



QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO  
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

*Nuova serie*

Università degli Studi di Padova

# QUESTIONI APERTE NEI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI

*a cura di*

Daria de Pretis e Carlo Padula



G. Giappichelli Editore

SEZIONE PRIMA  
PROFILI SOSTANZIALI



# LA TEORIA DEL PUNTO DI EQUILIBRIO

STEFANIA PARISI

SOMMARIO: 1. Introduzione e obiettivi euristici. – 2. Una proposta di tassonomia nella giurisprudenza post 2001. – 3. L'equilibrio di diritti e interessi in gioco fissato dalla legge statale... – 3.1. ...nelle materie esclusivo-trasversali tra le deroghe *in melius* e i concetti confinanti... – 3.2. ... e nelle materie concorrenti. – 4. Quando l'equilibrio riguarda le competenze: bilanciamento e regionalismo duale-garantista. – 5. La legge regionale può fissare un punto di equilibrio? – 6. La legge statale in discussione? Punto di equilibrio e meta-bilanciamento. – 7. Punto di equilibrio tra prestazioni di unità e ragionevole differenziazione: quale "effetto utile" per la e dalla giurisprudenza costituzionale?

## 1. *Introduzione e obiettivi euristici*

Il sintagma «punto di equilibrio» sconta un'ipoteca concettuale ingombrante. È intuitivo, infatti, ricondurlo quasi senza residui alle pratiche di bilanciamento e a tutto quell'universo semantico relativo alla ragionevolezza e alla composizione dei conflitti tra interessi e diritti<sup>1</sup>.

In particolare, ad avvincere il costituzionalista è il duplice senso del bilanciamento, che traduce il *farsi* dello Stato costituzionale<sup>2</sup>; un primo senso riguarda la

---

<sup>1</sup>Impossibile dare qui conto della sterminata letteratura in materia. Limitando l'attenzione alla dottrina italiana e al rapporto tra bilanciamento e ragionevolezza, cfr. almeno A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, Torino, 2014; O. CHESSA, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, 2002; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza*, Milano, 2000; A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1994; R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992. Di recente, sull'utilizzo del bilanciamento nella giurisprudenza della Corte, cfr. da ultimo R. BIN, *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo*, in *Lo Stato*, 18 (2022), 1 ss.

<sup>2</sup>Mentre, come ammonisce A. MORRONE, *Il bilanciamento...*, cit., spec. 9, in una fase precedente, quella dello Stato liberale, in cui legge e Costituzione si identificano, non ha senso parlare di bilanciamento «perché ogni potenziale conflitto di diritti o di interessi trova (sempre) pre-determinata una *regula iuris* che il giudice e qualsiasi operatore giuridico devono limitarsi ad applicare fonograficamente».

modalità attraverso cui la legge concretizza i valori e i principi espressi in Costituzione, componendoli in una fattispecie legislativa che, però, nella misura in cui cristallizza un determinato «compromesso politico-parlamentare [...] diventa solo un'ipotesi di bilanciamento *rivedibile*»<sup>3</sup>; un altro senso origina proprio da questa tensione tra legge e Costituzione, traducendosi in «meta-bilanciamento»<sup>4</sup>, ossia nella tecnica di giudizio attraverso cui il giudice costituzionale controlla la conformità a Costituzione del bilanciamento legislativo. Il punto di equilibrio è, dunque, sia l'esito del compromesso legislativo che l'approdo del giudizio su di esso: è quel luogo ideale in cui i conflitti tra interessi e principi si compongono raggiungendo una condizione di «stasi armonica».

In che senso il bilanciamento e il punto di equilibrio vengono evocati nel contesto del diritto regionale? L'obiettivo euristico ultimo del lavoro è rispondere a questa domanda. Ma la risposta è multifaccettata: ha a che fare con una giurisprudenza costituzionale che ha affinato, nel tempo, i propri canoni interpretativi per leggere i rapporti fra Stato e Regioni e che, talora, ha adoperato il precedente in modo problematico, non sempre conferente. Invero, proprio l'uso disinvolto del precedente, mostrando l'insufficienza delle classificazioni che si andavano pian piano formando, ha spinto questo lavoro a rivederle e ad aggiornarle di continuo.

Le ulteriori questioni affrontate in questo scritto sono poi: quale struttura hanno le decisioni della Corte che utilizzano la teoria del punto di equilibrio come sostegno argomentativo? In quali ambiti materiali la teoria viene evocata più di frequente? C'è un contegno argomentativo differente a seconda del tipo di potestà normativa? E a seconda del tipo di Regione (speciale o ordinaria)? Cosa accade in caso di intreccio materiale? L'esito della decisione varia a seconda del tipo di giudizio? Ossia: c'è una differenza tra giudizio in via principale e incidentale? Dalla risposta a queste domande origina la tassonomia che qui si offre.

## 2. *Una proposta di tassonomia nella giurisprudenza post 2001*

La giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva al 2001<sup>5</sup> non utilizza la teoria del punto di equilibrio allo stesso modo di quella più recente. I primi richiami giurisprudenziali espliciti sono occasionali, sporadici e parzialmente disallineati rispetto a quelli della giurisprudenza successiva al 2017. È a partire

---

<sup>3</sup> Così A. MORRONE, *Il bilanciamento...*, cit., spec. 11.

<sup>4</sup> Su cui specialmente G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, 2010, spec. 202.

<sup>5</sup> In questo scritto si è scelto di non esaminare la giurisprudenza precedente la riforma del titolo V per ragioni di spazio: in ogni caso, prima del 2001, il punto di equilibrio non è evocato espressamente con riferimento ai rapporti Stato-Regioni.

da quel momento che, invece, l'uso della formula diviene robusto e consapevole, richiamando una specifica intenzione argomentativa. Ci sono casi in cui la teoria non è evocata espressamente ma ciononostante la giurisprudenza si riferisce a queste decisioni come a dei precedenti, mostrando di ascriverle al medesimo *ac-quis*: ciò accade anche quando, in anni più recenti, la teoria si affina e i precedenti sono considerati *a posteriori* come manifestazione della stessa.

