



**A PROPOSITO DI (IMPOSSIBILI?) DISCIPLINE LEGISLATIVE REGIONALI
ADOTTATE IN SOSTITUZIONE DI DISCIPLINE STATALI MANCANTI (NOTA A
CORTE COST. N. 373 DEL 2010)**

di

Antonio Ruggeri

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina)

12 gennaio 2011

Di non poco interesse appare essere la pronunzia qui succintamente annotata, sotto più aspetti, il più rilevante dei quali attiene al modo complessivo con cui è inteso, nelle pratiche di giustizia costituzionale, il controverso e spinoso rapporto tra unità ed autonomia.

In breve, la Corte censura un intervento regionale riguardante i rifiuti, riportato alla tutela dell'ambiente, "materia" di esclusiva spettanza dello Stato. Una censura che non viene meno per il fatto della mancanza di una disciplina statale, in sostituzione (ed in attesa) della quale si giustifica la posizione della disciplina regionale. La Corte fa appello al suo consolidato orientamento secondo cui l'esclusività della competenza statale non si oppone all'adozione di norme regionali volte ad innalzare il livello *standard* di tutela fissato dallo Stato (alle pronunzie degli anni 2008 e 2009 espressamente richiamate potrebbero invero aggiungersene molte altre, tra le quali, e più di recente, le decisioni nn. 67, 101 e 315 del 2010), precisando che, in tal caso, non già di una "tutela" è appropriato discorrere, essendo essa appunto rimessa alla sola disciplina statale, bensì di una regolamentazione degli oggetti "riconducibili alle competenze delle Regioni stesse": "si tratta cioè di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime, al fine della loro esplicazione".

Queste affermazioni insegnano molte cose.

Innanzitutto, che la nozione di “tutela” va – a quanto pare – circoscritta alla sola definizione di una soglia minima o essenziale di salvaguardia del bene-ambiente (la cui rispondenza a modello la Corte, in ultima istanza, si riserva di verificare di volta in volta, a conti fatti secondo ragionevolezza); tutto ciò che poi si pone oltre o sopra di essa non sarebbe più “tutela” *stricto sensu*, pur laddove ricada nel medesimo ambito materiale (in senso oggettivo). In altri termini, l’innalzamento del livello di “tutela” non sarebbe più... *tutela* (ma cos’è, dunque?).

In secondo luogo, l’intervento regionale nella “materia” sua propria (il “di più” rispetto al livello fissato dallo Stato) presuppone – in questa peculiarissima “materia” –, di tutta evidenza, il previo intervento statale (non si può portare più in alto ciò che... *non c’è*), neppure – par di capire – laddove siano in gioco interessi pressanti o beni costituzionalmente meritevoli e bisognosi di protezione, in nome dei quali il riparto costituzionale delle competenze potrebbe non di rado trovarsi obbligato a recedere.

Il punto è di grande rilievo. Ancora assai di recente, la Corte ha ritenuto di poter (e dover) far luogo a complesse operazioni di “bilanciamento” tra il riparto in parola e la salvaguardia di diritti (o, più largamente, interessi) riconosciuti in Costituzione, un bilanciamento che poi, nei fatti, si è rivelato... *sbilanciato*, essendosi data la preferenza ai diritti (e, in ultima istanza, alla dignità della persona umana) rispetto alle competenze (sent. n. 121 del 2010, nonché il riferimento che è ad essa fatto nel mio *Appunti per uno studio sulla dignità dell’uomo, secondo diritto costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e in corso di stampa negli *Scritti in onore di V. Onida*, par. 3).

Ora, la cosa a prima vista singolare è che questa “logica” parrebbe valere a senso unico, unicamente cioè nel caso che, in nome dei diritti, si debba richiedere alla Regione un pur parziale (ma, nondimeno, significativo) sacrificio, una compressione della propria sfera di competenze: un sacrificio ed una compressione che, alle volte (come nel caso deciso dalla pronunzia da ultimo richiamata), sono a tempo indeterminato (e, perciò, in buona sostanza, a carattere permanente), mentre in altre circostanze si giustificano solo per quel tanto che è richiesto in attesa di un intervento adeguato da parte dell’ente per Costituzione competente. Sempre facendo riferimento a decisioni adottate negli ultimi tempi (ma molte altre potrebbero, come si sa, essere richiamate), la Corte ha avallato l’intervento regolatore, con norme “cedevoli”, dello Stato in vece di quello regionale, “in considerazione del contesto in cui è stato previsto” (sent. n. 176 del 2010), con una limitazione, quest’ultima, che fa molto pensare, alimentando l’ipotesi ricostruttiva che in contesti diversi le sostituzioni precarie non possano invece aversi (v., ad es., quanto se ne dice in Corte cost. n. 341 del 2010, che

parrebbe voler tornare ad una ricostruzione dei rapporti tra leggi statali e leggi regionali ispirata a rigida separazione delle competenze).

