

DEROGABILITÀ *IN MELIUS* E INVIOLABILITÀ DELL'EQUILIBRIO STABILITO DALLA LEGISLAZIONE STATALE ORGANICA

di

Giulio M. Salerno

(Professore straordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Macerata)

4 dicembre 2003

Sommario: 1. Considerazioni preliminari sulla sentenza n. 331 del 2003. – 2. La definizione di “legislazione statale organica”. – 3. Il rapporto con la sentenza n. 407 del 2002.

1. - La sentenza n. 331 della Corte costituzionale pone un dato giurisprudenziale innovativo e di non poco interesse nella definizione delle attribuzioni legislative dello Stato e delle Regioni scaturite dalla legge cost. n. 3 del 2001: là dove esista una disciplina legislativa statale che, dettando legittimamente ed in modo organico ed esaustivo norme di principio in una data materia – materia, si badi bene, da intendersi soltanto come uno specifico ambito oggettivo su cui interviene la normazione statale medesima e non come una delle “materie” nel senso utilizzato dall’art. 117, commi 2, 3 e 4 cost. -, stabilisce *standard* uniformi per l’intero territorio nazionale al fine di raggiungere un determinato equilibrio tra una pluralità di esigenze che non solo sono reciprocamente collegate, ma soprattutto si riferiscono a distinti ambiti di competenza legislativa delle Regioni, la successiva legislazione regionale che intervenga in uno di tali ambiti non può modificare l’equilibrio stabilito dalla legislazione statale, neppure derogando *in melius* – cioè rafforzando la tutela di specifici interessi o esigenze costituzionalmente rimessi anche alla competenza legislativa delle Regioni stessi – gli *standard* predetti.

In estrema sintesi, la legge regionale che altera in qualunque modo l’equilibrio stabilito dalla predetta disciplina statale di principio – e che viene espressamente definita dalla Corte costituzionale come “organica”, è costituzionalmente illegittima.

Nella stessa sentenza n. 331 si riconosce la valenza parzialmente innovativa di quanto ivi enunciato rispetto ad una precedente decisione del 1999, la n. 382, ove invece si era consentito che la legge regionale potesse dettare *standard* migliori di quelli già fissati con legge di principio dello Stato. Tuttavia, sul punto la Corte ha buon giuoco nel rilevare che nel caso della “questione allora decisa” non sussisteva una “organica disciplina statale di principio”, sicché non ci si deve meravigliare se l’intervento regionale migliorativo degli *standard* era stato ritenuto costituzionalmente legittimo in quanto “aggiuntivo”, mentre “ora”, trattandosi di un’“aggiunta che si traduce in un’alterazione” dell’equilibrio stabilito con legge dello Stato, anzi con una vera e propria “legge quadro statale”, interventi regionali di tal tipo sono da considerarsi incostituzionali.

Il ragionamento appare sostanzialmente corretto: se la legge dello Stato non offre un quadro normativo completo, ovvero, come dice la Corte, “una disciplina esaustiva della materia” in questione, in modo che risulti delineato un determinato rapporto di composizione tra le diverse esigenze in competizione, non si può escludere che la Regione possa intervenire inserendovi una disciplina derogatoria *in melius*, o, meglio, che determini una maggiore tutela per un qualche interesse (che naturalmente deve rientrare nelle sue competenze legislative) che viene così preferito, in quello specifico ambito territoriale, rispetto ad un altro interesse. In altri termini, sebbene nella prosa della Corte alla distinzione tra l’oggetto legislativo su cui è intervenuta la sentenza del 1999 e quello della presente decisione, si sovrapponga una certa sottolineatura del dato cronologico (soprattutto nella forte contrapposizione lessicale fra ciò che era stato deciso “allora” e quanto viene pronunciato “ora”), sembra tuttavia restare fermo che, in assenza di una disciplina statale “organica” o comunque “esaustiva della materia” nel senso predetto, le Regioni possono ancora continuare a dettare *standard* migliorativi di quelli indicati in una legge statale di principio, in quanto considerati meramente aggiuntivi rispetto a quest’ultima e dunque, in tal senso, non modificativi del complessivo equilibrio fissato dallo Stato là dove siano contemperate una pluralità di “esigenze” parimenti rimesse anche alla competenza legislativa regionale.