La classificazione delle decisioni qui proposta individua i seguenti *patterns* argomentativi, che poi saranno approfonditi nei rispettivi paragrafi:

1. in alcuni casi, la teoria del punto di equilibrio viene evocata in relazione al bilanciamento legislativo praticato dalla legge statale, che si trova a dover comporre interessi (e diritti) in conflitto. La competenza della legge statale *non* è in discussione. La legge regionale potrebbe intervenire se vanta un titolo di competenza ma non può *squilibrare* il punto di equilibrio da essa individuato. La legge statale assolve in modo chiaro alle prestazioni di unità che le si richiedono a tutela dell'eguaglianza di trattamento tra cittadini sull'intero territorio nazionale. Si potrebbe obiettare che già per tutte le materie di competenza esclusiva (e anche per i principi fondamentali in materie concorrenti) è così: nel 117, comma 2 (e comma 3, limitatamente ai principi), si ritrovano i titoli di intervento statali volti a realizzare interessi unitari<sup>6</sup>. In realtà, però, l'aggiunta dell'argomentazione che fa leva sul punto di equilibrio sembra voler dire qualcosa in più e, in casi limite, pare estromettere la legge regionale anche da una eventuale modificabilità *in melius* della disciplina statale: si proverà a dimostrarlo, giurisprudenza alla mano.

Insomma: se la legge regionale è espressione di *autonomia* e di *differenziazione*, la legge statale che individua il punto di equilibrio tra interessi e diritti confliggenti realizza prestazioni di *unità* e di *eguaglianza*. Si può dire, allora, che, in questa *tranche* di casi, il punto di equilibrio è il punto di fronte al quale si deve arrestare la differenziazione *tollerabile* in uno Stato composito.

1.1. Questo discorso è esportabile anche al livello delle Regioni speciali: anche qui la prestazione di unità è prestazione di eguaglianza, a cospetto della quale anche la specialità deve cedere perché si convertirebbe in diseguaglianza.

2. In altri casi il punto di equilibrio non riguarda il bilanciamento di interessi e diritti da parte della legge statale ma il modo attraverso cui convivono competenze statali e regionali e, dunque, le tecniche per comporre. Mentre nei casi sub 1 (e 1.1) non è in discussione la competenza, qui invece sembra che cambino sia l'oggetto che l'autore del bilanciamento: la Corte, autore del bilanciamento, deve capire come equilibrare titoli competenziali, astrattamente evocati in un determinato ambito materiale. Pare, insomma, che qui il punto di equilibrio serva a capire *di chi* è la competenza, più che a realizzare prestazioni di unità ed eguaglianza.

---

<sup>6</sup> Come è già chiaro nella sent. n. 536/2002.

3. Talora, la Corte riferisce il concetto di punto di equilibrio anche alla legge regionale: in questo caso l'espressione viene evocata in riferimento a prestazioni di unità in scala ridotta, nel senso che la legge regionale deve garantire omogeneità di trattamento sul territorio di riferimento. Inoltre, si salda alla capacità della legge regionale, *in quanto legge*, di poter contemperare interessi in gioco nell'ambito delle materie di propria competenza.

4. In rari casi, la Corte si spinge fino a sindacare il bilanciamento del legislatore, realizzando il c.d. *meta-bilanciamento*: lo fa sia per «verificare se il diritto fondamentale “perdente” non sia stato sottoposto a un sacrificio eccessivo»<sup>7</sup>, servendosi del test di proporzionalità, sia per evitare che da un incoerente bilanciamento discenda un'irragionevole compressione delle competenze regionali coinvolte.

L'avvertenza generale è che si tratta di una tassonomia “porosa”, dialogante: le paratie non sono rigide, ogni elemento della stessa è in qualche modo concatenato all'altro.

### *3. L'equilibrio di diritti e interessi in gioco fissato dalla legge statale...*

Dopo più di vent'anni dall'entrata in vigore della revisione costituzionale del Titolo V con la legge cost. n. 3/2001, quella delle competenze legislative è forse la questione più delicata, soprattutto per il ruolo che la Corte ha assolto, spesso suo malgrado, supplendo a deficit strutturali del sistema e a lacune del legislatore, anche in sede di attuazione. In questo contesto, la lettura dei rapporti Stato regioni si è affinata nel tempo, anche superando contingenze non rosee come le crisi economica e pandemica: in queste circostanze eccezionali si è anche assistito a un accentramento di competenze normative, come è normale che sia, stando almeno alle lezioni storiche di diverse esperienze federali<sup>8</sup>.

L'art. 117 è costruito in modo tale che le materie di competenza esclusiva statale assolvano, insieme ai principi fondamentali della materia nella potestà concorrente, a funzioni di interesse unitario: si potrebbe dire anzi che è consustanziale a queste potestà normative il perseguimento di fini, di esigenze unitarie. Vero è che alcune materie sono strutturate in senso teleologico e non oggettivo: le cc.dd. materie trasversali, del resto, rappresentano degli obiettivi, dei fini, dei valori che tutti gli enti della Repubblica devono perseguire. Tuttavia, anche l'equivoco della co-legislazione in forma criptica – che scaturirebbe dalla possibilità per le Regioni di intervenire in materie trasversali per concorrere a realizzare i valori insiti in questo tipo di competenza materiale – è stato chiarito dalla Corte: una comparte-

---

<sup>7</sup> Cfr. G. PINO, *Diritti e interpretazione...*, cit., spec. 202.

<sup>8</sup> Si veda quanto è accaduto nell'epoca roosveltiana con la crisi del 1929.

cipazione delle Regioni a realizzare i fini e i valori consustanziali alle materie trasversali può avvenire *solo* nell'ambito delle proprie competenze e *solo* se la deroga regionale innalza e non deprime i livelli di tutela: è questa la c.d. derogabilità *in melius*, su cui la giurisprudenza è ormai alluvionale.

Su questo quadro si innesta la teoria del punto di equilibrio. Nella *tranche* di casi che si esaminerà in questo paragrafo, la teoria del punto di equilibrio ha un utilizzo ben preciso.

