

La Corte “in cattedra”!
**Una emblematica “sentenza-trattato” che si proietta ben oltre le
contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame**

di Marcello Cecchetti *

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”)

1. Con la sentenza n. 278 del 2010, la Corte costituzionale ha dichiarato tutte inammissibili o infondate le censure sollevate da ben undici Regioni nei confronti della legge n. 99 del 2009 (*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*), in riferimento alle disposizioni della delega legislativa al Governo in materia di energia nucleare (artt. 25 e 26 della legge in questione), nonché in riferimento all'introduzione di nuove misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico in generale (art. 27 della medesima legge). La decisione della Corte, peraltro, contiene anche un dispositivo di accoglimento, ossia la declaratoria di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 3, comma 9, della legge in questione (in tema di installazioni e rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento nelle strutture turistico-ricettive all'aperto), impugnato dalle sole Regioni Toscana e Lazio.

Era pressoché scontato che l'attenzione del pubblico e della dottrina verso la pronuncia in esame si focalizzasse, in termini pressoché esclusivi, sulle questioni concernenti il programma di rilancio della produzione di energia nucleare nel nostro Paese¹; e sarebbe conseguentemente del tutto fisiologico che, a seguito delle assai note vicende normative e referendarie del 2011 e del conseguente attuale stato di “congelamento politico” di quel programma, la sentenza n. 278 del 2010 fosse considerata alla stregua di un “documento storico”, né più né meno che una delle numerose tappe della tormentata evoluzione che ha caratterizzato la legislazione italiana sull'energia da fonte nucleare.

Un simile giudizio, però, si rivelerebbe tanto affrettato quanto superficiale.

¹ Cfr., ad es., A. COLAVECCHIO, *La Corte e l'atomo*, in *Giur. cost.* 2010, 3491 ss.

Si tratta, infatti, di una sentenza straordinariamente prospettica e ispirata, finanche nel tono redazionale a tratti quasi didascalico, dall'intento di affrontare con metodo sistematico alcuni grandi nodi problematici del giudizio di costituzionalità in via principale e alcune grandi questioni del riparto di competenze tra Stato e Regioni, "ammaestrando" i destinatari, istituzionali e non, circa la "dottrina" processuale e sostanziale di cui la Corte si fa portatrice. Siamo dunque di fronte ad una pronuncia dichiaratamente proiettata verso il futuro, volta a "fare giurisprudenza" sotto molteplici profili e, perciò, senz'altro ascrivibile alla categoria delle c.d. "sentenze-trattato", pur nella consapevolezza della improprietà tecnica di tale qualificazione, considerato che – per dirla con le parole dello stesso Ugo De Siervo redattore della sentenza – *«occorrerebbe sempre ricordarsi che le sentenze costituzionali non possono e non devono mai essere dei trattati giuridici, analitici e completi»*².

L'obiettivo che qui ci si propone non è quello di illustrare e analizzare tutte le innumerevoli questioni affrontate e decise nella sentenza in esame, bensì quello di porre in evidenza, con qualche considerazione critica e nei limiti che la presente sede consente, i molti "insegnamenti a futura memoria" che la Corte ha voluto consegnare agli "utenti" della giustizia costituzionale nella motivazione in diritto di questa pronuncia, tanto in relazione al funzionamento del giudizio di costituzionalità in via principale quanto in relazione alle questioni sostanziali affrontate. L'esposizione che segue muoverà logicamente dalle questioni processuali, procedendo, per quanto possibile, secondo l'ordine di trattazione osservato dalla Corte.

2. La prima questione su cui merita soffermarsi concerne il regime giuridico dell'intervento nel giudizio in via principale di soggetti diversi da quelli cui sia attribuita la potestà legislativa. Il giudice delle leggi conferma la propria giurisprudenza, negando l'ammissibilità di tali interventi sull'ormai consolidato presupposto secondo il quale *«il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra*

² Così U. DE SIERVO, *Recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Relazione all'Incontro di studio tra la Corte costituzionale italiana e la Corte costituzionale federale tedesca (Karlsruhe 19-21 novembre 2009), reperibile in www.cortecostituzionale.it/convegniSeminari.do, 5.

soggetti titolari di potestà legislativa», seppure con la importante precisazione che rimangono fermi «per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale»³.

Fin qui nulla di nuovo. La Corte però, sollecitata dagli intervenienti a confrontarsi con la previsione contenuta nell'art. 4, comma 3, delle nuove *Norme integrative* approvate nel 2008⁴, avverte la necessità di sgombrare il campo da ogni possibile equivoco circa la eventuale portata innovativa di tale disposizione, affermando in termini perentori che essa «*non autorizza a trarre diverse conclusioni [rispetto alla precedente giurisprudenza], poiché tiene ferma la competenza di questa Corte a decidere sulla ammissibilità di "eventuali interventi di altri soggetti"*». Ma vi è di più. Il Giudice costituzionale, pur ricordando ancora una volta che l'orientamento giurisprudenziale consolidato si rivela «*preliminare ed assorbente*», si sofferma sull'ulteriore considerazione secondo la quale «*le norme impugnate, di carattere generale ed astratto, non hanno per oggetto, in modo immediato e diretto, una posizione giuridica differenziata delle parti intervenienti, che possa venire irrimediabilmente pregiudicata dall'esito dei presenti giudizi*». E in una simile affermazione non è poi così difficile cogliere, al contempo, sia l'esplicitazione chiara della matrice e della *ratio* giustificativa dell'indirizzo così rigidamente preclusivo degli interventi nel giudizio di costituzionalità in via principale, sia l'enunciazione *pro futuro* dell'unico criterio generale al quale potrebbe essere collegata, in ipotesi, una eventuale – ancorché remota – declaratoria di ammissibilità degli interventi medesimi.

3. Nel par. 5 della motivazione in diritto la Corte affronta le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Calabria e dalla Regione Marche e costruite sulla violazione di parametri estranei al riparto delle competenze. Entrambe le questioni sono dichiarate inammissibili per l'assorbente ragione che le ricorrenti non avrebbero

³ Così il par. 2 del *Considerato in diritto*.

⁴ La disposizione, sicuramente applicabile anche ai giudizi di legittimità costituzionale promossi in via d'azione in forza dell'espreso richiamo di cui all'art. 23 delle medesime *Norme integrative*, così stabilisce: «*Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente*».

