti di pertinenza esclusiva regionale è da rilevare che i sopra enunciati elementi di problematicità permangono, soprattutto se si considera che la Corte costituzionale, nella sua oramai copiosa giurisprudenza, ha inteso superare il riparto di competenze per materie, "forgiando" tutta una serie di altri criteri alla luce dei quali operare in concreto la allocazione delle competenze tra Stato e regioni. V'è da dire inoltre che a fronte di un sostanziale sbilanciamento in senso regionalista rinvenibile nel riparto di competenze per materie, la Consulta ha prevalentemente inteso operare un riequilibrio in favore dello Stato mediante il ricorso ai citati meccanismi.

Alcuni di questi criteri potevano invero già leggersi in trasparenza nel testo costituzionale. Si pensi alla lettura *trasversale* di buona parte delle competenze esclusive statali, oppure al *principio di continuità normativa* nella definizione degli aspetti di ordine intertemporale. Altri paiono invece di pura creazione giurisprudenziale; tra questi si segnala in particolare il c.d. *criterio di continuità istituzionale*, che, a ben riflettere, poco ha a che vedere con il *principio di continuità* enucleato dalla Consulta per la prima volta con la sentenza n. 13/1974.

Il che trova conferma nel fatto che, in occasione della pronuncia n. 13 del 2004, la Consulta, dopo aver premesso che con *"riguardo all'assetto di competenze prefigurato dall'art. 117, terzo comma, Cost. la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna deve essere dichiarata fondata, giacché la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private"*, rileva tuttavia che *"alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa"*, cosicché, la caducazione immediata della norma censurata dalla Regione ricorrente *"provocherebbe (...) effetti ancor più incompatibili con la Costituzione"*[14].

Vi è dunque *"una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione"*, cosicché, quel principio di continuità che la Consulta ha riconosciuto operante, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali di Stato e regioni, in funzione del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere, nonostante il mutato assetto delle attribuzioni, fino a che non vengano adottate leggi regionali conformi al nuovo riparto di competenze (Cfr., sentenza n. 13 del 1974 e sentenza n. 376 del 2002), *"deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incompressibili"*[15].

La Consulta riconduce dunque la materia "organizzazione scolastica" - in questo caso "distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome" - alla competenza residuale regionale, ma giudica nel contempo prevalenti le esigenze di salvaguardia dei diritti fondamentali collegati alla erogazione del servizio scolastico, cosicché nel contemperamento tra l'esigenza di garantire il mantenimento del riparto delle competenze costituzionali tra Stato e regioni e la tutela dei diritti fondamentali investiti, non può che assumere la prevalenza di questi ultimi, assicurando la continuità del servizio scolastico. La regione ha dunque competenza in materia, ma fino a quando non la esercita non potrà impedire la permanente operatività di discipline statali previgenti - *continuità normativa* - ed in presenza di esigenze di salvaguardia di diritti fondamentali non potrà nemmeno impedire invasioni di competenza ad opera dello Stato - *continuità istituzionale*.

V'è da dire inoltre che, in evenienze del genere, a poco gioverebbe la riforma sulla c.d. *devolution*, che riserva esplicitamente alle regioni competenza esclusiva in materia di *"organizzazione scolastica"* e *"gestione degli istituti scolastici e di formazione"*, ex lett. b), 4° comma, art. 117 Cost., posto che nel bilanciamento tra esigenze di salvaguardia del regime delle competenze ed esigenze di tutela dei diritti fondamentali questi ultimi sono sempre destinati ad avere la prevalenza.

Conferma che la salvaguardia di valori fondamentali può comportare deroghe al regime delle competenze si trae, a

mero titolo esemplificativo, anche dalle sentenze nn. 255 e 256 del 2004, ove la Consulta di fronte ad una materia di competenza concorrente, quale la *"promozione ed organizzazione di attività culturali"* - nello specifico *"spettacolo"* - incidente su un settore di sicura portata fondamentale nel disegno costituzionale - artt. 9 e 33 Cost. - assume la necessità di continuare a dare attuazione al sistema statale di erogazione annuale di contributi alle attività dello spettacolo, in un contesto ove sarebbe consentita allo Stato la sola istituzione di un *"fondo perequativo senza vincoli di destinazione"*, mentre gli sarebbe vietata *"l'erogazione diretta di risorse finanziarie"***[16]**.

5 - *Il criterio della prevalenza e la delimitazione del campo di operatività nel rapporto con la leale collaborazione.*

Altra materia emblematicamente di difficile collocazione è quella degli "asili nido", con riguardo alla quale la Corte ha elaborato un diverso criterio di definizione degli ambiti di competenza, che determina la sostanziale "prevalenza" delle ragioni dello Stato su quelle delle regioni.

Già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la Consulta aveva rilevato che il servizio offerto dall'asilo nido non si riduce ad una mera *"funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro"*, ma contempla anche *"finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino"*. Si negava l'inserimento degli asili nido nell'ambito delle vere e proprie istituzioni scolastiche, ma si evidenziava tuttavia *"la assimilazione, ad opera della legislazione ordinaria, delle finalità di formazione e socializzazione perseguite dagli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche"***[17]**.