Si tratta di casi in cui non si deve decidere a chi – Stato o Regioni – spetti la competenza normativa: non è, cioè, un problema di sussunzione della fattispecie concreta in uno dei titoli di intervento dell'art. 117.

Il punto di equilibrio è, infatti, l'esito del bilanciamento che il legislatore statale fa in una materia di sua competenza esclusiva (trasversale) o concorrente (per la parte relativa ai principi) tra interessi in conflitto<sup>9</sup>. La legge statale che contiene il punto di equilibrio offre non solo prestazioni di *unità* ma anche di *eguaglianza* di trattamento dei cittadini sul territorio nazionale. Sembra, cioè, che il punto di equilibrio non possa essere alterato dal legislatore regionale anche quando egli, pur vantando astrattamente un titolo di competenza nell'ambito di una materia trasversale, lo *squilibrerebbe*. La legge regionale è espressione di autonomia, differenziazione, asimmetria: essa deve arrestarsi di fronte alla legge statale non solo perché quest'ultima è la fonte *competente* ma anche perché solo la legge statale è in grado di offrire prestazioni di *unità* ed *eguaglianza*, componendo l'equilibrio tra interessi contrapposti. Quando la Corte adopera l'argomento del punto di equilibrio sta aggiungendo un elemento decisivo che va ben oltre il discorso sulle competenze: ben oltre, dunque, una visione duale-garantista del regionalismo italiano.

Questi esiti ricostruttivi valgono per le Regioni ordinarie e speciali: anzi, credo che, se esistessero, varrebbero anche per le Regioni “differenziate” in forza dell'art. 116, comma 3, Cost.

Ci sono però dei dubbi che ancora avvolgono questa pratica argomentativa: non è sempre chiaro, infatti, il rapporto tra la derogabilità *in melius* e punto di

---

<sup>9</sup>Tutte le decisioni qui citate parlano degli interessi in conflitto che la legge statale bilancia. Si legga, ad esempio, quanto afferma la sent. n. 246/2018 in cui viene dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione della legge reg. Abruzzo n. 51/2017 che, nel disciplinare i procedimenti per l'avvio delle attività economiche, fa decorrere i termini relativi allo svolgimento della conferenza di servizi dalla comunicazione dell'esito favorevole di alcune procedure, tra cui la valutazione di impatto ambientale (VIA). Questa norma viola il combinato disposto delle norme interposte di cui all'art. 27-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006 e all'art. 14, comma 4, della legge n. 241/1990 (derivanti dalla competenza *ex art.* 117, comma 2, lett. s): da esse «si ricava chiaramente l'intendimento del legislatore statale di ricondurre a unità le complesse procedure amministrative [...]» così individuando «un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo [...] e la “speciale” tutela che deve essere riservata al bene ambiente». In senso analogo, su una questione simile, anche sent. n. 106/2020.



equilibrio. In altre parole, la Regione, che pure incrementa con la propria disciplina i livelli di tutela innalzando le garanzie dei diritti, può *squilibrare* il punto di equilibrio oppure no?

Per rispondere, è necessario confrontarsi con le materie, i casi.

### 3.1. ...nelle materie esclusivo-trasversali tra le deroghe in melius e i concetti confinanti...

La giurisprudenza in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., offre numerosi esempi relativi alla teoria del punto di equilibrio anche se le argomentazioni spesso variano in base al giudice redattore, aprendo ad alcune ambiguità.

Impossibile dar conto di tutta la giurisprudenza: si procederà piuttosto per filoni argomentativi, con particolare riguardo alla tutela dell'ambiente e della concorrenza.

L'inderogabilità *in pejus* non è in discussione: essa risponde all'esigenza di tutelare valori che spesso sconfinano dal diritto interno, situandosi a livello europeo. Si tratta di un esito già rinvenibile nella giurisprudenza costituzionale precedente la riforma del 2001. Si veda ad es. quanto si afferma a proposito della disciplina dei termini dell'attività venatoria che, pur essendo ascrivibile astrattamente alla materia "caccia", è però in concreto attratta nella competenza in materia ambientale: da ultimo, la sentenza n. 69/2022 si occupa del problema ma già la sentenza n. 4/2000<sup>10</sup> ne parlava.

Sulla derogabilità *in melius* è bene provare a mettere in fila le affermazioni della Corte per evitare equivoci.

Sin dalla sentenza n. 407/2002 è noto che «il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»<sup>11</sup>; l'intervento normativo delle Regioni deve, dunque, avvenire nell'ambito delle proprie competenze normative e, soprattutto in materia ambientale (ma forse nelle materie trasversali in generale), è «...salva la facoltà delle Regioni di adottare [...] norme di tutela più elevate»<sup>12</sup>. Quindi, l'innalzamento dei livelli di tutela deve essere comunque il frutto dell'esercizio di una

---

<sup>10</sup> A cui aggiungere almeno sentt. nn. 16 e 7/2019; 174/2017; 303/2003.

<sup>11</sup> Affermazione che si legge in numerose decisioni come (*ex plurimis*) sentt. nn. 129/2019; 215, 151 e 150/2018; 85/ 2017; 180, 149 e 58/2015; 67/2014; 314, 249, 225 e 164/2009; 437 e 62/2008; 78/2007; 536/2002.

<sup>12</sup> Oltre alla sent. n. 407/2002, si vedano almeno sentt. nn. 7/2019; 215/2018; 77/2017; 58/2015; 278/2012; 30/2009; 104/2008; 246/2006.

competenza di cui la Regione dispone, ai sensi dell'art. 117, comma 4 (o comma 3, in caso di implementazione di principi fondamentali in materie concorrenti): la trasversalità non implica compartecipazione della Regione a una «quota» di competenza statale, in questo caso alla tutela dell'ambiente<sup>13</sup>.