«*dimostrato la incidenza sulle attribuzioni regionali*». Il tema di fondo è quello – per la verità, a tutt’oggi, privo di punti di approdo sufficientemente chiari ed univoci – delle condizioni di ammissibilità nel giudizio di costituzionalità in via principale dei vizi da c.d. “lesione indiretta” delle attribuzioni regionali, ossia di quelle lesioni del patrimonio di competenze costituzionali spettante alle Regioni che scaturiscono – in tesi – non dalla violazione di una norma costituzionale attributiva delle medesime, bensì dalla violazione di un parametro *extracompetenziale*⁵.

La pronuncia in commento si segnala in termini particolarmente significativi nella parte in cui fornisce un esplicito e definitivo chiarimento almeno su una delle suddette condizioni: le Regioni ricorrenti hanno sicuramente l’onere processuale di *dimostrare* la “ridondanza” – per usare un termine assai frequente nella giurisprudenza – della censura *extracompetenziale* sul riparto delle competenze e, dunque, di argomentare sulla asserita *lesione indiretta* di proprie specifiche attribuzioni costituzionali. In difetto di una adeguata motivazione *sulla “ridondanza”*, la censura costruita sulla violazione di un parametro *extracompetenziale* deve essere considerata inesorabilmente inammissibile; e ciò in via del tutto preliminare, ossia a prescindere dallo scrutinio spettante alla Corte – e logicamente successivo alla verifica dell’assolvimento del predetto onere da parte della Regione ricorrente – circa l’effettiva e sostanziale sussistenza della “ridondanza” medesima.

Se di una simile ricostruzione in astratto delle condizioni di ammissibilità delle censure regionali dal “lesione indiretta” può essere dato un giudizio sicuramente positivo, non altrettanto può dirsi dell’approccio seguito dalla Corte nel caso concreto, almeno con riferimento alla dichiarata inammissibilità della questione sollevata dalla Regione Marche per violazione dell’art. 3 Cost. Come si è cercato di evidenziare analiticamente in altra sede⁶, la decisione negativa del Giudice costituzionale, confrontata con il testo del ricorso⁷, appare eccessivamente sbrigativa e, a tutta evidenza, frutto di un approccio meramente “formalistico” alla doglianza formulata dalla Regione ricorrente. Un approccio che finisce per risultare

⁵ Sul tema, da ultimo, si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *La “lesione indiretta” delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e l’irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale*, in *federalismi.it* 2011, n. 15.

⁶ Cfr. M. CECCHETTI, *op. cit.*, 17.

⁷ V. par. 4 del ricorso n. 82 del 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 1^a Serie speciale – Corte costituzionale, 11 novembre 2009, n. 45.

ingiustamente penalizzante per quest'ultima, perché "isola" la censura sul parametro *extracompetenziale* dal complesso dell'atto introduttivo del giudizio, considerando solo la specifica argomentazione testuale ad essa strettamente e letteralmente riferita e prescindendo del tutto dalla più che motivata *incidenza* della norma impugnata sulle competenze regionali che era stata prospettata dalla ricorrente; quest'ultima, infatti, pur non soffermandosi *expressis verbis* sul tema della "ridondanza" della invocata violazione dell'art. 3 Cost. sulle proprie attribuzioni costituzionali, aveva inequivocamente espresso la propria posizione in ordine sia alla riconducibilità della norma impugnata a materie di competenza legislativa concorrente, sia alla sussistenza dei presupposti per la "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative in capo ad organi dello Stato e, dunque, alla conseguente necessità di garantire le prerogative della Regione mediante un'intesa in senso "forte" non surrogabile con atto sostitutivo unilaterale del Governo. Con ciò, l'onere di argomentare sulla "lesione indiretta" delle attribuzioni regionali avrebbe potuto senz'altro considerarsi assolto, con conseguente sicura ammissibilità della censura *extracompetenziale* dedotta nel giudizio.

4. Una qualche attenzione merita anche la dichiarazione di inammissibilità di alcune questioni sollevate dalle Regioni Umbria, Liguria, Puglia ed Emilia-Romagna, che la Corte motiva in ragione del fatto che le ricorrenti «*indicando – quale parametro asseritamente violato – l'art. 117, secondo comma, Cost., hanno evocato una disposizione attributiva di una competenza esclusiva statale (sentenza n. 116 del 2006)*»⁸.

L'affermazione, nei suoi termini così generali, rischia di essere fuorviante e, come tale, non può essere condivisa senza alcune precisazioni. È del tutto evidente, infatti, che, in forza del principio di tassatività degli ambiti affidati alla potestà legislativa dello Stato pacificamente ricavabile dai commi secondo e terzo – in combinato disposto con il quarto – dell'art. 117 Cost., le Regioni dovrebbero ritenersi sicuramente legittimate a censurare l'*eccesso di competenza* in cui sia incorso il legislatore statale allorché sia fuoriuscito da quegli ambiti, senza per questo dover necessariamente individuare una propria competenza legislativa, la quale risulterebbe *naturaliter* riferibile quanto meno alla clausola di residualità contenuta per l'appunto nel comma quarto del medesimo art. 117. In altri

⁸ Così il par. 6 del *Considerato in diritto*.

termini, non pare sussistere alcuna ragione per negare alle Regioni la possibilità di denunciare l'eccesso di competenza da parte dello Stato che sia incorso in una violazione dei limiti materiali della propria potestà legislativa esclusiva fissati nell'elenco chiuso del secondo comma dell'art. 117, dal momento che al suddetto eccesso di competenza dello Stato non può che corrispondere, *sempre e necessariamente*, una invasione della competenza regionale.

Tutt'affatto diversa è, ovviamente, l'ipotesi in cui la Regione ricorrente pretenda di invocare un titolo di competenza statale per accreditare un proprio spazio di potestà legislativa; e proprio questo, del resto, era il caso giustamente stigmatizzato con la dichiarazione di inammissibilità nella sent. n. 116 del 2006⁹ che la Corte richiama come precedente specifico a sostegno dell'odierna decisione sul punto.

Da ciò si ricavano due conseguenze: sul piano generale, la necessità di considerare inammissibili le censure regionali che invochino la violazione dell'art. 117, secondo comma, *Cost. solo ed esclusivamente* allorché la Regione ricorrente utilizzi tale parametro quale asserito fondamento di una propria competenza legislativa e *mai*, viceversa, allorché si limiti a denunciare l'eccesso di competenza da parte dello Stato; in relazione al caso di specie, la constatazione che il corretto assolvimento dell'onere motivazionale da parte del Giudice delle leggi avrebbe imposto di dare adeguatamente ed espressamente conto della prospettazione delle censure e, in particolare, dell'avvenuta utilizzazione del parametro in questione nel primo senso e non nel secondo¹⁰.