Dopo la riforma del Titolo V, la Corte ha escluso che la materia potesse rientrare tra gli ambiti di pertinenza esclusiva statale, così come tra quelli di pertinenza residuale regionale, in ipotesi, "assistenza" e "servizi sociali", precisando in particolare che la ricostruzione da ultimo citata escluderebbe radicalmente ogni possibilità di disciplina degli asili nido da parte del legislatore statale e non terrebbe conto *"dell'evoluzione della legislazione in tema di asili nido, che ha progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio volto ad agevolare i genitori lavoratori"*. Soprattutto riaffermava la Corte *"l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione"***[18]**.

Ne deriva pertanto che, per quanto già evidenziato, in relazione alle funzioni educative e formative proprie degli asili nido, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, *"è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente; fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali" di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione"***[19]**.

La Consulta dunque, da un lato, ricorre ad un *criterio di prevalenza* che taglia radicalmente fuori la competenza residuale regionale, dall'altro lato, ne afferma comunque la valenza cedevole rispetto agli ambiti di competenza esclusiva statale *trasversali*, di cui al secondo comma, art. 117 Cost.

Come se non bastasse, somma al *criterio della prevalenza* quello della *continuità istituzionale*, cosicché, con il primo taglia fuori la competenza residuale regionale a vantaggio di quella concorrente in materia di *istruzione*, con il secondo impedisce finanche la piena operatività della materia concorrente, consentendo la permanente vigenza di discipline statali oltre il fisiologico funzionamento della *continuità normativa*. Perviene infatti la Corte a dichiarare l'incostituzionalità della previsione *"di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato"***[20]**, precisando tuttavia che *"la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati, comporta peraltro che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti"***[21]**, assumendo dunque nuovamente nel contemperamento tra esigenze di salvaguardia del regime delle competenze ed esigenza di tutela dei *diritti costituzionali implicati* la naturale primazia di questi ultimi.

In altra occasione la Consulta delimita il campo di operatività del c.d. *criterio di prevalenza* alle sole ipotesi nelle quali *"appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre"***[22]**. Le questioni di legittimità costituzionale possono infatti *"insorgere per le interferenze tra norme rientranti in*

materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, (...), alle Regioni". Per la composizione di interferenze del genere, per le quali *"può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente"*, la Costituzione non contempla espressamente alcun criterio; cosicché si rende necessaria l'adozione di principi diversi: solitamente *"quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni"*, qualora tuttavia *"appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre"*, si dovrà preferibilmente ricorrere a *"quello della prevalenza"*[23].

Diviene dunque più semplice delineare una chiave di interpretazione e definizione delle ipotesi di *"concorrenza di competenze"*, per la composizione delle quali la Costituzione non aveva espressamente previsto alcun criterio. Di preferenza si dovrà fare ricorso alla *"leale collaborazione"*, che in ragione della sua elasticità *"consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni"*; solo subordinatamente, quando, come detto, *"appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre"*, si potrà ricorrere al c.d. *criterio della prevalenza*.

6 - Le problematiche inerenti alla reale articolazione della leale collaborazione.

Tra le concrete applicazioni del criterio della *leale collaborazione* un caso interessante è quello relativo ai *"lavori socialmente utili"*, definito dalla Consulta con la pronuncia n. 219 del 2005. In quest'evenienza la Corte ribadisce che *"per le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze", la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze"*, cosicché, *"ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa - si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50 del 2005)"*[24].

La concorrenza di competenze deriva in tal caso dal fatto che *"la disciplina dei lavori socialmente utili - concernendo la tutela del lavoro e le politiche sociali, nel contesto di particolari rapporti intersoggettivi di prestazione di attività - si colloca all'incrocio di varie competenze legislative, di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione"*. La specifica concorrenza si registra sicuramente con la *tutela e sicurezza del lavoro*, di pertinenza concorrente, ai sensi del terzo comma, art. 117 Cost., nella quale deve senza dubbio essere fatta rientrare la disciplina dei servizi per l'impiego ed in particolar modo quella del collocamento; con la competenza residuale regionale in materia di *politiche sociali*, in ragione della corresponsione di somme di danaro con finalità latamente previdenziali; con la competenza esclusiva statale in materia di *previdenza sociale*, di cui alla lett. o), 2° comma, art. 117 Cost.; nonché, con la competenza regionale residuale in materia di *formazione professionale* dei soggetti preposti ai detti lavori, a fronte delle finalità in senso lato formative connesse all'attività espletata[25].

Sulla base di queste argomentazioni e dopo aver rilevato che antecedentemente alla revisione costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione erano contemplate in questa materia convenzioni tra Stato e regione interessata, mentre successivamente erano ammesse soltanto convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni, la Consulta ha dichiarato incostituzionale la normativa contestata nella parte in cui non prevedeva alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione tra Stato e regioni.

L'elemento problematico, che determina una sostanziale assimilazione per quanto concerne il piano pratico della concreta operatività del *criterio della leale collaborazione* al *criterio della prevalenza*, consiste nel fatto che *"a tal fine l'individuazione della tipologia più congrua [evidentemente di leale collaborazione] compete alla discrezionalità del legislatore, il quale peraltro - nelle varie fasi dell'evoluzione normativa prima ricordata - ha già fatto ricorso sia alla previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, sia alla convenzione fra Stato e Regione interessata"*[26].

Il meccanismo e le argomentazioni della pronuncia da ultimo citata sono in maniera quasi speculare riproposte con la sentenza n. 231 del 2005. In quest'evenienza la Consulta era chiamata a pronunciarsi su una normativa statale istitutiva di fondi per lo sviluppo delle tecnologie multimediali, per gli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica e per assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione, per gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, nonché, per l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione.