Inoltre, la valutazione della deroga migliorativa non deve essere frutto di un automatismo o di una visione parcellizzata della disposizione normativa: la sola previsione di un limite più restrittivo rispetto alla norma statale non implica *ex se* un innalzamento di tutela. La deroga va letta nell'insieme, verificata negli esiti cui addiuvare e iscritta nell'assetto degli interessi delineati dallo Stato. Sul punto, nella sentenza n. 147/2019 si legge che la «previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva». Nella medesima decisione emerge una distinzione fondamentale nel contesto della materia «tutela dell'ambiente»: quella tra norme sostanziali aventi carattere trasversale – e passibili di una derogabilità *in melius*, nell'ambito delle competenze regionali – e norme aventi carattere procedimentale. Tra queste ultime rientra la VIA; nella sentenza si legge che «la valutazione di impatto ambientale (VIA), in quanto istituto teso a disciplinare i procedimenti che verificano l'impatto ambientale, rientra a pieno titolo nella competenza esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., escludendo di regola competenze regionali». Se è così, a monte le Regioni non possono intervenire con qualunque disciplina, perché questo genere di disposizione rientra nella competenza *esclusiva* (e non trasversale) dello Stato in materia di ambiente. Pertanto, quando si discorre di deroga *in melius*, stando a questa dottrina, è indispensabile innanzitutto capire *se* siamo di fronte alla «quota» derogabile della competenza in materia ambientale oppure no.

Chiarito il tema della derogabilità non resta che indagarne il rapporto con la teoria del punto di equilibrio.

Come si è detto, solo la norma statale può individuare il punto di equilibrio: solo la norma statale offre, infatti, le prestazioni di unità ed eguaglianza su tutto il territorio nazionale; solo la norma statale è in grado di ponderare interessi contrapposti giungendo a un bilanciamento che la legge regionale non può *compromettere*. Ma cosa significa esattamente *compromettere* il bilanciamento? La legge regionale che, esercitando le proprie competenze – interferenti con un titolo di intervento statale –, addiuvare a una deroga *in melius* potrebbe incidere sul punto di equilibrio senza comprometterlo, ossia senza originare *squilibri*, sbilanciamenti?

---

<sup>13</sup> Di verifica sul «nocciolo duro» della competenza regionale parla la sent. n. 88/2020. A mero titolo di esempio si vedano inoltre sentt. nn. 258/2020; 178 e 147/2019; 141/2014.

Ora, è sicuramente vero che una deroga *in pejus* compromette, *di per sé stessa*, il punto di equilibrio. Si veda ad esempio la sentenza n. 44/2019, con cui la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 15, commi 1 e 2, della legge r. Liguria n. 29/2017 che, per l'esecuzione degli interventi di pulizia o di manutenzione dell'alveo e delle sponde, contraddice la normativa statale di c.d. "polizia idraulica", posta a tutela dell'assetto idrogeologico e riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente (art. 93, comma 1, del r.d. n. 523/1904). Poiché la disposizione regionale riduce il livello di protezione impone una deroga peggiorativa; quindi il richiamo al punto di equilibrio è solo un rafforzativo: la legge regionale non supera la prima parte del *test* e, dunque, non si va nemmeno a verificare se squilibra o meno il bilanciamento statale. Nella stessa decisione, un'altra parte della legge regionale ligure è dichiarata illegittima: quella in cui si prevede la commercializzazione della fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni a carattere gastronomico, anche nelle ipotesi in cui la stessa provenga da abbattimenti venatori o di controllo. Anche in questo caso si tratta di una deroga peggiorativa che *abbassa* i livelli di tutela e *altera* il punto di equilibrio<sup>14</sup>.

Tuttavia, dalla lettura della giurisprudenza sembra che anche una deroga migliorativa sia impedita quando può incidere sul bilanciamento che il legislatore statale ha individuato, nell'esercizio della propria competenza<sup>15</sup>. Numerose decisioni paiono orientarsi in tal senso, specie per la materia ambientale.

Ad esempio, nella sentenza n. 77/2017<sup>16</sup> riguardante una legge regionale della Liguria sulla difesa del suolo, premessa la natura "trasversale" della materia ambientale, si afferma che «alle Regioni non è consentito apportare deroghe *in pejus*

---

<sup>14</sup> A proposito del rapporto tra caccia e punto di equilibrio fissato in norme statali in materia ambientale, cfr. anche sentt. nn. 69/2022; 174, 139 e 74/ 2017; 4/2000. Altri precedenti, pure richiamati da queste decisioni, non evocano espressamente il punto di equilibrio come le sentt. nn. 113/2021; 16 e 7/2019. Questo, forse, contribuisce ad alimentare l'equivoco per cui la derogabilità *in melius*, innalzando il livello di tutela, potrebbe comportare un'alterazione del punto di equilibrio: si dovrebbe, allora, chiarire questa nevrurgia argomentativa.

<sup>15</sup> Se ne dedurrebbe, *a contrario*, che quando la deroga migliorativa – frutto dell'esercizio di una propria competenza – non compromette il punto di equilibrio essa è consentita: ne discende l'infondatezza delle questioni relative. Così sembra interpretabile la sent. n. 145/2013, nella quale viene dichiarata l'infondatezza di alcune questioni di legittimità sollevate dal Governo sulla legge della Provincia autonoma di Trento n. 14/2012 che, nell'esercizio della propria competenza primaria in materia di miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere, aveva apportato delle deroghe migliorative alla disciplina statale dettata in forza dell'art. 117, comma 2, lett. s): la Corte argomenta l'infondatezza proprio richiamando i precedenti e affermando che alla Provincia è «consentito in tale assetto di attribuzioni, soltanto di eventualmente incrementare i livelli della tutela ambientale, allorché «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)».

<sup>16</sup> Del medesimo relatore (Prosperetti), anche le sentt. nn. 218/2017 e 210/2016.

rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale» e, richiamando la sentenza n. 300/2013 (riguardante, peraltro, una Regione speciale), si aggiunge che «le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito *soltanto eventualmente* di *incrementare* i livelli della tutela ambientale, *senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato*» (corsivo aggiunto). L'affermazione è riprodotta anche dalla sentenza n. 197/2014. Simili affermazioni si riscontrano in altri ambiti, sempre nel contesto della tutela ambientale.

