



SUPPLENZA DELLA CORTE O *JUSTICE À LA CARTE*?
(A MARGINE DELLA SENTENZA 22 LUGLIO 2010, N. 278)

di

Luca Vespignani

*(Professore Associato di Diritto Costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia)*

20 ottobre 2010

1. Con la sentenza n. 278 del 2010 la Corte Costituzionale si pronuncia sulla legittimità della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia) a seguito dei ricorsi presentati da numerose Regioni per censurare, da un lato, le norme dell'art. 3, comma 9, in cui si stabilisce che non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici le installazioni ed i rimessaggi di mezzi mobili di pernottamento entro il perimetro delle strutture turistico ricettive, e, dall'altro lato, una serie di commi dell'art. 25 (Delega al Governo in materia nucleare), il comma 1 dell'art. 26 (Energia nucleare) ed il comma 27 dell'art. 27 (Misure per il potenziamento del settore energetico). In tale contesto, si concentrerà l'attenzione sul secondo profilo (concernente le problematiche dell'energia) sia in ragione della pregnanza delle argomentazioni poste a sostegno della decisione *in parte qua*, sia in vista degli ulteriori sviluppi ai quali potrebbe portare l'attuazione della delega contenuta nell'art. 25 del decreto legislativo n. 31 del 2010, a sua volta oggetto di impugnazione di fronte alla Consulta.

Più specificamente, contro il comma 1 dell'art. 25 le Regioni sostengono, in generale, che non sarebbe ammissibile la delega in una materia rientrante nella potestà legislativa

concorrente perché le norme adottate dal Governo in adempimento della stessa, essendo vincolate ai principi ed ai criteri direttivi fissati dal legislatore delegante, assumerebbero inevitabilmente carattere dettagliato e perciò risulterebbero invasive della competenza regionale *ex art. 117, comma 3, Cost.* Nello specifico, inoltre, si eccepisce che la mera previsione del parere della Conferenza unificata non garantirebbe un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione del decreto.

Per quanto concerne, invece, il comma 2, alcune delle ricorrenti vedono nella facoltà di dichiarare i siti deputati agli interventi in parola aree di interesse strategico nazionale, riconosciuta all'apparato centrale dalla lettera a), un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà in ordine alla localizzazione degli impianti e lamentano, di conseguenza, la mancata previsione di un'intesa con le Regioni; altre, per converso, ritengono che la norma in questione operi solo dopo l'individuazione delle zone nelle quali realizzare le opere ai sensi delle successive lettere g) ed h), ma, pur riconducendola alla competenza esclusiva statale in tema di "tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico" (art. 117, comma, lett. h), la considerano comunque suscettibile di giustificare misure eccedenti un simile ambito. Tutte le Regioni, poi, inquadrano nello schema della chiamata in sussidiarietà il procedimento di autorizzazione unica introdotto dalle lettere g) ed h) per la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita, denunciando la concentrazione in capo allo Stato della connessa funzione amministrativa in assenza di un'intesa forte con ciascuna Regione interessata. Infine, sempre nella medesima ottica, si contesta il potere sostitutivo attribuito allo Stato dalla lettera f) per il caso di mancato raggiungimento delle intese con i diversi enti coinvolti, che sarebbe attivabile non solo quando le Regioni restino inerti bensì anche quando abbiano espresso un motivato dissenso, ovvero, qualora lo si riferisca unicamente agli enti locali, potrebbe operare senza alcun coinvolgimento delle stesse, stabilendo un rapporto diretto tra lo Stato ed i livelli territoriali inferiori.

Si tratta di questioni che chiamano in causa alcune delle principali costruzioni concettuali ricorrenti nella giurisprudenza costituzionale sul Titolo V riformato, a cominciare dal principio di leale collaborazione, che ha assunto nel nuovo scenario determinato dalla revisione un ruolo molto più rilevante a favore delle autonomie di quello progressivamente assegnatogli in precedenza¹, al meccanismo – di esclusiva creazione giurisprudenziale –