La Corte ricorda che, *"secondo un principio più volte applicato"*, la condizione affinché siano costituzionalmente

legittime le norme statali istitutive di nuovi fondi è data dalla inerenza della destinazione dei finanziamenti ad opere o servizi riconducibili a materie di competenza statale; mentre, *"la finalizzazione dei finanziamenti a scopi rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali"*. V'è da precisare tuttavia, che la complessità della realtà sociale da regolare comporta che *"di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia"*, ma possono bene investire *"posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente)"*. Ancora una volta è ribadito che, *"in siffatti casi di concorso di competenze questa Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione"*[27].

Nel caso di specie il complesso normativo sottoposto ad impugnazione si colloca all'incrocio di materie ove la competenza legislativa è diversamente allocata dalla Costituzione; in via esclusiva allo Stato in tema di *ordinamento civile*, in via concorrente in materia di *tutela del lavoro*. *"Se la prima giustifica la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie (...), l'esistenza della seconda rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione. E' su questo piano e in questi limiti che le norme censurate presentano un profilo di illegittimità costituzionale cui occorre porre rimedio"*[28]. Anche se, a ben riflettere, la normale articolazione della competenza concorrente imporrebbe la riserva in capo alle regioni della normativa di dettaglio e non già un mero coinvolgimento di quelle nella forma della leale collaborazione.

Ne consegue che la normativa contestata viene dichiarata incostituzionale per il mancato rispetto del *principio di leale collaborazione* e non già per l'invasione di ambiti di pertinenza regionale, quasi a sostenere che nel contemperamento tra una materia di pertinenza esclusiva statale ed una materia di pertinenza concorrente si debba trovare un punto di incontro nella *leale collaborazione*.

Tuttavia, ancora una volta, *"premesso che il principio di leale collaborazione può essere diversamente modulato poiché nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso, deve essere rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale"*[29].

7 - Il criterio di prevalenza applicato alle materie trasversali.

Le esigenze di definizione uniforme di talune materie conducono talvolta la Corte ad applicare il *criterio della prevalenza* a vantaggio di competenze esclusive *trasversali* statali. Il che può sembrare addirittura eccessivo se si pensa che la materia *trasversale* reca già implicita una portata espansiva - e dunque una sostanziale *prevalenza* - a detrimento delle competenze regionali. Il *criterio della prevalenza* applicato alle materie *trasversali* ha, a ben vedere, un preciso significato, quello di impedire in concreto finanche quelle limitate ingerenze consentite alle regioni nelle maglie larghe della competenza *trasversale*, purché giustificate da un autonomo titolo di legittimazione[30].

Si pensi alle sentenze 307 e 331 del 2003 in materia di inquinamento elettromagnetico, oppure alla sentenza 407 del 2002, in materia di rischio da incidenti rilevanti, ove la Corte ha consentito interventi derogatori delle regioni nell'esercizio delle loro competenze in materia di *"tutela della salute"* e *"governo del territorio"* in un ambito di pertinenza *trasversale* statale - *"tutela dell'ambiente"* - purché migliorativi dei limiti posti dal legislatore statale e fino al punto in cui non incidano su eventuali punti di equilibrio definiti dallo stesso.

Viene meno così non soltanto ogni margine di competenza regionale, ma finanche ogni ipotesi di concorrenza di diverse competenze con conseguente possibile ricorso alla *leale collaborazione*. Non solo infatti nel rapporto materia *trasversale* statale, materia concorrente è dato il delinarsi della sopra citata relazione che consente margini di incidenza regionale, ma, come più sopra già evidenziato, in evenienze del genere è dato ricorrere all'ipotesi minimale della *leale collaborazione* quando tra materia *trasversale* e materia concorrente venga comunque operata una sorta di contemperamento. L'operatività del *criterio della prevalenza* a fronte di materia *trasversale* impedisce finanche quella limitata ipotesi di contemperamento, escludendo ogni margine alla *leale collaborazione* ed a *fortiori* ad ogni ipotesi di incidenza regionale.

Emblematico a tale riguardo è il caso deciso dalla Consulta con sentenza n. 234 del 2005, in materia di *"emersione progressiva del lavoro irregolare"*. La Corte costituzionale, in particolare, rileva che le norme relative all'istituzione ed all'attività dei *"Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso"* (CLES), al pari di quelle disciplinanti il regime

agevolato fiscale e previdenziale dell'emersione, "devono essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e vanno in particolare ricomprese, in applicazione del criterio della prevalenza, nella materia dell'"ordinamento civile" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione"[31].

Ne deriva che "la speciale disciplina contenuta nelle norme denunciate, essendo idonea a modificare a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale, attiene (...) - in modo caratterizzante - all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'"ordinamento civile", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e, quindi, all'esclusiva sfera di competenza legislativa dello Stato"[32].

Dal punto di vista delle competenze regionali, "la riconduzione, secondo il criterio della prevalenza, della norma censurata alla materia dell'ordinamento civile" determina l'assorbimento di "ogni altro profilo attinente a diverse materie ed in particolare alla "tutela dell'ambiente", di competenza legislativa esclusiva statale, e alla "tutela e sicurezza del lavoro", riservata dal terzo comma dell'art. 117 Cost. alla potestà legislativa concorrente"[33]. Neppure sussiste margine di configurabilità di una competenza regionale residuale "per la parte di disciplina non inclusa nella competenza relativa alla tutela e sicurezza del lavoro", ad esempio in materia di "impresa", posto che "il criterio di prevalenza che ha portato ad accertare l'esclusiva competenza legislativa dello Stato in materia di "ordinamento civile" non consente né di far rientrare le norme denunciate nella competenza residuale né, comunque, di effettuare la comparazione tra le forme di autonomia garantite dalla Costituzione e quelle statutarie richieste dal citato art. 10" per le regioni a statuto speciale[34].