5. Il tono della Corte si fa decisamente più didascalico nella motivazione che sorregge la decisione di non accogliere l'istanza di rinvio della trattazione dei ricorsi avverso la legge n. 99 del 2009, presentata dall'Avvocatura dello Stato appena cinque giorni prima della data dell'udienza pubblica, affinché fosse disposta la riunione con i ricorsi presentati da tre Regioni avverso il d.lgs. n. 31 del 2010 attuativo della delega legislativa in materia di energia nucleare. Nell'esplicitare le ragioni di una scelta fondamentale rimessa alla propria esclusiva discrezionalità – quella di mantenere separati i giudizi – il Giudice

⁹ Cfr. par. 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Si tenga conto, al riguardo, che neppure la lettura della motivazione in fatto della sentenza in esame consente di ricavare alcunché di decisivo.

costituzionale coglie l'occasione per soffermarsi sul rapporto tra legge di delegazione e decreto delegato, affermando il principio generale, difficilmente controvertibile, secondo il quale *«la sopravvenuta normativa delegata non sarebbe, neppure in linea teorica, idonea a superare un eventuale vizio di costituzionalità che dovesse inficiare le norme di delega»*. Ma non è tutto. La Corte si preoccupa altresì di spiegare, con particolare rigore, il perché di una simile conclusione: *«consentono di attuare la delega in senso conforme a Costituzione, con ogni evidenza il vizio non sussiste, poiché ogni dubbio in proposito può e deve essere superato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge di delega; se, viceversa, la delega non rende in alcun modo praticabile una soluzione normativa costituzionalmente legittima, anche l'eventuale esercizio di essa in forma compatibile con il dettato costituzionale sarebbe contrario all'art. 76 Cost. e certamente non farebbe venir meno l'originario vizio in cui fosse incorso il delegante»*.

Il ragionamento è ineccepibile e introduce direttamente, mediante l'evocazione del criterio dell'interpretazione costituzionalmente orientata, al cuore della “soluzione sostanziale” individuata dalla Corte per coniugare, in uno straordinario sforzo di equilibrio tra rigore tecnico-giuridico e sensibilità politica, l'integrale rigetto delle doglianze regionali avverso le norme di delega (quasi tutte dichiarate *inammissibili*) con la piena conferma delle attribuzioni che la Costituzione riconosce alle Regioni e del ruolo ad esse necessariamente spettante in relazione alle politiche di produzione energetica da fonte nucleare.

6. Sui tratti più significativi di tale “soluzione sostanziale” ci si soffermerà più avanti. Prima, infatti, occorre rivolgere l'attenzione al contributo senza dubbio di maggiore rilievo che la sentenza in esame ha inteso fornire sul piano processuale, affrontando la questione dell'interesse delle Regioni a proporre ricorso avverso le norme di delega legislativa.

6.1. La decisione su tale questione era stata espressamente sollecitata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, che aveva eccepito l'inammissibilità delle censure aventi ad oggetto le norme della delega in materia di energia nucleare sulla base dell'assunto che esse non avrebbero potuto considerarsi *«immediatamente lesive di alcuna prerogativa regionale»*, *poiché eventuali lacune, in sé pregiudizievoli della posizione*

costituzionale delle Regioni, ben potrebbero venire colmate in sede di esercizio della delega»¹¹.

Le argomentazioni del Giudice delle leggi si sviluppano secondo i seguenti passaggi logici:

– il richiamo, in primo luogo, al fondamentale approdo ascrivibile alla sentenza n. 224 del 1990, con la conferma che *«in linea di principio, la legge di delega, in quanto atto avente forza di legge, soggiace, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui, in particolare, può divenire oggetto, quando sia idonea a “concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale” (sentenze n. 503 del 2000 e n. 359 del 1993);*

– la conseguenza che si ritiene di dover trarre da tale affermazione, ossia che l'attenzione della Corte debba cadere *«in tali casi, non già sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie, ma sulla ricorrenza dell'interesse regionale ad impugnarlo»;*

– l'enunciazione in negativo del criterio fondamentale atto a verificare, di volta in volta, la sussistenza dell'interesse della Regione all'impugnazione (ciò che costituisce il contributo autenticamente più innovativo dell'intera pronuncia): *«Di tale interesse andrà esclusa la sussistenza, in particolare, ogni volta che il legislatore delegante abbia determinato principi e criteri direttivi tali da consentire al Governo l'esercizio della funzione legislativa in modo conforme a Costituzione»;*

– la precisazione secondo la quale, proprio dall'assunto che *«anche la legge di delega soggiace al fondamentale canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. 292 del 2000), la cui osservanza si impone allo stesso Governo»*, scaturisce, quale effetto necessario, che *«a radicare l'interesse regionale al ricorso non sarà sufficiente che essa [la legge di delega] si presti ad una lettura lesiva dell'autonomia regionale, ma occorrerà che tale lettura sia l'unica possibile, pur impegnando ogni strumento interpretativo utile»;*

– l'ulteriore precisazione secondo la quale – essendo *«indubitabile che il legislatore delegato, anche nel silenzio della legge di delega, sia tenuto comunque alla osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente, dunque, da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante» (sentenza n. 401 del 2007, punto 5.3 del Considerato in diritto)»*

¹¹ Cfr. par. 11.1 del Considerato in diritto.

– «non determinano illegittimità costituzionale della delega eventuali omissioni, da parte del legislatore delegante, nella configurazione dei principi e dei criteri direttivi, pur in sé suscettibili di evolvere in un vulnus costituzionale, ove le carenze di idonei riferimenti ai principi costituzionali non siano colmate dalla successiva attività di “coerente sviluppo e, se del caso, di completamento” (...) che compete al Governo, ai sensi dell’art. 76 Cost.».

In forza di tutto ciò, la Corte giunge alla conclusione di non poter giudicare «in via generale» sull’eccezione di inammissibilità sollevata dall’Avvocatura dello Stato, ritenendo invece che tale decisione richieda «l’esame del contenuto di ciascuna disposizione della legge di delega impugnata, al fine di determinare se essa abbia, oppure no, realizzato una lesione attuale e diretta delle competenze regionali, secondo i criteri di verifica appena enunciati».

6.2. La “lesione” della Corte non riesce a convincere del tutto.

Nulla quaestio sulla conferma che anche nello scrutinio delle leggi di delega legislativa debba farsi applicazione del canone dell’interpretazione costituzionalmente orientata. Un canone che, come esplicita il Giudice delle leggi, almeno in casi come quello di specie in cui si lamentino “omissioni” costituzionalmente rilevanti nelle disposizioni censurate, impone non soltanto operazioni propriamente interpretative di tali disposizioni al fine di accertare se sia possibile ricavarne “significati” conformi a Costituzione, ma che consente, altresì, di integrare il contenuto della delega, colmandone le denunciate “lacune”, mediante lo strumento dell’*applicazione diretta* delle norme costituzionali, da considerare a tutti gli effetti come immediatamente e necessariamente vincolanti per il legislatore delegato.