La sentenza n. 178/2013 dichiara illegittime alcune disposizioni della legge reg. Liguria n. 32/2012, come modificata dalla legge reg. n. 1/2013, perché introduce casi di esonero dalla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS in contrasto con la disciplina statale; qui la Corte ribadisce l'andante secondo cui «interventi specifici del legislatore regionale sono conseguentemente «ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione» (tra le più recenti, sentenze n. 58/2013, n. 227 e n. 192/2011), *sempre che* non compromettano «un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (da ultimo, sentenza n. 145/2013)» (corsivo aggiunto).

Con la sentenza n. 178/2019 viene dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione (art. 1) della legge reg. Puglia n. 32/2018 che estende la disciplina regionale per la valutazione dell'accettabilità degli impatti olfattivi anche alle installazioni soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), sia di competenza statale sia di pertinenza regionale. In tal modo, la norma regionale si sovrappone alla disciplina statale (art. 267, comma 3, cod. ambiente), di modo che «se, dunque, la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non esclude aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, destinati ad integrare il dato normativo nazionale, soprattutto quando assentiti da quest'ultimo, è tuttavia necessario che *ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale*, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale». Affermazioni del medesimo tenore si trovano anche nella sentenza n. 258/2020 a proposito delle condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche di impatto ambientale (che, comunque, essendo norme procedurali, dovrebbero essere sottratte alla derogabilità anche *in melius*, come prevede la sent. n. 147/2019). Del medesimo relatore (Modugno), altre decisioni di questo tono concernenti la materia ambientale, come la sentenza n. 53/2021 o la 21/2022.

Stando a questa giurisprudenza sembra che per argomentare l'illegittimità della norma regionale si debba ragionare per test: posto che la (sola) disposizione statale competente fissa il punto di equilibrio tra interessi contrapposti, è possibile

che una competenza trasversale intercetti ambiti in cui anche la legge regionale vanta un titolo competenziale<sup>17</sup>. Verificato questo titolo di intervento, bisogna controllare se la regione è rimasta nel “nocciolo duro” della propria competenza (sent. n. 88/2020)<sup>18</sup>; ancora, se ha apportato una deroga e se questa sia peggiorativa (nel qual caso la norma regionale è sicuramente illegittima) o migliorativa; da ultimo, se la deroga migliorativa non compromette il punto di equilibrio fissato dalla norma statale.

Purtroppo, quello del rapporto tra deroga *in melius* e punto di equilibrio (nel senso che la prima deve svolgersi nel rispetto del secondo) è ancora un nodo irrisolto.

Da un lato, ci sono casi in cui la deroga pare impedita *tout court, anche se migliorativa*, a prescindere dal fatto che comprometta il punto di equilibrio. La sentenza n. 116/2006 (che richiama precedenti come le sentt. 307 e 338/2003) dichiara infondata una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Marche che aveva ritenuto lesivi della propria competenza in materia di agricoltura gli articoli 1 e 2 del d.l. 279/2004 con cui si fornisce una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali e si afferma il principio di coesistenza di tali colture, in forme tali da tutelarne le peculiarità e le specificità produttive. La disposizione statale è legittima e competente in virtù dell’art. 117, comma 2, lett. s): essa è «chiamata ad individuare il «punto di equilibrio fra esigenze contrapposte» (sentenza n. 307 del 2003), che si imponga, *in termini non derogabili da parte della legislazione regionale*, uniformemente sull’intero territorio nazionale (sentenza n. 338 del 2003)» (enfasi aggiunta). Se questa decisione non fosse abbastanza chiara, sempre in materia di ambiente (e di bonifica di siti contaminati) si veda la sentenza n. 247/2009 che si serve dell’estesa citazione della sentenza n. 214/2008 per affermare che «“la disciplina ambientale, che scaturisce dall’esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 62 del 2008; sentenza n. 378 del 2007). Spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi

---

<sup>17</sup>Ad esempio, proprio nella sent. n. 21/2022 da ultimo citata la Regione Valle d’Aosta, dettando norme sui rifiuti con cui proroga *ex lege* le autorizzazioni necessarie per l’esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica, viola le norme statali e, per giunta, non può vantare alcun titolo di competenza nella materia *de qua*: pertanto, nemmeno si passa allo stadio successivo (verifica del tipo di deroga realizzata).

<sup>18</sup>Quando è in gioco una competenza primaria delle Regioni speciali l’argomentazione della Corte si sofferma sulla circostanza per cui la disciplina statale sul punto di equilibrio è una norma fondamentale di riforma economico-sociale: si veda, di recente, sent. n. 24/2022, su cui R. BIN, *Pianificazione paesaggistica regionale e tentazioni derogatorie (a partire dalle sentt. 24 e 26 del 2022)*, in *Le Regioni*, 3/2022, 546 ss. Ma gli esempi abbondano: cfr. altresì sentt. 112/2022 e 199/2014.

costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, *anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente*, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia» (enfasi aggiunta). Pertanto, «anche qualora possano rilevarsi ambiti di competenza spettanti alle Regioni» (sent. n. 247/2009), e *anche elevando la tutela ambientale*, non c'è spazio per un intervento della Regione perché squilibra il bilanciamento disposto dalle norme statali<sup>19</sup>.

Dall'altro, all'opposto, in alcune decisioni sembra che la deroga migliorativa sia ammessa *di diritto* nella misura in cui, *solo perché migliorativa*, non incide sul punto di equilibrio individuato dal legislatore. Ne consegue che solo la deroga peggiorativa viene inibita perché in grado *ex se* di alterare il bilanciamento contenuto nella norma statale. Si tratta di un *discrimen* sottile: nondimeno, lo si può percepire in alcune decisioni. Ed è un nodo che va sciolto perché una cosa è dire che, se hanno un titolo di intervento, le Regioni possono derogare *in melius* a una disciplina statale; un'altra è dire che, se hanno un titolo di intervento, le Regioni possono derogare *in melius* a una disciplina statale *senza intaccare il bilanciamento* tra interessi contrapposti che *solo* alla norma statale compete, perché *solo* essa può realizzare prestazioni di *unità ed eguaglianza*.