Soprattutto, come già evidenziato, nemmeno trova margini di operatività l'ipotesi minimale, posto che "l'applicazione del criterio della prevalenza per la risoluzione dell'interferenza tra la norma censurata e le competenze legislative provinciali, in presenza dell'accertata appartenenza del nucleo essenziale della disciplina denunciata alla materia dell'ordinamento civile, esclude, infine, l'operatività del principio di leale collaborazione, (...) sotto il profilo sia legislativo che amministrativo (v. sentenze n. 50 e n. 51 del 2005)"[35].

8 - Quale tipologia di leale collaborazione in relazione alla dimensione degli interessi coinvolti.

Schematizzando e semplificando al massimo, il superamento del riparto di competenze per materie ad opera della Corte costituzionale non sempre avviene mediante il ricorso al criterio della dimensione degli interessi coinvolti, pur essendo, come attentamente rilevato, le opzioni allocative dell'art. 117 Cost. "intimamente connesse alla dimensione degli interessi"[36]. A ben riflettere, invero, la dimensione degli interessi coinvolti entra prevalentemente in gioco quando l'ambito materiale è già stato individuato al solo fine dell'assunzione in sussidiarietà della competenza amministrativa e parallelamente di quella legislativa, secondo il noto schema della sentenza n. 303 del 2003.

Ancor prima, per l'individuazione dell'ambito materiale coinvolto, la Corte ha fatto ricorso a criteri che paradossalmente hanno comportato il superamento proprio di quel meccanismo allocativo, il più delle volte tuttavia a detrimento delle competenze regionali.

Come già evidenziato, soprattutto per la fase transitoria, si fa ricorso al criterio della *continuità normativa*, in forza del quale le regioni possono difendere di fronte alla Corte costituzionale soltanto ciò che sono state in grado di guadagnarsi, vale a dire soltanto ciò di cui si siano già impossessate.

Fino a quel momento permarrà in vigore la previgente normativa statale. Il che può sembrare in concreto una modalità attuativa del regionalismo differenziato, contemplato nel vigente Titolo V, all'art. 116 Cost., ma scomparso dall'ultimo testo di riforma organica della Costituzione, cosicché, nella fase di prima attuazione le regioni avranno quelle competenze che riescono ad "attivare".

Altro criterio è quello della *continuità istituzionale*, che consente la sostanziale ultrattività di normative statali previgenti laddove vi sia la necessità di salvaguardare valori costituzionali di rilevanza fondamentale.

Ferme restando le potenzialità espansive delle materie *trasversali* di competenza esclusiva statale, qualora sia ravvisabile la sicura appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia si applica finanche il *criterio di prevalenza*.

E' di tutta evidenza come nelle citate ipotesi gli ambiti di pertinenza regionale siano destinati a cedere il passo a quelli di competenza statale. Soltanto qualora non sia riscontrabile la prevalenza di alcun nucleo essenziale di normative, e si

avrà dunque una concorrenza di competenze, si dovrà fare ricorso alla *leale collaborazione*.

Nemmeno in tale evenienza possono dirsi tuttavia appieno salvaguardate le competenze regionali, posto che, come evidenziato, potendo il principio di *leale collaborazione* essere diversamente modulato, non riscontrandosi inoltre l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione di quel principio, sarà rimessa alla discrezionalità del legislatore statale *"la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale"*.

La forma più intensa di *leale collaborazione*, quella della c.d. *"intesa in senso forte"*, è richiesta infatti dalla Consulta per le sole ipotesi di attrazione di funzioni amministrative - e dunque legislative - in sussidiarietà, quando, accertata la competenza regionale, in considerazione della rilevanza unitaria dell'interesse sotteso, avviene l'attrazione della competenza verso l'alto - in questo senso si è espressa di recente la Corte costituzionale con la sentenza n. 383/2005[37].

Solo e soltanto in tali circostanze è indispensabile la convergenza di entrambe le volontà e le modalità operative contemplate per superare gli eventuali dissensi non potranno prescindere *"dalla permanente parità delle parti coinvolte"*; tant'è che vi è stato chi ha rilevato che *"in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, la strada da percorrere è quella tracciata dal conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, al fine di denunciare l'illegittimità del rifiuto opposto alla stipulazione dell'intesa"*[38].

A ben riflettere, quello da ultimo citato non è tuttavia il caso della *leale collaborazione* tesa a definire le ipotesi di concorrenza di competenze, per le quali la Consulta ha più volte evidenziato che *"a tal fine l'individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore"*[39]; oppure che *"premesso che il principio di leale collaborazione può essere diversamente modulato poiché nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso, deve essere rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale"*[40].

9 - *La competenza concorrente in materia di "tutela della salute" diventa sostanzialmente esclusiva statale per l'impianto sanzionatorio al divieto di fumo.*

Uno dei punti estremi in deroga al regime delle competenze regionali, in funzione della salvaguardia di valori fondamentali di rilevanza unitaria, si registra con ogni probabilità con la recente pronuncia n. 63/2005, ove alla *leale collaborazione* - tra l'altro nella forma debole - viene fatto ricorso non già per dirimere una situazione di concorrenza di competenze, bensì per giustificare un intervento normativo statale eccedente la definizione dei principi fondamentali in materia di competenza concorrente.