Viste le cose *dal punto di vista dello Stato*, insomma, il quadro appare internamente articolato e connotato da una strutturale mobilità degli elementi che lo compongono; una mobilità che, nondimeno, non solo non esclude ma anzi implica la possibilità che, in nome di interessi meritevoli di tutela, il riparto delle competenze possa trovarsi a recedere, dando modo agli interventi regolatori dello Stato di espandersi, *praticamente in ogni ambito materiale*, a salvaguardia degli interessi stessi.

Viste, di contro, le cose *dal punto di vista delle Regioni*, nessun servizio offerto in via “sussidiaria” da parte di queste ultime è consentito, pur se giustificato in nome di quegli stessi interessi che invece spianano la via all’ingresso delle norme statali nei campi materiali rimessi alla coltivazione delle Regioni stesse.

La qual cosa equivale – a me pare – come dire che *l’unità può farsi autonomia ma l’autonomia non può farsi unità*, nel senso appena chiarito che gli atti che tipicamente ed esclusivamente danno prestazioni di unità, le leggi statali, possono camaleonticamente trasformarsi e prendere, sia pure a titolo precario, il posto degli atti di autonomia, mentre non è, in alcun caso o modo, ammesso l’inverso.

Se ci si pensa, però, non si tratta qui di far (impossibili) graduatorie tra valori ugualmente fondamentali e, anzi, a mia opinione, tra le due facce (che, singolarmente prese, appaiono essere in tutto inespresse) di cui si compone l’unico volto (o valore) della Repubblica in congiunture siffatte evocato in campo, che – come mi è parso di poter notare in altri luoghi – è quello della unità *nella* autonomia (o, meglio, *per il tramite* dell’autonomia) ovvero dell’autonomia *nella cornice* dell’unità. Si tratta piuttosto di stabilire se ed a quali condizioni ed entro quali limiti possa immaginarsi un uso appropriato, adeguato, degli strumenti di normazione da parte delle Regioni in vece (ed in soccorso) dello Stato. Un uso che di sicuro non può, a mia opinione, aversi ogni qual volta una disciplina statale in realtà vi sia, seppure non prodotta *ad hoc*, a bella posta. L’esperienza maturata sul terreno dell’esercizio della potestà concorrente ci insegna infatti che, anche in assenza di leggi adottate allo specifico fine di porre i “principi fondamentali” della materia, la Regione può legiferare ugualmente, non già però – come invece da taluno proposto, dopo la riforma del Titolo V – ritenendosi la Regione stessa sgravata dell’onere di osservare qualsivoglia norma di legge statale (ciò che avrebbe indebitamente commutato la potestà concorrente in “piena”, con indebito sacrificio delle istanze di unità) bensì facendo capo ai principi desumibili dal tessuto normativo vigente, sì da preservarsi in ogni caso l’equilibrio tra unità e autonomia.

Se, insomma, i limiti “naturali” (nel senso di costituzionali) stabiliti per la legislazione regionale sono pur sempre rinvenibili nell’ordine positivo in vigore, dalla loro osservanza non è possibile in alcun modo prescindere, ferma ovviamente restando l’opportunità offerta alle Regioni di portare ancora di più in avanti o in alto la salvaguardia dei diritti (e, in genere, degli interessi) riconosciuti in Costituzione (o, se del caso, in altre Carte).

Se però – qui è il punto – nessuna disciplina di produzione statale dovesse rinvenirsi, pur dando fondo alle formidabili risorse di cui l’interpretazione dispone, nel corpo delle leggi in vigore, ci si deve chiedere se sia ragionevole che tutti i soggetti in cui si articola la Repubblica (e, dunque, tra di essi, le Regioni) debbano restare al palo, in attesa di un’iniziativa statale che potrebbe tardare ad arrivare o, addirittura, non venire mai alla luce, con pregiudizio grave ed irreparabile per situazioni soggettive bisognose di urgente tutela.

Torna, come si vede, la questione di fondo, relativa all’idea che si ha, che è lecito e doveroso avere, dell’autonomia, la quale – per come me la sono da tempo prefigurata – non è mera, sterile rivendica di poteri, di poteri per il potere, bensì *servizio* quotidianamente offerto alla comunità (maggiori ragguagli sul punto possono, volendo, aversi dal mio *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in “*Itinerari*” di una *ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, *Studi dell’anno 2002*, Torino 2003, 307 ss.). Ed allora è da chiedersi se di tale servizio possa farsi *in ogni caso* a meno o, non piuttosto, se non convenga giovarsene, sia pure a condizioni e in contesti nei quali resti comunque preservata l’unità.