Nella sentenza n. 16/2019, la Corte dichiara infondate le censure governative sulla legge reg. Veneto n. 45/2017 disciplinante la mobilità venatoria dei cacciatori della regione: la norma introduce un sistema automatizzato di autorizzazione all'accesso in un ambito territoriale diverso da quello in cui il cacciatore risulta iscritto, in forza della competenza residuale in materia di caccia che, notoriamente, entra spesso in collisione con le disposizioni della legge n. 157/1992: quest'ultima contiene spesso norme che individuano «il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria». Nel caso specifico, la disposizione regionale è fatta salva solo perché «non determina una deroga *in pejus* del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale»: non anche perché la deroga *in melius* non compromette il punto di equilibrio. Forse, in questo caso, «assenza di deroga *in pejus*» e «deroga *in melius* nel rispetto del punto di equilibrio» sono grandezze complanari. Tuttavia, è di certo una differenza argomentativa che merita sottolineare e che, comunque, solleva un dubbio sul rapporto tra deroga migliorativa e punto di equilibrio.

Un'ambiguità forse più intensa percorre l'argomentazione della sentenza n. 233/2021, nella quale la citazione dei precedenti pare monca, ritagliata escluden-

---

<sup>19</sup> Diversa è la formula adoperata dalla sent. n. 62/2008 (relativa alla Provincia autonoma di Bolzano): in essa si dice che le Regioni «non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato». Ancora, si vedano le sentt. nn. 12 e 61/2009.

do le precondizioni di funzionamento della deroga migliorativa rispetto al punto di equilibrio. Nella fattispecie, la legge reg. Lombardia n. 11/2020 aveva previsto, per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale – AIA – [a seguito dell'emaneazione di nuove conclusioni sulle BAT (Best available techniques)], l'indizione di una conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona. La disposizione regionale impugnata dal Governo contrasta con l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente, secondo cui la conferenza di servizi per il rilascio, e il riesame con valore di rinnovo, dell'AIA si deve svolgere in forma simultanea e in modalità sincrona. Per argomentare, però, l'illegittimità della norma regionale – che non contiene una deroga *in melius* – la Corte afferma: «[...] la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è riservata, in via esclusiva, alla legislazione statale (sentenza n. 178/2019; nello stesso senso, sentenza n. 258/2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la “speciale” tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro (sentenze n. 53/2021, n. 106/2020 e n. 246/2018). *Tuttavia*, l'ambiente viene «a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata (sentenza n. 178/2019 e così, *ex plurimis*, sentenze n. 198 e n. 66/2018 e n. 199/2014). Occorre, dunque, valutare *l'idoneità della disposizione impugnata a realizzare livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema migliori rispetto a quelli già stabiliti con legge dello Stato, idoneità che le renderebbe prive di vizi di illegittimità costituzionale*».

Non si può, infatti, glissare sulla struttura della motivazione riportata: una cosa è la formulazione appena riportata e un'altra è quella citata innanzi secondo cui alla legge regionale è consentito «*soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte*». Quindi, la sola esistenza di una deroga migliorativa, contenendo un punto di equilibrio tra interessi confliggenti *diverso* da quello statale, sarebbe di per sé in grado di *espugnare* la competenza statale? Una norma sui procedimenti di verifica ambientale sarebbe derogabile *in melius*? In forza di quale competenza regionale? Che fine fanno le prestazioni di unità ed eguaglianza della legge statale?

Ora, strettamente connessa a questo è il tema del rapporto tra il concetto di *standard minimo* (o *livello minimo* uniforme) e punto di equilibrio. In alcune decisioni, specie quelle sulla interferenza tra ambiente e caccia, la derogabilità *in melius* si accompagna a un aumento dello *standard minimo* e solo per questo viene salvata la disposizione regionale (che è un po' quello che è successo con la sent. n. 233/2021). Dov'è il problema? Sta nella sovrapposizione dei due concetti da parte di alcune decisioni della Corte.

Nella sentenza n. 245/2018 si legge sia che è corretto «l'inquadramento delle norme statali sulla verifica di assoggettabilità a VAS nella materia della tutela del-

l'ambiente, con conseguente idoneità a fungere da parametro interposto, *ovvero da standard minimo o punto di equilibrio non derogabile* dal legislatore regionale», sia che è parimenti «corretto l'inquadramento delle norme statali sul piano di bacino nella materia della tutela dell'ambiente, con conseguente loro idoneità a fungere da parametro interposto, *ovvero da standard minimo o punto di equilibrio non derogabile* dal legislatore regionale». La inderogabilità pare assoluta (quindi anche *in melius*). Ma analoga assimilazione si ha nella sentenza n. 193/2013, a proposito degli artt. 10 e 18 della legge n. 157/1992. In riferimento alle stesse norme, il lessico è variabile: non si adoperano le espressioni «punto di equilibrio» o «standard minimo» ma termini simili come «regola inderogabile» o «livelli minimi», rispettivamente nelle sentt. nn. 10 e 7/2019 e con esiti parzialmente differenti: nel primo caso, la «regola» (statale relativa alla determinazione dei piani faunistici per definire l'arco temporale e la dimensione delle zone in cui è consentito l'allenamento dei cani) sembra «inderogabile» in via assoluta mentre nel secondo i livelli minimi di protezione faunistica sembrano riferirsi alla sola inderogabilità *in pejus*.

Se si tratta di sinonimi, allora significa che con l'innalzamento dello *standard minimo* da parte della legge regionale quest'ultima potrebbe muoversi *oltre il punto di equilibrio*, fissando un bilanciamento diverso da quello previsto dal legislatore statale in grado di differenziare una disciplina da regione a regione?