Nel caso di specie, la norma statale veniva impugnata dalla Regione Toscana *"per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in quanto disciplina il procedimento di accertamento delle infrazioni al divieto di fumo in locali chiusi aperti al pubblico, che costituirebbe normativa di attuazione dei principi fissati dalle leggi statali, e quindi sarebbe riservata alla potestà legislativa regionale"*[41].

La Consulta rilevava sul punto che *"è di tutta evidenza, (...), che la stessa imprescindibile esigenza di uniformità, che vale a qualificare come principi fondamentali le norme individuatrici delle fattispecie di illecito e le relative sanzioni, è sottesa anche alla regolamentazione del procedimento finalizzato alla loro applicazione"*. Posto che *"in tema di divieto di fumo si versa nella materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, (...) la determinazione della qualità e della misura delle sanzioni inerisce (...) a quei principi fondamentali che richiedono uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale"*. Il che *"determina la necessaria attrazione nella sfera di competenza statale della disciplina delle attività amministrative necessarie allo scopo. Il procedimento in questione non è accessorio ad una potestà legislativa regionale, ma, pur nell'ambito della complessiva materia «tutela della salute», ad un'area di normazione - quella riguardante le sanzioni - di sicura attribuzione allo Stato (...)"*[42].

Tuttavia, continua la Consulta, *"ove si consideri, (...), che il divieto di fumo ricade nella materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., è opportuno e conforme al principio di leale collaborazione che la disciplina del procedimento non sia dettata in modo unilaterale dallo Stato, escludendo del tutto le Regioni"*[43]. Il che, a ben riflettere, non sarebbe conforme al principio di *leale collaborazione*, ma ancor prima alla naturale conformazione concorrente della competenza legislativa in materia di *"tutela della salute"*.

Anzi, ancor prima, la naturale conformazione concorrente della materia imporrebbe un concreto intervento normativo

regionale nella posizione della normativa di dettaglio e non già il mero coinvolgimento nelle forme della *leale collaborazione*. Solo le citate esigenze unitarie e la necessità di non scindere l'aspetto sanzionatorio dalla posizione del divieto impongono la soluzione propugnata dalla Consulta, cosicché, nel caso di specie si perviene ad un'ipotesi estrema di deroga al regime delle competenze in un contesto ove non si registra affatto la solita concorrenza di competenze, ma ove in maniera lineare si ha una competenza concorrente che viene - a scapito delle regioni - trattata diversamente per esigenze unitarie.

La spiegazione fornita dalla Corte è, come detto, ricollegata alla *ratio* della normativa, "che determina l'attrazione del procedimento sanzionatorio nella competenza legislativa statale", da ricercarsi dunque nell'esigenza di "uniformità volta a dare alle sanzioni, almeno nella previsione normativa, lo stesso grado di effettività in ogni parte del territorio nazionale". Tuttavia, quella uniformità deve conciliarsi "con l'interesse costituzionalmente tutelato delle Regioni a far valere, nella predisposizione delle norme legislative, le proprie specifiche esigenze"; cosicché, "giova appunto far riferimento al principio di leale collaborazione, (...), che rende preferibile l'integrazione non conflittuale delle esigenze unitarie con quelle autonomistiche, senza rigide separazioni e contrapposizioni dualistiche"**[44]**.

Si tratta di uno dei tanti casi "in cui l'intreccio delle competenze legislative e amministrative statali e regionali mal si presta ad essere risolto in termini di drastica scissione" , ancorché, a ben vedere, alquanto anomalo, posto che la concorrenza di competenze sarebbe data non già da analoghe competenze legislative, ma da competenze amministrative strettamente accessorie alla competenza statale della posizione dei principi fondamentali, da un lato, e la competenza legislativa concorrente regionale, dall'altro lato**[45]**.

Dunque, il legislatore statale prima e la Consulta poi, invece di tentare di operare la distinzione tipica delle materie di pertinenza concorrente tra principi fondamentali e normativa di dettaglio, i primi di pertinenza statale, la seconda di competenza regionale, di fronte ad esigenze di definizione unitaria della materia, preferiscono non operare la detta scissione e lasciare allo Stato finanche la definizione della normativa di dettaglio, nel solo rispetto del principio di *leale collaborazione*.

Il che non può che trovare esclusiva giustificazione in esigenze di uniformità**[46]** connesse alla salvaguardia di valori di rilevanza costituzionale, quali la "tutela della salute".

10 - Spunti per una conclusione alla luce della politicità nella scelta di definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni".

A quanto fino ad ora evidenziato si aggiunga che è stato di recente confermato dalla giurisprudenza costituzionale che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, se verso il basso non può comportare la menomazione del c.d. *contenuto essenziale del diritto*, non incontra alcun limite verso l'alto, non risponde dunque ad alcun parametro predefinito, se non alla scelta tutta "politica" del legislatore statale di definire la misura dei citati livelli. Cosicché, è di tutta evidenza che se i presupposti sono quelli della sentenza n. 63 del 2005, anche mediante l'esercizio della competenza di cui alla lett. m), 2° comma, art. 117 Cost. lo Stato potrà spingere sensibilmente in avanti la sua normazione, fino all'autentica invasione di ambiti di pertinenza regionale, indipendentemente dal ricorso a criteri giurisprudenziali di definizione delle competenze, ma, ancor prima, a monte nel momento stesso dell'esercizio della competenza.