Che simili operazioni possano condurre ad accertare che «*il vizio non sussiste*» – come testualmente si esprime la Corte nel già illustrato passaggio sui rapporti tra legge di delega e decreti delegati e sulle ragioni della non necessaria riunione dei rispettivi giudizi¹² – non può essere messo in dubbio. Ciò che non persuade, però, è che l’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni di delega possa impingere sull’interesse a ricorrere delle Regioni determinando l’inammissibilità, anziché la semplice non fondatezza nel merito, delle censure sollevate.

¹² Cfr. par. 11 del *Considerato in diritto*.

Non è certo possibile in questa sede riprendere le fila del ben noto dibattito che a lungo ha caratterizzato gli studi sul processo costituzionale – senza giungere, peraltro, a soluzioni unanimemente condivise – in ordine alla corretta configurazione dell'interesse a ricorrere nel giudizio di costituzionalità in via principale¹³. Tuttavia, non si può fare a meno di avvertire, nel caso di specie, la sensazione che la Corte si sia fatta guidare da una concezione dell'istituto fortemente ispirata ad una matrice processual-amministrativistica e, perciò, lontana dalle peculiarità tipiche della giustizia costituzionale e, in specie, del giudizio sulla costituzionalità degli atti legislativi promosso in via diretta.

In effetti, alla opposta conclusione, nel senso dell'ammissibilità delle censure sollevate dalle Regioni nel caso di specie, avrebbe dovuto condurre un triplice ordine di considerazioni: l'incontestabile "esistenza" nell'ordinamento delle disposizioni oggetto dell'impugnazione, le quali si presentavano come disposizioni di rango legislativo, sufficientemente determinate e prodotte da un intervento del legislatore statale asseritamente contrastante con il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione; la indiscutibile funzione propria del giudizio costituzionale volto ad accertare l'eventuale violazione, ripristinando e definendo il corretto assetto dei confini tra le attribuzioni statali e regionali e, in tal modo, rispondendo ad un preciso bisogno di tutela costituzionale manifestato dalle Regioni; la sicura prospettabilità, in questo tipo di giudizio, di questioni interpretative – anche a carattere "cautelativo" o "ipotetico" – «*purché non implausibili*»¹⁴.

Né in senso diverso potrebbero utilmente essere invocati i precedenti giurisprudenziali cui la Corte fa esplicito richiamo nella decisione in esame, ossia le sentenze nn. 224 del 1990, 503 del 2000 e 359 del 1993.

La sent. n. 224 del 1990, infatti, si era correttamente fatta carico di precisare che «*l'attualità dell'interesse a ricorrere nei giudizi di legittimità*

¹³ Per un'ampia ricostruzione al riguardo, si può rinviare, da ultimo, all'ottimo contributo di C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova 2005, spec. 161-232, nonché 337-348.

¹⁴ Così si esprime la stessa sentenza in commento sia al par. 14.1, richiamando l'ord. n. 342 del 2009, sia al par. 16 del *Considerato in diritto*. Del resto, è ben noto come la consolidata giurisprudenza costituzionale abbia da tempo chiarito «*che, a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili*» (sent. n. 289 del 2008, par. 4.1 del *Considerato in diritto*; sent. n. 449 del 2005, par. 3.1 del *Considerato in diritto*; sent. n. 249 del 2005, par. 2 del *Considerato in diritto*).

costituzionale delle leggi dev'essere valutata, non già in relazione alla effettiva producibilità di effetti delle singole disposizioni e, tantomeno, alla concreta applicabilità delle stesse nei rapporti della vita, ma, piuttosto, in relazione all'esistenza giuridica delle disposizioni impugnate nell'ordinamento»; con l'ulteriore puntualizzazione secondo la quale deve trattarsi di disposizioni di rango legislativo «il cui significato sia sufficientemente determinato e plausibile in ordine alla prospettazione di un puntuale contrasto con parametri costituzionali precisamente indicati». In presenza di tali presupposti, secondo quanto espressamente affermato in quella pronuncia, «non si dovrebbe dubitare, sotto il profilo considerato, della ricorrenza dei requisiti di ammissibilità del ricorso»¹⁵. La sent. n. 503 del 2000, per parte sua, nulla diceva di rilevante a proposito dell'impugnazione delle leggi di delega e, oltretutto, neppure avrebbe potuto farlo; essa, infatti, pur contenendo il generico riferimento alla necessaria idoneità delle disposizioni impugnate «a concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale», aveva ad oggetto esclusivamente questioni concernenti norme di un decreto legislativo. La terza sentenza richiamata quale precedente in termini, la n. 359 del 1993, era effettivamente pertinente rispetto al caso di specie, essendosi pronunciata sull'impugnazione regionale di norme di delega legislativa; in essa, tuttavia, la Corte aveva offerto la dimostrazione più evidente della correttezza di quanto qui si sostiene, operando una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate che aveva condotto a rigettare nel merito la questione sollevata dalla Regione ricorrente e non certo a dichiararne l'inammissibilità¹⁶.

In sintesi, contrariamente alla “dottrina” che la sentenza in commento vorrebbe accreditare e che ha già incontrato qualche opinione favorevole tra gli studiosi¹⁷, pare possibile affermare che una piena e coerente applicazione dei connotati specifici del giudizio di costituzionalità in via principale richiederebbe di impostare la questione del rapporto tra impugnazione regionale delle leggi di delega e interpretazione conforme a Costituzione nei seguenti termini: fermo restando che anche alle disposizioni di delega legislativa – come a tutte le altre – è senz'altro

¹⁵ I passi citati si leggono agli ultimi due capoversi del par. 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Cfr. par. 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Cfr., ad esempio, Q. CAMERLENGO, *Sulla impugnazione regionale della legge di delega*, in www.gruppodipisa.it 30.07.2011.

applicabile il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata e che, d'altra parte, le Regioni possono sempre censurare significati (norme) asseritamente illegittimi pure ammettendo che possano sussistere significati (norme) conformi a Costituzione ricavabili dal medesimo enunciato oggetto dell'impugnazione, l'ammissibilità del ricorso sotto il profilo dell'interesse dovrebbe sempre misurarsi *esclusivamente* con quanto affermato nella citata sent. n. 224 del 1990, ossia con la sua proposizione avverso norme «*sufficientemente determinate e plausibili in ordine alla prospettazione di un puntuale contrasto con parametri costituzionali precisamente indicati*». Tanto dovrebbe bastare ai fini del superamento della soglia dell'ammissibilità; l'eventuale accreditamento da parte del Giudice costituzionale di una interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni di delega dovrebbe condurre, come per tutte le questioni sollevate nel giudizio in via principale, ad una pronuncia di merito nel senso dell'infondatezza della censura per erroneità del presupposto interpretativo assunto dal soggetto ricorrente¹⁸.