In altri casi si accenna a una possibile differenza tra standard minimo e punto di equilibrio. Sembra piuttosto chiara, in tal senso, la sentenza n. 225/2009 secondo cui «la disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed in siffatta materia [...] la competenza dello Stato *non è limitata alla fissazione di standard minimi* di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare *una tutela "adeguata e non riducibile"*». Analoghe affermazioni nel precedente citato, costituito dalla sentenza n. 61/2009. La dimensione dell'adeguatezza si salda al test di bilanciamento e, dunque, alla circostanza secondo cui la disciplina statale conterrebbe un punto di equilibrio – *diverso dal mero standard minimo* – su cui le Regioni non possono incidere: in relazione alla stessa disciplina statale (sulla VAS), pare, allora, che vi sia una difformità di vedute tra questa decisione e la sentenza n. 245/2018.

Ha senso, forse, differenziare i due concetti. Lo standard minimo è innalzabile, *integrabile* e quindi modificabile *in melius* mentre l'equilibrio è il frutto di un'operazione di bilanciamento che il legislatore regionale non può alterare. Si potrebbe distinguere, allora, ciò che è *minimo* rispetto a ciò che è qualificabile come *essenziale* o come *garantito* e, sulla scia della dottrina che si è fatta carico del *discrimen*, ipotizzare che il concetto di «minimo» avrebbe a che fare con la «dotazione delle risorse finanziarie e di struttura organizzativa» mentre l'essenzialità «esprimerebbe uno strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale, e dunque per rimuovere situazioni di impedimento all'esercizio dei diritti in ge-



nerale»<sup>20</sup>. E così «per garantito si può [...] pensare ad un parametro che fa riferimento essenzialmente ad una scelta politica: sono garantiti i livelli che il sistema pubblico valuta come *adeguati*, sulla base di un insieme di considerazioni – che possono essere tecniche, finanziarie ma anche culturali ovvero, *tout court*, ideologiche. In tal modo si sposta l'attenzione più *sulla volontà del sistema erogatore che sullo stato di bisogno dei soggetti fruitori*»<sup>21</sup> (enfasi aggiunte, esclusa quella per il forestierismo). La dimensione dell'adeguatezza, frutto del bilanciamento, non sarebbe rivedibile a meno di non creare squilibri; il livello minimo sarebbe innalzabile (anche se la giurisprudenza costituzionale intende i livelli essenziali come minimi) aprendo così a «spazi di differenziazione tra i diversi territori all'interno dello Stato» di modo che «ciascuna Regione sembrerebbe libera di offrire di più, una volta che abbia garantito il livello essenziale dei servizi»: ma, come viene specificato, «nella realtà, questa è un'interpretazione che incontra ostacoli quasi insormontabili, soprattutto in considerazione della scarsa autonomia di entrata delle Regioni»<sup>22</sup>.

Insomma, tra innalzamento degli standard, inderogabilità assoluta o solo *in pejus*, derogabilità *in melius* nel rispetto degli standard o del punto di equilibrio non è agevole districarsi. È forse vero che la *derogabilità (rectius: l'innalzamento dello standard)* dipende soprattutto dalla costruzione nomologica delle disposizioni statali. Bisogna però dotarsi di test affidabili e, soprattutto, fare chiarezza in questo ginepraio lessicale nel quale è alto il rischio di disorientarsi, perdendo di vista cosa è consentito o vietato alle Regioni.

Sebbene la disciplina ambientale occupi gran parte della giurisprudenza in materia di punto di equilibrio, anche la tutela della concorrenza offre numerosi spunti per riflettere su questo canone argomentativo e sul modo in cui esso travalichi ogni discorso sulla competenza tra Stato e Regioni per convertirsi in discorso sull'eguaglianza (e sui diritti).

Si veda la sentenza n. 4/2022 con cui si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15/2020, che fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, e comunque fino al 31 dicembre 2020, attribuisce punteggi premiali a coloro che, nel presentare offerte nelle pubbliche gare, si impegnino a utilizzare in misura prevalente la manodopera o il personale nel territorio regionale. In tal modo, la norma regionale produce effetti di-

---

<sup>20</sup> Riprendo qui una fulgida intuizione di E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2001, 1103 ss.

<sup>21</sup> Mentre «per minimo si può pensare ad un parametro che effettivamente faccia riferimento quasi esclusivamente alla dimensione finanziaria: sono minimi i livelli che il sistema pubblico riesce a garantire a fronte di una dotazione vincolata di risorse, a prescindere dai principi ispiratori dello stesso sistema di erogazione», cfr. E. BALBONI, *op. ult. cit.*, spec. 1109-1110.

<sup>22</sup> I virgolettati sono sempre di E. BALBONI, *op. ult. cit.*, spec. 1110-1111.

retti sull'esito delle gare e indiretti sulla scelta degli operatori economici che vi partecipano, incidendo in questo modo sulla concorrenzialità nel mercato e contro l'esigenza di assicurare procedure di evidenza pubblica uniformi su tutto il territorio nazionale, nel rispetto dei principi di libera concorrenza e non discriminazione. La Corte afferma che «la possibilità di introdurre, anche in via transitoria, criteri premiali di valutazione delle offerte per far fronte alle ineludibili esigenze sorte dall'emergenza sanitaria è dunque riservata allo Stato, cui spetta in generale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, *definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti [...]*, come quelli sottesi al raggiungimento di “obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese”, che l'art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020 dichiara di perseguire». In effetti, quelle conseguite dalla legge statale sono «esigenze [...] riconducibili al più ampio tema dell'uso “strategico” dei contratti pubblici per la realizzazione di obiettivi sociali, oltre che di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile, ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi» e anche in attuazione degli «scopi enunciati dalle stesse direttive europee in materia di appalti». In definitiva, «solo allo Stato spetta [...] la facoltà di adottare, in esito al *bilanciamento tra l'interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell'ambito di una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale*, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da *differenti normative regionali*, sarebbero suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di *barriere territoriali [...]*» (enfasi aggiunte). Il punto di equilibrio è il bilanciamento di fronte al quale l'autonomia si arresta perché si converte in diseguaglianza.