Sul punto basta citare, a mero titolo esemplificativo, la sentenza n. 279/2005, ove si legge che "i regolamenti previsti dall'art. 7, comma 1, della legge n. 53 del 2003 riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione. Le norme impugnate, che a tali regolamenti fanno riferimento, non ledono pertanto alcuna competenza regionale né contrastano con il principio di leale collaborazione"**[47]**.

Il che afferma la Corte senza tuttavia entrare nel merito della determinazione effettuata dallo Stato, assumendo dunque implicitamente la massima libertà in capo al legislatore statale nel definire la misura di livelli del genere.

E' da dire dunque conclusivamente che sono fatti sicuramente salvi i diritti dei cittadini, ma, fino a quando permarrà la evidenziata funzione tutoria dello Stato nei confronti delle regioni, queste ultime non potranno che vedere sensibilmente compromessi i loro ambiti di competenza.

* Intervento al Convegno La nuova riforma costituzionale - Assetti di governo e organizzazione territoriale, svoltosi a Ravenna il 3 marzo 2006

[1] In questo senso è la condivisibile lettura di R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, Relazione al Convegno *Le prospettive della legislazione regionale*, Milano, 26-27 gennaio 2006, in *I Paper del Forum dei Quaderni Costituzionali*, p. 2, il quale evidenzia in particolare che "mai il discorso attorno alla perimetrazione delle materie è stato semplice (...), ma oggi, dopo la riscrittura degli elenchi dell'art. 117, è diventata ancora più complessa e aleatoria". Per un inquadramento organico ed approfondito della problematica della "definizione delle materie" si rinvia a R. Bin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol. I, Napoli, 2004, pp. 295 ss. e A. Ruggeri - C. Salazar, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol. IV, Napoli, 2004, pp. 1943 ss.; per una recente disamina critica della giurisprudenza della Corte costituzionale in argomento, si veda A. Ruggeri, **Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)**, Relazione al convegno su *Il controllo di costituzionalità sulle leggi regionali: Italia e Spagna a confronto*, Udine 5 maggio 2006, in *I Paper del Forum dei Quaderni Costituzionali*.

[2] Di questo avviso è R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, cit., p. 2, a parere del quale "questo spiega perché la Corte abbia progressivamente spostato la sua attenzione verso il livello degli interessi"; ed a proposito della "smaterializzazione delle materie" sottolinea che "ora che la Corte si trova nella necessità di prendere sul serio il limite delle materie, i contorni di esse sono diventati particolarmente evanescenti".

[3] Cfr., Corte cost., sent. 359/2003, Punto n. 5.1. del *Considerato in diritto*.

[4] Cfr., Corte cost., sent. 359/2003, Punto n. 5.2. del *Considerato in diritto*.

[5] Cfr., Corte cost., sent. 359/2003, Punto n. 4.2. del *Considerato in diritto*.

[6] V'è da precisare inoltre che se "dalla definizione generale si passa all'esame delle esemplificazioni contenute nel comma 2 dell'art. 2, si deve constatare che alcune di esse costituiscono, in linea di astratta previsione, fattispecie penalmente rilevanti (...), altre integrano ipotesi tipiche di violazione di obblighi del datore di lavoro [c.d. demansionamento, (...)]"; così, Corte cost., sent. 359/2003, Punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

[7] Ciò che deve viceversa ritenersi certamente precluso alle Regioni è "di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali, (...)". Ne deriva che "La legge regionale impugnata, contenendo nell'art. 2 una definizione generale del fenomeno mobbing che costituisce il fondamento di tutte le altre singole disposizioni, è evidentemente viziata da illegittimità costituzionale"; così, Corte cost., sent. 359/2003, Punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

[8] Come rilevato, infatti, la normativa in materia di *mobbing* può avere una pluralità di oggetti: "può riguardare la prevenzione e repressione dei comportamenti dei soggetti attivi del fenomeno, le misure di sostegno psicologico e, se del caso, l'individuazione delle procedure per accedere alle terapie di tipo medico di cui la vittima può avere bisogno nonché il regime degli atti o comportamenti posti in essere da quest'ultima come reazione a quanto patito". Avuto riguardo alla condotta degli agenti la relativa disciplina rientra dunque nell'"ordinamento civile"; "allo Stato spetta, pertanto, la competenza a dettare la definizione del mobbing ove e quando lo ritenga opportuno". Mentre con riferimento "alle conseguenze prodotte dagli atti e comportamenti vessatori, la Corte diede atto che nella giurisprudenza erano emersi i profili attinenti alla salute del lavoratore che assumeva di esserne stato destinatario e alla qualificazione degli atti da lui compiuti, ricollegabili a detti comportamenti e riconducibili sotto le previsioni dell'art. 2087 cod. civ.; profili in relazione ai quali la disciplina del mobbing era riconducibile alla tutela della salute e alla tutela e sicurezza del lavoro o ancora all'ordinamento civile"; così, Corte cost., sent. 22/2006, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

[9] Cfr., Corte cost., sent. 22/2006, cit.