7. Passando all'esame delle "soluzioni sostanziali" delle questioni dedotte in giudizio, non è certo possibile soffermarsi su tutti i numerosi profili della sentenza che meriterebbero apposita riflessione. Tra questi, senza dubbio si collocano le affermazioni sui requisiti di sostanza e non di forma che debbono guidare il riconoscimento della natura "regolamentare" di un atto, al fine di scongiurare l'elusione dei criteri di riparto della competenza stabiliti nell'art. 117, sesto comma, Cost.¹⁹; così pure la conferma del discutibile orientamento sul particolare regime delle funzioni pubbliche caratterizzate dalla «*natura eminentemente tecnica*», come tali «*improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze*»²⁰; e ancora, le affermazioni sui criteri che debbono presiedere all'individuazione dei "principi fondamentali" nelle materie di legislazione concorrente, tenendo nella dovuta considerazione l'esigenza di garantire la salvaguardia di adeguati spazi di potestà legislativa regionale²¹.

¹⁸ Si veda, al riguardo, la dichiarazione di infondatezza contenuta nella stessa sentenza in esame al par. 14.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ Cfr. par. 16 del *Considerato in diritto*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Cfr. parr. 17.1 e 18.2 del *Considerato in diritto*.

Nei paragrafi che seguono l'attenzione si concentrerà sui due principali "pilastri" che reggono l'architettura dell'*iter* logico-argomentativo che ha condotto la Corte a risolvere le questioni concernenti la delega in materia di energia nucleare, sempre nell'ottica di porre in risalto gli "insegnamenti" che il Giudice costituzionale ha inteso impartire "a futura memoria".

8. Il primo di essi è contenuto nel par. 12 del *Considerato in diritto*, laddove la Corte affronta – con un'analisi ad ampio spettro e con il chiaro intento di "sistemare" la pregressa giurisprudenza – la questione cruciale su cui è incentrato l'intero contenzioso tra Stato e Regioni nel giudizio di costituzionalità in via principale, preoccupandosi di definire, con particolare puntualità, lo *statuto* dell'individuazione del titolo di competenza legislativa cui ascrivere, di volta in volta, le disposizioni censurate.

Questi, in estrema sintesi, gli elementi significativi di tale *statuto* che la Corte scandisce secondo una precisa sequenza:

– la necessaria e preliminare considerazione del «*nucleo essenziale delle norme*», al fine di identificare «*il fascio di interessi che viene inciso dall'intervento legislativo*»;

– l'assoluta irrilevanza dell'*interesse nazionale* quale autonomo titolo di competenza statale, con la conseguenza che il primato di tale interesse potrà affermarsi «*solo per mezzo dell'esercizio degli specifici poteri legislativi statali, che siano assegnati dalle norme costituzionali attributive di competenze, di tipo sia concorrente, sia esclusivo, secondo il significato che esse hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico*»;

– la possibilità – all'interno della fitta trama di relazioni tra i molteplici interessi che solitamente confluiscono nelle leggi o nelle loro singole disposizioni – che si verifichino due ipotesi, alternative tra loro ma da accertare in rigoroso ordine logico: a) che una materia si imponga alle altre «*con carattere di prevalenza*», consentendo con certezza «*l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione*»; b) che tale "prevalenza" non sia *quodammodo* riscontrabile e che, pertanto, si realizzi una «*concorrenza di competenze*», alla quale si connette l'esigenza di adottare il «*canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze*»;

– la collocazione su un piano del tutto distinto da quest’ultimo dell’istituto della «*chiamata in sussidiarietà*», che è titolo (ulteriore) di legittimazione della competenza legislativa cui il legislatore statale «*può ricorrere al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale*», nel rispetto delle condizioni e dei limiti di legittimità come originariamente specificati nella sentenza n. 6 del 2004.

8.1. Gli spunti di riflessione che possono trarsi da simili affermazioni sono ovviamente moltissimi e non comprimibili entro i limiti di queste pagine. Prima di provare almeno a segnalarne qualcuno, però, è opportuno dare conto degli esiti – ampiamente favorevoli, nel loro complesso, alle Regioni ricorrenti – cui è pervenuto il Giudice delle leggi nell’applicazione dei menzionati criteri al caso di specie.

Il punto di partenza su cui la Corte fonda la complessiva ricostruzione dell’assetto delle competenze statali e regionali che venivano in gioco si coglie nella riconduzione della gran parte della disciplina concernente il programma di rilancio della produzione di energia da fonte nucleare (artt. 25 e 26 della legge n. 99 del 2009) alla materia di potestà legislativa concorrente della «*produzione di energia*», in forza del “criterio di prevalenza” come sopra enunciato.

Al riguardo, nella sentenza si osserva come risulti «*evidente che le disposizioni impugnate incidono essenzialmente sugli interessi relativi alla materia concorrente della produzione dell’energia, poiché esprimono la scelta del legislatore statale di rilanciare l’importante forma di approvvigionamento energetico costituita dalla utilizzazione dell’energia nucleare e quindi di adottare nuovi principi fondamentali, adeguati alle evidenti specificità di questo settore*». Di qui l’esplicito (e del tutto condivisibile) rigetto dell’impianto difensivo prospettato dall’Avvocatura dello Stato, secondo la quale «*le peculiarità proprie della fonte nucleare, anche con riguardo ai profili del “cambiamento climatico, della sicurezza dell’approvvigionamento e della competitività del sistema produttivo”*» avrebbero imposto «*di riconoscere in materia la confluenza di una serie di competenze legislative esclusive dello Stato, con la conseguente sottrazione della disciplina del settore alla materia della produzione dell’energia*»; ad avviso del Giudice costituzionale, invece, «*una scelta del genere non solo*

non trova riscontro nell'art. 117, terzo comma, Cost., che non reca affatto tale distinzione, ma viene anche smentita dal significato assunto dall'espressione "energia" nell'ambito della stessa legislazione ordinaria» (che la Corte si sofferma a ricostruire analiticamente)²².

Ciò nondimeno, la Corte aggiunge che una tale preliminare constatazione non esclude che un organico intervento normativo di disciplina del processo di produzione dell'energia elettrica nucleare quale quello in questione solleciti anche l'emersione di ulteriori interessi, alcuni dei quali nuovamente ricollegabili con ambiti di potestà legislativa concorrente (in specie «governo del territorio» e «tutela della salute»), altri con ambiti affidati alla legislazione esclusiva dello Stato («tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e «tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza»).