In questa sede si intende tratteggiare quale possa essere l’effettiva ampiezza degli effetti riduttivi che dall’importante precisazione contenuta nella sentenza n.331 potranno gravare, al verificarsi delle predette condizioni, sull’idoneità derogativa già riconosciuta alla legge regionale rispetto alla legislazione statale. Che tali effetti si verificheranno, del resto, appare piuttosto evidente se soltanto si tenga conto del fatto che il fenomeno della legislazione statale coinvolgente una molteplicità di “materie” – o, meglio, di istanze ed interessi - di competenza regionale, è reso oggi quasi inevitabile sia dalle molteplici

sovrapposizioni (in ordine e all'oggetto e alla finalità della normazione) esistenti tra le "materie" elencate dalla Costituzione vigente nelle quali lo Stato è competente a dettare leggi (in via esclusiva o, in sede concorrente, nella determinazione dei principi), e quelle di competenza regionale concorrente, sia da una sorta di effetto di trascinamento, in base al quale lo Stato continua a legiferare secondo schemi oggettuali che per molti versi ricalcano la previgente ripartizione delle attribuzioni legislative, finendo così per coinvolgere non infrequentemente una pluralità di ambiti che adesso sono rimessi anche alla competenza regionale.

2. – Come detto, dall'affermazione contenuta nella sentenza che qui si commenta non potranno non conseguire esiti di innegabile rilievo nel concreto determinarsi del ruolo reciprocamente interferente della legislazione statale e di quella regionale. Ed in particolare, può prevedersi che il contenzioso tra lo Stato e le Regioni verterà sull'esatta identificazione della legislazione organica dello Stato, giacché soltanto in presenza di siffatta normazione gli *standard* statali sono considerati adesso inderogabili anche *in melius*.

Su questo specifico aspetto, dalle succinte indicazioni fornite dalla Corte nella sentenza n. 331 sono ricavabili alcune considerazioni. In primo luogo, il concetto di legislazione statale che detta "un'organica disciplina (...) della materia" non si collega in modo né esclusivo, né bidirezionale con le singole "materie" elencate nei commi 2 e 3 dell'art. 117, cost.. Al contrario, la legge statale detta una disciplina organica proprio in quanto regola una data "materia" che verte necessariamente e nel medesimo tempo su una pluralità di ambiti in ordine ai quali le Regioni possono esercitare la competenza legislativa che spetta loro in virtù delle norme costituzionali. In altri termini, la disciplina legislativa organica, nel senso qui utilizzato, da un lato è relativa ad una "materia" la cui identificazione è rimessa alla libera (seppure, deve aggiungersi, nei limiti della ragionevolezza) scelta della legge statale stessa, dall'altro lato non può non essere intersettoriale o comunque tangenziale ad una pluralità di ambiti rimessi alla competenza legislativa regionale, cioè deve toccare nel medesimo tempo più di uno dei singoli ambiti oggettualmente e teleologicamente ricavabili dalle predette elencazioni costituzionali delle competenze legislative statuali e regionali.

Anzi, tenuto conto di quanto affermato dalla Corte in altre sue decisioni, sembra doversi affermare che la disciplina statale organica si possa estendere fino a coinvolgere ambiti costituzionalmente rimessi alla potestà legislativa residuale o generale delle Regioni, giacché, come noto, la competenza legislativa statale esclusiva concerne anche le materie cd. trasversali, ossia quelle idonee – come nel caso della determinazione dei livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – ad “investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle e condizionarle” (cfr. Corte cost. n. 282 del 2002).

In secondo luogo, la disciplina legislativa statale è considerata organica dalla Corte quando appare “esaustiva”. Con ciò si potrebbe ragionevolmente intendere che, dal punto di vista contenutistico, la regolamentazione statale di principio deve dimostrarsi idonea a conformare in modo sufficientemente sistematico e coerente, sia negli aspetti generali che nelle più rilevanti modalità organizzative e funzionali, quella data “materia”. Ci si può chiedere, inoltre, se l’efficacia integralmente vincolante dell’equilibrio stabilito dalla legislazione di principio dello Stato nei confronti delle leggi regionali, sia condizionata, stavolta dal punto di vista formale, dalla presenza di una vera e propria “legge quadro statale” – che riassume cioè *unico acto* l’intera disciplina esaustivamente conformativa di quella data “materia” - come peraltro è avvenuto nel caso affrontato nella sentenza in oggetto.