E in effetti, la riprova di questo assunto è data, in alcuni casi, dai parametri adoperati per dichiarare l'illegittimità della legge regionale: talora, essa discende dalla violazione dell'art. 3 Cost. Un chiaro esempio è dato dalla sentenza n. 30/2016 in tema di trasporto pubblico locale: a seguito di un giudizio incidentale, la Corte dichiara l'illegittimità della legge reg. Piemonte n. 22/2006 che, all'art. 12, comma 3, stabilisce che gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati solo con autobus nuovi. In tal modo, la norma regionale viola gli artt. 3 e 41 Cost. di cui la legge n. 218/2003 è espressione: la norma statale «ha dunque inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà [...]. Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della “tutela della concorrenza”, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare». Il legislatore regionale può agire solo nei limiti previsti dalla stessa norma statale all'art. 4; la competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale annovera tra i propri «limiti [...] quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale

nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della “tutela della concorrenza”»<sup>23</sup>.

Il *discorso* sulla competenza è un rafforzativo del *discorso* su diritti e interessi in gioco, che solo la legge statale può equilibrare e bilanciare. E, in un gioco di rimandi, il *discorso* sul bilanciamento si traduce in un *discorso* sulla competenza. Nei casi relativi alla tutela della concorrenza, però, il concetto di deroga *in melius* pare integralmente sostituito con quello dei *limiti* della legislazione regionale stabiliti dalla legge statale (che detta il punto di equilibrio): è la norma statale, dunque, a stabilire cosa può fare la legge regionale e cosa no; è la legge statale che misura la competenza dell'intervento regionale. Ma la parola “deroga” non è contemplata: si tratterebbe, allora, di disposizioni integrative della legge statale e da questa ammesse? Quindi si può notare una differenza argomentativa in base alla *species* di materia trasversale coinvolta e una differenza nel lessico adoperato soprattutto in relazione ai limiti della competenza regionale.

### 3.2. ... e nelle materie concorrenti

Nelle materie di competenza concorrente, il canone del punto di equilibrio sembra funzionare allo stesso modo che per le materie esclusivo-trasversali, se non fosse per qualche spia argomentativa che lascia presagire qualche esito ulteriore. Anche per le materie del 117, comma 3, la legge statale incorpora un bilanciamento che il legislatore regionale non può modificare e che ne condiziona la competenza, come nel vecchio schema crisafulliano del «concorso vincolato»<sup>24</sup> tra fonti. Rispetto alle classificazioni della dottrina in tema di potestà concorrente<sup>25</sup>, la teoria appare utile ad arricchire le definizioni di «norma principio»: una norma statale incorpora un principio fondamentale nella misura in cui definisce un bilanciamento tra interessi contrastanti, fornendo delle prestazioni di unità ed eguaglianza che il legislatore regionale non è abilitato a modificare. In materia concorrente, la equiparazione tra principio e norma che incorpora un punto di equilibrio è ben evidente nella sentenza n. 166/2004, nella quale si dichiara l'illegittimità costituzionale della legge reg. Emilia-Romagna n. 20/2002 (art. 2) che vietava nel territorio regionale l'utilizzo e la cessione di cani e gatti a fini di sperimentazione, così come la vivisezione su tutti gli animali. Pur elevando la prote-

---

<sup>23</sup> In senso analogo, cfr. sent. n. 129/2021, medesimo redattore. Entrambe le decisioni richiamano il precedente costituito dalla sent. n. 80/2006.

<sup>24</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 261 ss.

<sup>25</sup> Mi riferisco alla lettura della giurisprudenza costituzionale fatta da F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 287 ss.

zione degli animali (una deroga *in melius?*), la legge emiliana si muove nel contesto della materia «ricerca scientifica» violando alcune disposizioni del d.lgs. n. 116/1992 «*che costituiscono principio fondamentale in quanto esprimono il punto di equilibrio della sperimentazione*» (enfasi aggiunta), in quanto tengono conto «sia dello sviluppo della ricerca, che della massima tutela degli animali che possono essere coinvolti nelle sperimentazioni»; ne deriva «il divieto che possano essere sostanzialmente modificate ad opera dei legislatori regionali, riducendo ulteriormente la relativa libertà della ricerca scientifica o comprimendo l'attuale livello di tutela degli animali sottoponibili a sperimentazione».

Ma una giurisprudenza notevole – che approda a esiti rilevanti, ai nostri fini, in relazione al rapporto tra derogabilità *in melius* e punto di equilibrio – si colloca immediatamente a ridosso della riforma del 2001, ed è citatissima negli anni successivi anche nel contesto delle materie esclusivo-trasversali.

Il riferimento chiave è la sentenza n. 307/2003, con cui si dichiara l'illegittimità costituzionale di due disposizioni regionali di Campania e Umbria che fissavano limiti di esposizione ai valori-soglia dei campi elettromagnetici difformi rispetto alla disciplina statale. La Corte è chiarissima nel dire che questi valori-soglia sono *inderogabili anche in melius* dalle Regioni. La ragione per cui si realizza questo vincolo così intenso per la norma regionale è argomentata facendo leva sulla *ratio* della fissazione dei limiti per la norma statale: essa, infatti, non è data dalla sola tutela della salute «che ammette deroghe alla disciplina comune, in specifici territori, con effetti di maggiore protezione dei valori tutelati», consentendo l'innalzamento dei valori soglia. La *ratio* è, invece, «più complessa e articolata»: essa consiste non solo nella protezione della salute delle popolazioni interessate ma anche nel contemperamento della salute con altri interessi – coinvolti in altrettante competenze concorrenti– come la distribuzione dell'energia e lo sviluppo di sistemi di telecomunicazioni. Ed è questo il motivo per cui «la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, *non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo*, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

La massima sembra questa: una somma di principi fondamentali provenienti da diversi titoli di intervento di competenza concorrente incorpora interessi contrapposti che lo Stato bilancia e la Regione non può squilibrare.

Tutta una letteratura si è formata sulla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e sul tema delle autorizzazioni degli impianti. L'argomentazione fa leva sul ruolo assunto dal d.lgs. n. 387/2003 (specie l'art. 12), integrato dal d.lgs. n. 28/2011 (e dal d.m. 10 settembre 2010): la recente sentenza n. 121/2022 riassume la giurisprudenza ricordando che, «nel regolare le