Sulla base di tale impostazione, la sentenza perviene alle seguenti conclusioni.

a) Alla competenza legislativa concorrente in materia di "produzione di energia" devono considerarsi «attribuibili, con carattere di prevalenza»:

– la disciplina della costruzione e dell'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare (art. 25, comma 2, lettere g e h, *in parte qua*);

– la disciplina del potere sostitutivo del Governo nel caso di mancato raggiungimento delle intese con gli enti locali coinvolti nel procedimento di autorizzazione unica (art. 25, comma 2, lett. f);

– la disciplina dei criteri per la definizione delle tipologie degli impianti di produzione (art. 26, comma 1).

b) Alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" deve essere ricondotta:

– la disciplina della costruzione e dell'esercizio di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita (art. 25, comma 2, lettere g e h, *in parte qua*). Ciò, però, con l'importante precisazione – ripresa dal modello già individuato nella sent. n. 62 del 2005 – secondo la quale l'intervento del legislatore statale, in simili casi, è tenuto a rispettare la «convergente competenza concorrente in tema di governo del territorio», mediante l'adozione di «modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgono, attraverso opportune

²² I passi citati sono tratti dal par. 12 del *Considerato in diritto*.

forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi».

c) Alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordine pubblico e sicurezza”, sotto il profilo della «*necessità di prevenire la commissione di reati (...) in prossimità dell’area ove si produce l’energia elettrica nucleare o dove le scorie radioattive sono conservate*», deve essere ricondotta:

– la previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e protezione (art. 25, comma 2, lett. a).

La conseguenza più immediata della riconduzione degli aspetti preponderanti della disciplina impugnata alla materia di potestà concorrente della “produzione di energia” è costituita – conformemente all’impostazione delle Regioni ricorrenti – dalla necessaria applicazione dell’istituto della «*chiamata in sussidiarietà*», nei limiti e alle condizioni già più volte esplicitate dalla pregressa giurisprudenza. Sul punto si tornerà tra breve.

8.2. Quali considerazioni suscita la definizione che la Corte fornisce dello *statuto* dell’individuazione del titolo di competenza legislativa cui ricondurre le disposizioni legislative oggetto di impugnazione e l’applicazione concreta di tale *statuto* che viene effettuata nel caso di specie?

Un primo aspetto di sicuro rilievo concerne l’oggetto da prendere in considerazione. A differenza della nota sentenza n. 50 del 2005 (dove si faceva riferimento al problema della «*appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre*»²³), la Corte afferma a chiare lettere che oggetto del giudizio di “riconduzione” alle materie debbono essere non i *complessi normativi*, bensì le singole *norme* ricavabili da ciascuna delle disposizioni censurate e, in particolare, il loro «*nucleo essenziale*» identificativo del «*fascio di interessi*» di volta in volta inciso. È perciò ben possibile – come dimostra incontrovertibilmente la pronuncia in esame – che all’interno di una medesima disposizione legislativa convivano più oggetti ascrivibili a materie diverse e, dunque, a distinti titoli di competenza, di talché quanto più complessa risulterà la disciplina oggetto di censura tanto più sarà necessario che il Giudice delle leggi proceda a “scorporarne” i singoli contenuti normativi, provvedendo

²³ Così il par. 5 del *Considerato in diritto*.

poi, senza facili o apodittiche scorciatoie, alla loro capillare riconduzione alle materie che disegnano il riparto delle competenze costituzionalmente stabilito.

L'elemento di maggiore interesse, tuttavia, si concentra sul significato, sulla funzione e sulle modalità operative del c.d. "criterio di prevalenza", su cui da tempo hanno avuto modo di soffermarsi le attenzioni della dottrina²⁴. La sentenza in commento – in parte esplicitamente, in parte solo implicitamente – offre spunti assai significativi atti a smentire alcuni macroscopici equivoci sorti, evidentemente, a causa dell'uso in concreto spesso troppo disinvolto e poco rigoroso che la Corte ha fatto di tale criterio. Tali equivoci hanno fatto ritenere ad alcuni che il "criterio di prevalenza", nell'esperienza giurisprudenziale italiana, si configuri in termini di radicale "contrapposizione" e di rigida "alternatività" rispetto alle ipotesi di concorso oggettivo delle competenze statali e regionali e, pertanto, rispetto al pieno dispiegamento delle istanze collaborative e/o all'applicazione dell'istituto della "chiamata in sussidiarietà"²⁵. In buona sostanza, dall'uso marcatamente «centripeto» del "criterio di prevalenza", sempre più funzionalizzato a ricondurre la disciplina contesa alle competenze legislative *esclusive* dello Stato e abbinato ad una concezione di tali competenze in termini di vera e propria "esclusività"²⁶, è andata progressivamente accreditandosi l'ipotesi che la formale evocazione di tale criterio nasconda, in realtà, uno schema decisorio ispirato al «funzionamento di una clausola di prevalenza in senso stretto o, altrimenti, di una competenza prevalente»²⁷

²⁴ Al riguardo, cfr. almeno: R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo* 2009, n. 3/4, spec. 450 ss.; ID., *Prevalenza senza criterio*, in *questa Rivista* 2009, 618 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, *ivi*, 1185 ss.; E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, *ivi* 2008, spec. 74 ss.; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, *ivi* 2006, spec. 915 ss.

²⁵ In questi termini è chiaramente orientata la ricostruzione di A. COLAVECCHIO, *La Corte e l'atomo*, cit., spec. 3494-3496.

²⁶ In tal senso, cfr. soprattutto R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, cit., spec. 465 ss., nonché ID., *Prevalenza senza criterio*, cit., 619-621.

²⁷ Così E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, cit., 83, la quale, peraltro, evidenzia assai bene la distinzione concettuale che corre tra la "prevalenza" come criterio obiettivamente neutro per ascrivere una norma ad una

a favore dello Stato, come tale in grado di riproporre la generale supremazia nel sistema costituzionale secondo le antiche logiche dell'*interesse nazionale*.

Su tale prospettiva generale, ovviamente, non è possibile approfondire la riflessione in questa sede. È ben difficile negare, però, che nella sentenza qui esaminata la Corte faccia un uso assolutamente corretto del “criterio di prevalenza” quale strumento imprescindibile nelle operazioni interpretative che debbono guidare la riconduzione delle norme legislative alle materie, dimostrando concretamente che l'applicazione di tale criterio, da un lato, è senz'altro in grado di condurre ad ascrivere una determinata disciplina ad una materia di competenza concorrente a scapito di tutti gli eventuali titoli di potestà legislativa esclusiva dello Stato, dall'altro, non è affatto incompatibile con l'istituto della “chiamata in sussidiarietà” e le connesse logiche collaborative. Ma v'è di più.