[10] Con riferimento ad altri contenuti contestati della legge, non sono fondate "le censure concernenti le disposizioni (...) le quali prevedono l'istituzione di un centro di riferimento regionale presso l'ASL di Pescara e di centri di ascolto

presso tutte le ASL della Regione e contengono l'indicazione dei compiti di questi"; è da rilevare infatti che "i compiti affidati a tali centri attengono principalmente al rilevamento e alla valutazione delle conseguenze degli atti e comportamenti vessatori sulla salute dei lavoratori ed alla predisposizione di misure di sostegno per loro e per le loro famiglie, vale a dire ad uno degli oggetti possibili della normativa in tema di mobbing". Cosicché, "in conclusione può dirsi che la legge impugnata non ha oltrepassato i limiti della competenza che già questa Corte ha riconosciuto alle Regioni quando ha affermato che esse «possono intervenire con propri atti normativi anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze» (v. sentenza n. 359 del 2003)"; così, Corte cost., sent. 22/2006, Punto n. 5 del Considerato in diritto.

[11] Cfr., Corte cost., sent. 359/2003, Punto n. 7 del Considerato in diritto.

[12] Nel caso di specie, tra l'altro, "la materia concernente la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, infatti, ricomprende senza dubbio nella sua seconda parte, nell'ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli"; così, Corte cost., sent. 255/2004, Punto n. 2 del Considerato in diritto.

[13] Corte cost., sent. 303/2003, Punto n. 2.3 del Considerato in diritto.

[14] Nemmeno "l'esigenza di attendere l'attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale può giustificare il fatto che questa funzione gestoria sia anch'essa posta in quiescenza"; v'è da rilevare inoltre che "nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce"; così, Corte cost., sent. 13/2004, Punto n. 4 del Considerato in diritto.

[15] La Corte rileva preliminarmente che "non a caso la legge n. 146 del 1990 qualifica, all'art. 1, servizio pubblico essenziale" il servizio di istruzione. Ne deriva che "il tipo di pronuncia che questa Corte è chiamata ad adottare è suggerito (...) dall'esigenza di tenere insieme il rispetto del riparto delle competenze costituzionali e la continuità del servizio scolastico". La norma impugnata "deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche"; cfr., Corte cost., sent. 13/2004, cit.

[16] In quelle occasioni, la Corte ha infatti ammesso la "perdita da parte dello Stato, in tutto o in parte, della potestà regolamentare (...) per il fatto che la materia in questione (sia) divenuta oggetto di competenza legislativa concorrente", ma "ha precisato (cfr. sentenze n. 370 del 2003 e n. 13 del 2004) che non può tale circostanza determinare la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale - nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. - sono realizzati. In sintesi, non si può privare la società civile e i soggetti che ne sono espressione (enti pubblici e privati, associazioni, circoli culturali, ecc.) dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato"; cosicché, "l'accoglimento del ricorso, con il conseguente annullamento dei regolamenti impugnati, potrebbe comportare nell'immediato il sacrificio di valori che non solo sono evocati dalle suddette norme costituzionali, ma che permeano di sé la prima parte della Costituzione, e pertanto effetti incompatibili con la Costituzione stessa"; così, Corte cost., sent. 256/2004.

[17] Cfr., Corte cost., sent. 467/2002.

[18] Così, Corte cost., sent. 370/2003, Punto n. 4 del Considerato in diritto.

[19] Cfr., Corte cost., sent. 370/2003, cit.

[20] Fondo che a detta della Consulta violerebbe "in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali", mantenendo "allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce"; Cfr., Corte cost., sent. 370/2003, Punto n. 7 del Considerato in diritto.

[21] Cfr., Corte cost., sent. 370/2003, *cit.*

[22] In questo senso, Corte cost., sent. 50/2005, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

[23] Cfr., Corte cost., sent. 50/2005, *cit.*

[24] Cfr., Corte cost., sent. 219/2005, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

[25] Nello specifico, ricorrendo alle parole della Corte, questa normativa, da un lato, *"in quanto mira ad agevolare l'accesso all'occupazione, attiene in senso lato al collocamento, e quindi si iscrive nella tutela del lavoro attribuita dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni"*; è da rilevare infatti che *"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"*. Dall'altro lato, per il fatto che ai soggetti impiegati in tale tipo di lavori vengono corrisposte somme di danaro che per la loro natura latamente previdenziale possono essere accostate all'indennità di disoccupazione o di mobilità od al trattamento di integrazione salariale, la disciplina in questione *"evoca sia la materia delle politiche sociali, di sicuro compresa nella competenza regionale residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 (sentenza n. 427 del 2004), sia quella della "previdenza sociale", attribuita invece alla competenza esclusiva dello Stato dal secondo comma, lettera o), dello stesso articolo"*. Per finire, *"la competenza residuale regionale è coinvolta pure sotto l'ulteriore profilo della "formazione professionale" dei soggetti assegnati a lavori socialmente utili, nella misura in cui siffatta assegnazione persegua anche finalità formative"*; così, Corte cost., sent. 219/2005, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

[26] Cfr., Corte cost., sent. 219/2005, Punto n. 8 del *Considerato in diritto*.

[27] Cfr., Corte cost., sent. 219/2005, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

[28] La Consulta dichiara dunque l'incostituzionalità della norma impugnata per il fatto che *"non è previsto alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni"*; Cfr., Corte cost., sent. 219/2005, *cit.*

[29] Cfr., Corte cost., sent. 219/2005, *cit.*

[30] Di diverso avviso sul punto pare R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, *cit.*, p. 6, ove rileva che *"l'esito a cui conduce l'applicazione del criterio della prevalenza non è molto distante da quello a cui porta la dottrina delle c.d. materie trasversali"*.