¹ Cfr. A. GRATTIERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di Bettinelli, Rigano, Torino,

dell'attrazione in sussidiarietà, che trova proprio nell'inclusione delle Regioni all'interno del processo decisionale uno snodo essenziale. Infatti, com'è noto, nella sentenza n. 303 del 2003 si è aperta la strada per consentire allo Stato di avocare a sé, insieme alle funzioni amministrative, rispetto alle quali l'applicazione del principio di sussidiarietà è esplicitamente prevista dall'art. 118 Cost., la connessa attività legislativa sulla base dell'assunto che l'amministrazione, dovendo essere organizzata e regolata dalla legge in virtù del principio di legalità, non potrebbe andare soggetta a discipline regionali differenziate². Nondimeno, oltre a richiedere che un'operazione del genere avvenga con proporzionalità e ragionevolezza, si precisa che ad essa deve necessariamente corrispondere un accordo stipulato con le Regioni coinvolte, in modo da compensarne la perdita in termini di potestà normativa primaria.

In una partitura del genere si muove la Corte, arrivando a respingere le eccezioni di costituzionalità sopra prospettate.

Innanzitutto, viene disconosciuta l'asserita incompatibilità tra legislazione delegata e competenza concorrente sulla scorta dell'affermazione che non va confuso "il grado di determinatezza proprio dei principi e dei criteri direttivi della delega con quello, qualitativamente distinto e perciò non necessariamente coincidente, dei principi fondamentali di materia concorrente"³. E parimenti priva di fondamento viene giudicata l'ulteriore critica riferita al comma 1 dell'art. 25, per cui vi sarebbe un'insufficiente valorizzazione delle Regioni in sede di esercizio della delega da parte del Governo, poiché "le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare, ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione, il che nella specie non si verifica"⁴.

Posto ciò, nel senso dell'infondatezza si conclude pure per le obiezioni rivolte al comma 2. Sulla lettera a), nell'aderire alla ricostruzione per cui la facoltà di dichiarare gli

2004, 416 ss. e C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it. Per un'articolata ricostruzione della problematica del principio di leale collaborazione si rinvia, *ex multis*, anche per i riferimenti bibliografici, alle monografie di S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008 e C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo costituzionale italiano*, Torino, 2007.

² Punto 2.1 del considerato in diritto. Sulla sentenza 303 del 2003 cfr., *ex multis*, A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2782 ss.; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, *ivi*, 2776 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *ivi*, 2791 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte Costituzionale*, *ivi*; A. MORRONE, *La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Quad. cost.*, 2003, 818-819.

³ Punto 10 del considerato in diritto.

⁴ Punto 10 del considerato in diritto.

impianti aree di interesse strategico nazionale opererebbe in un momento successivo all'individuazione dei siti, si osserva che viene rimessa "allo svolgimento normativo di spettanza del legislatore delegato la più puntuale delimitazione delle misure necessarie"⁵, permanendo comunque in capo alle Regioni la possibilità di far valere le proprie prerogative laddove esse non corrispondano alla loro *ratio*, costituita dalla prevenzione dei reati e dal mantenimento dell'ordine pubblico in relazione ai "gravi rischi che notoriamente conseguono ad un indebito trattamento" dell'energia nucleare e dei rifiuti radioattivi. Ugualmente, si reputa conforme a Costituzione la procedura tracciata dalle lettere g) ed h), giudicando erronea la premessa dei ricorsi, secondo la quale "le disposizioni impugnate, nel prevedere espressamente una duplice forma di partecipazione del sistema regionale all'esercizio della funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, imporrebbero di escluderne una terza ritenuta costituzionalmente necessaria, ovvero l'intesa con la Regione interessata, ai fini della localizzazione, nel dettaglio, del sito nucleare". Viceversa, si sostiene che "il silenzio del legislatore delegante non ha, né può avere alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato impediente paventato", sicché "il coinvolgimento delle Regioni interessate si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa"⁶. Motivazione, questa, replicata per confutare, altresì, la tesi delle ricorrenti a proposito della lettera f), relativamente alla quale – esclusa l'estensione del potere sostitutivo ivi contemplato nei confronti della Regione, attesa la sua peculiare autonomia⁷ – si chiarisce che la sommarietà della delega legislativa sul punto non preclude "l'introduzione di forme partecipative della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo"⁸ verso gli enti minori.

Nell'insieme, viene riproposto un approccio ormai abbastanza consolidato, sebbene non privo di nodi teorici da sciogliere. Basti ricordare come l'utilizzo della delegazione legislativa nelle materie di competenza concorrente sia stato messo radicalmente in dubbio da parte della dottrina⁹, ovvero come siano state manifestate consistenti perplessità sull'inversione logica insita nell'attrazione in sussidiarietà, per cui la legislazione segue

⁵ Punto 15 del considerato in diritto.