A ben vedere, se è vero che la presenza di una sola legge quadro dello Stato che abbracci compiutamente una data “materia”, rende senz’altro più evidente e dimostrabile l’intento del legislatore statale di fornire un assetto coordinato dei rapporti intercorrenti tra i diversi interessi in giuoco, è altrettanto vero che la Corte nella sentenza n. 331 ragiona in termini di “contesto” (cfr. in specie l’inizio dell’ultimo periodo del punto 5.2 del Considerato in diritto), e dunque senza richiedere necessariamente che la disciplina di principio sia raccolta ed esplicitata in un solo atto legislativo appositamente ed esclusivamente rivolto a tal fine. Del resto, ipotizzare il contrario vorrebbe dire che, se l’equilibrio stabilito dallo Stato fosse correttamente ripartito tra più atti legislativi contenenti disposizioni di principio, le quali non risultassero contraddittorie tra di loro ma al contrario reciprocamente compatibili e complementari nella definizione degli *standard* uniformi, si dovrebbe giungere alla conclusione davvero paradossale e senz’altro giuridicamente insostenibile che in tali evenienze gli *standard* fissati dal legislatore statale non sarebbero integralmente – cioè anche *in melius* - vincolanti per la legislazione regionale soltanto perché frazionati in una pluralità di atti legislativi. In altre parole, a nostro modesto avviso dalla sentenza in esame non deve ricavarsi la nascita né di una nuova tipologia di legge statale di principio, né della nozione di legge “organica” in senso proprio, istituto che, come noto, trova applicazione, ma con scopi ben diversi, in ordinamenti vicini al nostro. Viceversa, più semplicemente, deve riconoscersi che i connotati vincolanti di cui parla la sentenza n. 331, vanno riferiti alla legislazione statale

di principio nel suo complesso, dunque là dove essa si presenta ripartita in una pluralità di atti legislativi che si sono succeduti nel tempo.

In terzo luogo, sempre circa l'individuazione della legislazione organica, la Corte afferma che mediante quest'ultima il legislatore statale "persegue un equilibrio tra esigenze plurime (...)"; da ciò taluno potrebbe dedurre che, per qualificare una data legislazione come organica, basterebbe rilevare al suo interno la sola intenzione di perseguire un dato equilibrio tra un certo complesso di esigenze, non anche l'effettivo rapporto di sistema tra gli *standard* uniformi da essa posti. Tale interpretazione, invero, appare contraddittoria con quanto sopra rilevato, non solo perché presuppone che la ratio equilibratrice sia riscontrabile all'interno di una ed una sola legge, ma anche perché la legislazione organica si deve caratterizzare per la presenza non tanto di una mera intenzione, quanto di un dato equilibrio tra le esigenze contemporaneamente in competizione in quella materia, equilibrio che deve giuridicamente risultare proprio dalle disposizioni che, fissando determinati principi uniformi, sono volte ad assicurare un diverso reciproco grado di tutela agli interessi compresenti. Ciò tuttavia non dovrebbe comportare anche l'accertamento in concreto dell'effettiva realizzazione di tale equilibrio, dato che, come noto, un siffatto compito è normalmente sottratto al sindacato di legittimità della Corte.

3. – Da ultimo, occorre delineare il rapporto sussistente tra il segnalato aspetto innovativo della sentenza n. 331 del 2003 e la non lontana sentenza n. 407 del 2002 – peraltro non espressamente considerata nella motivazione della pronuncia qui in esame - ove si è ammesso che le Regioni possano "ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa (...) rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati". Il rapporto tra le due pronunce appare piuttosto delicato, anche perché la sentenza n. 407 del 2002 è stata considerata per molti aspetti un *leading case* nella giurisprudenza costituzionale relativa all'applicazione del nuovo Titolo V. Occorre allora domandarsi se la precisione contenuta nella sentenza n. 331 del 2003 ne rappresenti o meno un significativo *revirement*. Per di più, non può omettersi di segnalare che nella stessa sentenza del 2002 la Corte, proprio ricordando la sua precedente sentenza n. 382 del 1999 – quella stessa il cui enunciato sul punto in questione, viceversa, la sentenza n. 331 del 2003 è espressamente rivolta a circoscrivere - ha ritenuto non incostituzionale una disciplina regionale disomogenea rispetto a quella statale "specie a considerare che essa se, da

un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti".

Presumibilmente, allora, il rapporto tra le due pronunce va individuato proprio nell'effettiva implicazione innovativa che deve riconoscersi alla sentenza n. 331 del 2003: quando la legge regionale si trova innanzi ad una normazione statale rivolta ad un solo obiettivo – come nel caso affrontato nella sentenza n. 407 del 2002 –, rispetto a quest'ultima rimangono sempre ammissibili le leggi regionali che dispongono *in melius*, ovvero quelle che, concordando dal punto di vista teleologico con la legge dello Stato, si limitano a rafforzare il perseguimento dell'obiettivo posto dallo Stato mediante l'aggravamento degli *standard* prescritti nei confronti dei soggetti destinatari. Al contrario, come nel caso della pronuncia n. 331 del 2003, quando nella legislazione statale organica non è individuabile un'unica finalità di tutela, ma un complesso di scopi relativi a molteplici esigenze legate tra di loro secondo un dato rapporto di reciproca composizione, la legge regionale che ne favorisce uno a scapito degli altri, vanifica l'obiettivo complessivo della legge statale, e si pone inevitabilmente in diretto contrasto con la *ratio* stessa della legge e conseguentemente con la Costituzione.