[31] *"A tale conclusione inducono sia la ratio e l'inquadramento sistematico della normativa denunciata, sia la connessione funzionale tra la fase di emersione progressiva basata sui piani individuali, oggetto di censura, e quella fondata sulla dichiarazione di emersione, di cui al citato art. 1"*; così, Corte cost., sent. 234/2005, Punto n. 4.2. del *Considerato in diritto*.

[32] *"Le norme oggetto di censura vanno, perciò, annoverate tra quelle che, per costante orientamento di questa Corte, pongono alla potestà legislativa regionale «il limite cosiddetto del diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» (v., fra le molte decisioni, sia anteriori che posteriori alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, le sentenze n. 50 del 2005, n. 282 del 2004, n. 352 del 2001 e n. 82 del 1998)"*; così, Corte cost., sent. 234/2005, Punto n. 4.2.3. del *Considerato in diritto*.

[33] Cfr., Corte cost., sent. 234/2005, Punto n. 4.3. del *Considerato in diritto*.

[34] *"Neppure sussiste la competenza legislativa residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., invocata dalle Province autonome ricorrenti in forza della "clausola di maggior favore" prevista in via transitoria dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche con riferimento alla asserita esistenza di una materia dell'impresa"*; così, Corte cost., sent. 234/2005, Punto n. 6. del *Considerato in diritto*.

[35] *"Non trova, pertanto, applicazione neanche l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, che prevede che la Conferenza Stato-Regioni sia sentita sugli schemi di atti normativi statali nelle materie di competenza delle Regioni"*;

così, Corte cost., sent. 234/2005, Punto n. 9. del *Considerato in diritto*.

[36] In questo senso, Q. Camerlengo, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, p. 8. Di questo avviso è anche R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, *cit.*, p. 2 e 3, secondo il quale in passato "la giurisprudenza costituzionale aveva progressivamente spostato la sua attenzione verso il variabile livello degli interessi".

[37] Cfr., Corte cost., sent. 383/2005, Punto n. 30 del *Considerato in diritto*.

[38] Cfr., Q. Camerlengo, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, *cit.*, p. 9.

[39] Cfr., Corte cost., sent. 219/2005, Punto n. 8 del *Considerato in diritto*.

[40] Cfr., Corte cost., sent. 231/2005, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

[41] Dal canto suo, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepiva "che la natura di principio fondamentale del divieto di fumo nei locali chiusi aperti al pubblico, (...), imporrebbe l'uniformità del procedimento sanzionatorio"; cosicché, "la norma impugnata sarebbe comunque rispettosa della potestà legislativa regionale, poiché stabilisce che la ridefinizione del procedimento sanzionatorio avvenga tramite accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, e quindi previo consenso delle Regioni stesse"; così, Corte cost., sent. 63/2005, Punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

[42] Ad avviso della Corte, infatti, "la stretta strumentalità del procedimento di accertamento delle infrazioni e di irrogazione delle sanzioni rispetto alla effettività del divieto di fumo in locali chiusi, posto a tutela di un bene non (è) suscettibile di valutazioni differenziate". Ne deriva che "una intrinseca necessità di coerenza normativa e amministrativa impone che non si determinino fratture sul versante applicativo delle sanzioni di sicura competenza statale. Una regolamentazione differenziata del procedimento finalizzato all'irrogazione delle sanzioni non solo sarebbe fonte di incertezze e complicazioni per le amministrazioni e per i cittadini, ma finirebbe per influire negativamente sulla effettività delle sanzioni medesime, ove le modalità applicative variassero da Regione a Regione. La stessa esigenza di uniformità sottesa alla qualificazione come principi fondamentali di tutte le norme sanzionatorie in materia deve, quindi, presiedere alla disciplina delle attività finalizzate all'applicazione delle sanzioni medesime"; cfr., Corte cost., sent. 63/2005, Punto n. 2.1 del *Considerato in diritto*.

[43] Cfr., Corte cost., sent. 63/2005, Punto n. 2.2 del *Considerato in diritto*.

[44] Conclusivamente, "la norma statale impugnata prevede una delle possibili modalità di conciliazione delle ragioni dell'unità con quelle dell'autonomia. La ridefinizione del procedimento è infatti affidata ad un accordo tra Stato e Regioni, da raggiungersi in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni e Province autonome. Tale tipo di accordo, che non può modificare l'ordine costituzionale delle competenze, può essere valida soluzione collaborativa in un campo di attività amministrative strettamente accessorio ad una competenza legislativa appartenente allo Stato, in quanto attinente a principi fondamentali, ma iscritto pur sempre nel più vasto ambito della tutela della salute, materia affidata dalla Costituzione alla competenza legislativa concorrente". Cfr., Corte cost., sent. 63/2005, *cit.*

[45] Cfr., Corte cost., sent. 63/2005, *cit.*

[46] Di estremo interesse al riguardo le osservazioni di R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, *cit.*, p. 9, secondo il quale "la considerazione delle esigenze unitarie che richiedono interventi non frazionabili interrompe la concorrenza tra i due legislatori e consente allo Stato di porre norme prevalenti, anche laddove non siano dotate dei caratteri propri del principio".

[47] Cfr., Corte cost., sent. 279/2005, Punto n. 8.1 del *Considerato in diritto*.