⁶ Punto 13 del considerato in diritto.

⁷ Punto 14.2 del considerato in diritto.

⁸ Punto 14.3 del considerato in diritto.

⁹ Tra gli altri, in senso nettamente contrario si esprime A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in www.forumcostituzionale.it. Si veda, altresì, anche per una ricostruzione sia delle diverse posizioni presenti in dottrina, sia dell'evoluzione della giurisprudenza, G. SERGES, *Riassetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente*, in *Le Regioni*, 2006, 83 ss. e S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma della Consulta*, in *Giur. Cost.*, 2005, 486 ss.

l'amministrazione, mentre il principio di legalità, almeno nella sua struttura tradizionale, parrebbe imporre il contrario¹⁰. Ancora, ci si potrebbe interrogare sull'effettiva capacità del principio di leale collaborazione di supportare la tenuta del sistema policentrico risultante dalla riscrittura del Titolo V dato il suo carattere potenzialmente indeterminato, che rischia di renderlo inidoneo a fornire un quadro di riferimento sufficientemente certo per i rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali. Tuttavia, non essendo possibile trattare in modo esaustivo temi di così ampia portata in un contributo che intende mantenere una prospettiva circoscritta, ci si limiterà a porre l'accento su alcuni elementi dissonanti dalla stessa linea argomentativa principale della sentenza, nell'auspicio di fornire qualche elemento utile per una riflessione più approfondita sulle implicazioni teoriche del modello sopra brevemente tratteggiato.

2. La prima censura che si prende in considerazione riguarda l'art. 26, comma 1, della legge impugnata, nel quale si stabilisce che “con delibera del CIPE, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sono definite le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale». È, inoltre, previsto che la Conferenza unificata si esprima «entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende acquisito”.

In proposito, le eccezioni delle ricorrenti si articolano su due piani distinti. Da un lato, qualora il provvedimento in oggetto venga inquadrato nei termini di un regolamento, si sostiene che risulterebbe violato il comma 6 dell'art. 117 Cost., in cui la potestà regolamentare in materia di competenza concorrente (nella specie, si richiamano quelle della “produzione dell'energia”, del “governo del territorio”, ovvero della “tutela della salute”) viene riservata in esclusiva alle Regioni. Dall'altro lato, nell'ipotesi che ad esso sia riconosciuta valenza meramente amministrativistica, vi sarebbe invece contrasto col principio di leale collaborazione in quanto, essendosi in presenza di una chiamata in sussidiarietà, si sarebbe limitato il coinvolgimento delle Regioni ad un semplice parere della Conferenza unificata, mentre sarebbe stato necessario utilizzare lo strumento dell'intesa sia con la Conferenza stessa, sia con ciascuna delle Regioni interessate dagli interventi.

¹⁰ Per un commento critico alla sentenza 303 del 2003 si veda A. VIGNUDELLI, *L'“ingeniosa” Corte di Münchenhausen*, in *Quad. Cost.*, 2005, 864 ss. ed A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2805 ss.

Preliminarmente, la Corte opta per la seconda delle alternative sopra prospettate, osservando che “la potestà affidata al CIPE non comporta la produzione di norme generali ed astratte, con cui si disciplinino i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo”¹¹. Posto ciò, e senza entrare nel merito della valutazione della Corte, si potrebbe dedurre che se si fosse pervenuti alla conclusione opposta (riscontrando l’esistenza di un regolamento) la doglianza prospettata avrebbe potuto essere accolta. Il che, peraltro, risulterebbe coerente con la posizione assunta dalla sentenza 303 del 2003, nella quale si afferma che, attesa la rigidità del riparto tracciato dal comma 6 dell’art. 117 Cost.¹², “alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l’esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti; e neppure i principî di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario”. Sicché, “la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate”¹³.