La sentenza offre un esempio tangibile che contraddice apertamente anche l'affermata necessaria “alternatività” – pure ribadita in linea generale anche in questa occasione – tra prevalenza di un ambito materiale e concorrenza di competenze diverse statali e regionali; la soluzione fornita in relazione alla disciplina degli impianti «*per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita*», infatti, vede tranquillamente convivere il “prevalente” titolo di intervento (esclusivo!) statale nella materia della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” con il doveroso rispetto della «*convergente competenza concorrente in tema di governo del territorio*», dalla quale scaturisce l'obbligo di attivare le «*opportune forme di collaborazione*» con le Regioni nell'attuazione degli interventi, secondo il modello già elaborato nella sentenza n. 62 del 2005.

Dunque, non è dal “criterio di prevalenza”, in sé e per sé considerato, che può farsi discendere la negazione delle prerogative delle Regioni e la riedizione, sotto mentite spoglie, dell'interesse nazionale e della supremazia dell'indirizzo politico statale. Tutto dipende da come il suddetto criterio venga fatto funzionare in concreto: se esso vale a ricondurre una determinata disciplina ad una competenza statale configurata in termini di esclusività in senso proprio, sarà naturale l'effetto di radicale negazione delle competenze regionali; qualora, invece, venga utilizzato secondo le

determinata materia, da un lato, e le “clausole di prevalenza” in senso stretto o il fenomeno delle “competenze prevalenti” dall'altro.

modalità e con gli esiti di cui alla pronuncia in esame, gli effetti per le Regioni saranno di tenore tutt'affatto diverso. Tali considerazioni, solo all'apparenza scontate, accreditano la conclusione che in questa pronuncia la Corte abbia inteso avvalorare con forza la tesi, pienamente da condividere, secondo la quale il "criterio di prevalenza" costituisce un metodo insostituibile e obiettivamente "neutro", giacché non implica alcun risultato precostituito né, tanto meno, impone un esito necessariamente favorevole al legislatore statale²⁸. L'applicazione di questo metodo può "premiare" esclusivamente un determinato ambito materiale e solo di riflesso l'ente o gli enti titolari della competenza su quella materia. L'oggetto proprio del giudizio di "prevalenza", in altri termini, è e resta una *materia* e non una *competenza*; la configurazione in concreto di quest'ultima e delle sue modalità di interrelazione con le competenze connesse è questione che nulla ha a che vedere con l'applicazione corretta del "criterio di prevalenza" e che non dovrebbe mai tollerare indebite interferenze con la specifica funzione e con il campo di operatività riservati a tale criterio.

9. Come accennato, una volta ricondotta la gran parte della disciplina in tema di rilancio della produzione di energia da fonte nucleare alla corrispondente materia di potestà legislativa concorrente, la "soluzione sostanziale" delle questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti è tutta incentrata sull'istituto della «*chiamata in sussidiarietà*» e sul regime di garanzie costituzionali che esso impone.

Al di là dei formali dispositivi di tenore negativo (in prevalenza di inammissibilità per le ragioni sopra illustrate), gli esiti cui perviene la Corte nella ricostruzione della normativa scrutinata si rivelano ampiamente favorevoli alle autonomie regionali, almeno per la parte in cui si chiarisce in termini inequivoci:

– che il procedimento unico di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti finalizzati alla produzione di energia elettrica nucleare (disciplinato dalle lettere *g* e *h* del comma 2 dell'art. 25 della legge di delega) – all'interno del quale debbono ritenersi integralmente comprese

²⁸ Cfr., ancora, E. Buoso, *op. cit.*, 81, la quale osserva correttamente che il criterio della prevalenza dovrebbe considerarsi «*di per sé neutro perché il c.d. nucleo essenziale o l'intersezione più ampia [tra diversi "insiemi-competenza"] potrebbero di volta in volta ricadere in un ambito di competenza esclusiva, concorrente, ma anche residuale regionale secondo valutazioni effettuate caso per caso in relazione al concreto disposto delle norme da sindacare*».

tanto «*la fase di individuazione del sito*» sul quale realizzare l'impianto²⁹, quanto «*la scelta dello specifico impianto da realizzare in concreto*»³⁰ – deve necessariamente prevedere l'acquisizione di una *intesa in senso forte* con la singola Regione interessata³¹ e che la suddetta intesa con ciascuna Regione non è surrogabile neppure da eventuali intese intervenute tra lo Stato e gli enti locali subregionali³²;

– che il potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120 della Costituzione – previsto dall'art. 25, comma 2, lett. f), della legge di delega per le ipotesi di mancato raggiungimento delle intese – non può in alcun modo essere applicato alle intese costituzionalmente dovute tra lo Stato e la Regione direttamente interessata³³;

– che i decreti legislativi di attuazione della delega dovranno necessariamente prevedere l'introduzione di forme partecipative della singola Regione all'eventuale esercizio del potere sostitutivo del Governo limitatamente alle ipotesi di mancata intesa tra lo Stato e gli enti locali subregionali³⁴.

Ciò che più si segnala, però, è il particolare scrupolo che il Giudice delle leggi dedica al “fedele” richiamo dei propri precedenti sul regime giuridico della «*chiamata in sussidiarietà*» (soprattutto le sentt. nn. 303 del 2003, 6 del 2004 e 383 del 2005) e alla necessità di riaffermare, nella sua “purezza”, il rigore del modello originario dell'istituto. È proprio qui che si colloca l'altro relevantissimo contributo “dottrinale” della pronuncia in esame in tema di rapporti tra competenze statali e regionali, laddove si afferma che il principio delle intese, quale condizione indefettibile di legittimità della “chiamata in sussidiarietà” in capo allo Stato di una funzione amministrativa, «*è destinato ad operare senza eccezione alcuna laddove l'attrazione in sussidiarietà della funzione, accompagnandosi all'attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare fattispecie altrimenti di competenza regionale, implica un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale, con l'effetto che il nucleo fondante di una decisione espressiva di discrezionalità legislativa si*

²⁹ Cfr. par. 15 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Cfr. par. 16 del *Considerato in diritto*.

³¹ Cfr. par. 13 del *Considerato in diritto*.

³² Cfr. par. 14.3 del *Considerato in diritto*.

³³ Cfr. par. 14.2 del *Considerato in diritto*.