Tuttavia, nella giurisprudenza successiva un simile assunto è stato contraddetto, prima dalla sentenza 151 del 2005, sebbene in essa l’abbandono dell’orientamento in precedenza enunciato assuma carattere *una tantum* e comunque non si ricolleggi allo schema della “chiamata in sussidiarietà”¹⁴, poi nella sentenza 285 del 2005, nella quale, invece, tale schema viene esplicitamente esteso all’attività normativa di livello secondario¹⁵ e, da ultimo, dalla sentenza 88 del 2007, dove l’intervento regolamentare dello Stato viene giustificato non solo relativamente alle materie di competenza concorrente ex comma 3 dell’art. 117 Cost., ma raggiunge anche quelle di competenza residuale del comma 4 (perdipiù, senza attrazione delle

¹¹ Punto 16 del considerato in diritto. In effetti, il criterio della generalità ed astrattezza, pur essendo superato – dopo la legge 400 del 1988 – in favore dell’applicazione di parametri formali quando si tratti di qualificare un determinato atto *ex ante*, può essere tuttora considerato il principale strumento da utilizzare nell’eventualità che si debba verificarne, in sede di controllo di legittimità, la corrispondenza al *nomen iuris* dichiarato. Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 46.

¹² Com’è noto, detto comma attribuisce allo Stato la competenza regolamentare nelle sole materie assegnate alla sua legislazione esclusiva dal comma 2 del medesimo articolo, salvo delega alle Regioni, e riserva a queste ultime ogni altra materia

¹³ Punto 7 del considerato in diritto.

¹⁴ Il caso riguardava la legittimità della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), che prevedeva l’erogazione di un contributo relativamente all’acquisto del decoder per la ricezione del segnale televisivo trasmesso con la tecnologia digitale terrestre, ricondotta dalla Corte ad una “pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione) appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato” (punto 3.1 del considerato in diritto). In proposito, si vedano i rilievi critici di G. SCACCIA, *Presupposti per l’attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giur. Cost.*, 2005, 1251 ss.

¹⁵ Così, espressamente, il punto 11 del considerato in diritto. La questione concerneva, nello specifico, la compatibilità con l’art. 117, comma 6, Cost. dei regolamenti previsti dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche) ed è stata ricondotta dalla Corte alla sfera della “promozione ed organizzazione culturali” di cui all’art. 117, comma 3, Cost.

corrispondenti funzioni amministrative, lasciate in capo alle Regioni)¹⁶. Del resto, se l'evoluzione giurisprudenziale può apparire – *prima facie* – intrinsecamente incoerente, essa non è estranea al meccanismo tracciato nella sentenza 303 del 2003, dal momento che la logica sottesa allo spostamento della funzione legislativa al traino di quella amministrativa (in virtù del richiamo al principio di legalità, per cui l'una non potrebbe andare disgiunta dall'altra) ben può giustificare un'analoga operazione pure con riferimento a quella regolamentare, per contrastare la quale non sembra sufficiente – in un'ottica di complessiva svalutazione del dato letterale a vantaggio delle concrete esigenze di funzionamento del sistema – porre l'accento sulla più rigorosa formulazione del comma 6 dell'art. 117 Cost.¹⁷

Quindi, ci si può chiedere se la soluzione alternativa in ordine alla natura della fattispecie presa in esame avrebbe portato a conseguenze diverse rispetto a quelle raggiunte sulla base del ragionamento seguito nella pronuncia che si commenta. Nello specifico, in questa prospettiva – come si è visto – era stata contestata la previsione di un mero parere della Conferenza unificata in luogo dell'intesa richiesta dalla dogmatica sviluppata nella sentenza 303 del 2003 quale “risarcimento” dell'esproprio di competenza effettuato dallo Stato ai danni delle Regioni con l'attrazione in sussidiarietà. E la Corte ha ritenuto la scelta compiuta dal legislatore conforme a Costituzione in quanto la normativa statale risponderebbe “alla necessità che la selezione delle tipologie ammissibili di impianti nucleari sia governata secondo criteri tecnici di efficacia e sicurezza”, non comportando “un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale”¹⁸.