³⁴ Cfr. par. 14.3 del *Considerato in diritto*.

trova collocato interamente entro la prima sfera, e viene sottratto alla seconda. In presenza di un tale effetto, ed al fine di assicurare l'emersione degli interessi intestati dalla Costituzione all'autonomia regionale, la legge statale deve garantire la riespansione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell'atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale di una delle parti (sentenza n. 383 del 2005)»³⁵.

La definizione del modello di garanzie costituzionali non si esaurisce nella affermazione della necessaria "paritarietà" tra Stato e Regione volta ad assicurare la "codeterminazione" dell'atto sottoposto ad intesa e non suscettibile di superamento mediante l'esercizio di poteri unilaterali. La Corte è ben consapevole della impossibilità (e, finanche, degli effetti paradossali) di configurare l'intesa "forte" come attribuzione di un potere di veto in capo alle Regioni, in grado addirittura di "impedire" l'esercizio della funzione attratta in sussidiarietà. Ed è per questo che, in altro significativo passaggio della pronuncia in esame, viene ribadita la «necessità di una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell'intesa e delle eventuali procedure per ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza, come anche questa Corte ha auspicato (sentenza n. 383 del 2005, n. 20 [recte: 30] del Considerato in diritto»³⁶.

La Corte centra così il nodo cruciale del problema e lo fa, a tutta evidenza, in modo pienamente consapevole e con il precipuo intento di dare una indicazione precisa del parametro da utilizzare nello scrutinio di costituzionalità della disciplina attuativa della delega, già oggetto di impugnativa regionale e dettata – in riferimento all'intesa tra lo Stato e la Regione interessata e alle modalità per impedire eventuali situazioni di stallo decisionale – dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 31 del 2010³⁷. L'indicazione non avrebbe potuto essere più chiara, considerata la scelta di

³⁵ Cfr. par. 16 del *Considerato in diritto*.

³⁶ Cfr. par. 13 del *Considerato in diritto*.

³⁷ Si consideri, peraltro, che un meccanismo di superamento del mancato accordo pressoché identico era già contenuto nell'art. 27, comma 24, della medesima legge n. 99 del 2009, che lo aveva introdotto – quale comma 4-bis – nell'art. 1-sexies del d.l. n. 239 del 2003 in tema di localizzazione di centrali elettriche (non nucleari). La relativa questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dalla sola Regione Lazio, ma la Corte non ha ritenuto di poterla affrontare nel merito, dichiarandola inammissibile per vizio di "copertura" della delibera di impugnazione (cfr. par. 8 del *Considerato in diritto*).

richiamare, per ben due volte, la sent. n. 383 del 2005, ossia la pronuncia dove i tratti fondamentali della soluzione costituzionalmente corretta alla questione della “chiamata in sussidiarietà” e della natura delle intese erano stati indicati senza ombra di possibile equivoco: le «*intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese “in senso forte”, ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell’intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l’unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all’esercizio di un potere unilaterale*». A ciò la Corte aveva fatto seguire la considerazione secondo la quale «*l’esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l’opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l’adozione dell’atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l’intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell’intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni*»³⁸.

Intesa “forte”, dunque, ma non potere di veto preclusivo rispetto all’adozione dell’atto finale. Il carattere “forte” dell’intesa non coincide con la sua “indispensabilità”, bensì con la «*permanente garanzia della posizione paritaria*» dei soggetti coinvolti anche in una eventuale apposita procedura di superamento del mancato accordo e con l’*impossibilità* di una sua “sostituzione” ad opera di una «*determinazione [unilaterale] dello Stato*»³⁹.

³⁸ I passi citati si leggono al par. 30 del *Considerato in diritto*.

³⁹ Se questo è vero, come dimostrano testualmente i passi delle sentenze citate, non può in alcun modo essere condivisa la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale offerta da G. MORBIDELLI, *La procedura di localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli 2011, spec. 2282 ss., il quale – anche in forza della (fuorviante) considerazione della sent. n. 62 del 2005, del tutto

Certo, l'obiettivo rischia di assomigliare tanto alla famigerata "quadratura del cerchio" ma, come in altra sede si è già avuto modo di suggerire⁴⁰, è tutt'altro che irrealizzabile in concreto se solo vi fosse la volontà istituzionale di prenderlo sul serio, predisponendo – per l'ipotesi di esito negativo della procedura volta al conseguimento dell'intesa – meccanismi decisionali "ultimi" costruiti davvero sulla paritarietà delle parti, ad esempio all'interno di un collegio arbitrale *ad hoc* la cui presidenza, nei casi di maggiore rilievo, potrebbe magari essere affidata alla persona del Presidente della Repubblica.

In ogni caso, è difficile negare che quella appena illustrata sia la "dottrina" della «*chiamata in sussidiarietà*» e delle sue *necessarie* garanzie costituzionali in tema di intese che la Corte conferma e fa propria nella sentenza in esame. Tutt'altra questione, ovviamente, è domandarsi se la "dottrina" di questa pronuncia abbia retto alla prova della giurisprudenza successiva o non esprima, piuttosto, i contorni del "canto del cigno" di un istituto dalla vita alquanto breve e da considerare ormai consegnato alla storia costituzionale⁴¹.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Sassari)

eterogenea rispetto a quelle in materia di energia, in quanto riferita ad una disciplina prevalentemente ricondotta dalla Corte alla materia della "tutela dell'ambiente" e alle (solo connesse) competenze regionali in materia di "governo del territorio" – giunge alla seguente conclusione: «*L'intesa dunque è forte, in quanto la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà (governo del territorio) deve essere controbilanciata dall'esercizio dell'intesa, ma non è indeclinabilmente forte, in quanto lo stesso "interesse nazionale" che ha determinato la "ascesa" in sussidiarietà può anche, non di per se ma ove vi siano i presupposti indicati nell'art. 120 Cost. (da esplicitare con congrua motivazione), determinare l'esercizio del potere sostitutivo*» (2286).

⁴⁰ Cfr., seppure a proposito di relazioni interistituzionali non riconducibili alla "chiamata in sussidiarietà", M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della «codecisione paritaria» evitandone gli effetti perversi*, in questa *Rivista* 2004, 1044 ss.

⁴¹ Il pensiero più immediato, come è naturale, corre alla sent. n. 33 del 2011, con la quale il Giudice delle leggi ha considerato conforme a Costituzione il procedimento di superamento della mancata intesa previsto dal menzionato art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 31 del 2010, formalmente richiamandosi al modello illustrato in queste pagine, ma sostanzialmente avallando un meccanismo procedimentale tutt'altro che paritario perché comunque in grado di concludersi con atto deliberato unilateralmente dal Consiglio dei ministri, con la mera "partecipazione" del Presidente della Regione interessata.