Evidentemente, non si può qui affrontare la complessa problematica dei rapporti tra tecnica e diritto, né esaminare il rapporto sussistente tra norme giuridiche e norme tecniche, sebbene si possa osservare che, dal punto di vista formale, il contenuto di una disposizione non vale ad attribuirle uno *status* differenziato. Ma pure restando sul piano sostanziale, va

¹⁶ A venire in considerazione erano qui le norme della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) finalizzate alla promozione del turismo, che prevedevano l'emanazione da parte dello Stato di un regolamento contenente i requisiti per le valutazioni dei proponenti nell'istruttoria (affidata alle Regioni) in vista della scelta degli impianti turistici da realizzare. Segnatamente, la Corte – dopo aver riconosciuto la pertinenza del richiamo alla materia del “turismo” (riconducibile al comma 4 dell'art. 117 Cost.) – dichiara illegittima la disposizione contestata non perché in contrasto col comma 6 dell'art. 117 Cost., bensì “nella parte in cui, in violazione dell'obbligo di leale collaborazione, non comprende la preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni” (punto 11 del considerato in diritto), così equiparando la funzione regolamentare a quella amministrativa. Cfr. V. DE SANTIS, *La potestà regolamentare in materia regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà...senza sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2007, 818 ss.; D. BESSI, *Il turismo e le interferenze ordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 568 ss.

¹⁷ Cfr. V. DE SANTIS, *op. cit.*, 827-828.

¹⁸ Punto 16 del considerato in diritto.

sottolineato che la nozione di tecnica non è univoca neppure nella stessa giurisprudenza costituzionale¹⁹ ed anche quella che parrebbe essere una costante nelle argomentazioni della Corte, cioè la sua presunta neutralità (in virtù della quale essa giustificerebbe un'alterazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni stabilito dalla Costituzione) è stata messa in discussione sotto il profilo della sua effettiva corrispondenza con la realtà del fenomeno sulla base del rilievo che l'applicazione di conoscenze specialistiche lascia comunque un margine di discrezionalità più o meno ampio²⁰. Discrezionalità che risulta particolarmente evidente per quanto concerne la definizione delle tipologie di impianti per la produzione di energia nucleare, pure alla luce dell'acceso dibattito in corso sul livello di sicurezza degli stessi.

3. L'altro passaggio della sentenza su cui giova soffermarsi è quello relativo all'art. 27, comma 27, nel quale si estendono le deroghe alle disposizioni di legge nazionali e regionali in tema di localizzazioni territoriali previste dall'art. 5 bis del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5²¹ "agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, se allocati in impianti industriali dismessi, nonché agli impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, qualora sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva". In particolare, la Corte viene chiamata ad annullare la disposizione in parola in quanto "costituirebbe norma dettagliata, tale da impedire qualsivoglia sviluppo

¹⁹ La definizione più compiuta che è dato rinvenire nella giurisprudenza costituzionale è contenuta nella sentenza n. 61 del 1997, dove si afferma che "vanno intese per norme tecniche quelle prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. "scienze esatte" o dalle arti che ne sono applicazione" (punto 7 del considerato in diritto). Ma cfr., al riguardo, i rilievi critici di M. GIGANTE, *Alcune osservazioni sull'evoluzione dell'uso del concetto di tecnica nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1997, 647 ss. In argomento, si rinvia pure allo studio monografico di F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, nonché a Q. CAMERLENGO, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 685 ss.

²⁰ Tant'è che, ancor prima della riforma del titolo V, già il legislatore ordinario aveva equiparato il coordinamento tecnico a quello amministrativo sotto il profilo delle garanzie procedurali (il riferimento è all'art. 4 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, col quale si è data attuazione all'art. 8 della legge delega 15 marzo 1997, n. 59), mentre la nuova formulazione del testo costituzionale conseguente alla revisione del 2001, prevedendo alcune precise ipotesi di attribuzione allo Stato di una funzione unificante, sembrerebbe escludere (*a contrario* e tenuto conto della larga diffusione che essa aveva conosciuto nell'esperienza precedente) la valenza generale della figura in oggetto. Così M. GIGANTE, *L'attribuzione allo Stato della normazione tecnica tra neutralità e attuazione vincolata*, in *Giur. Cost.*, 2003, 1753 ss. Sulla fragilità concettuale della distinzione tra le due modalità di intervento statale si veda anche R. BIN, *Coordinamento tecnico e poteri regolamentari del Governo: spunti per una ricostruzione 'posteuclidea' della difesa giudiziale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1992, 1449 ss. e C. BUZZACCHI, *sul riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di parametri di sicurezza: la distinzione tra la tutela minima e quella ulteriore*, in *Le Regioni*, 2001, 550 ss.

²¹ Più specificamente, tale articolo dispone che «per la riconversione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati ad olio combustibile in esercizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al fine di consentirne l'alimentazione a carbone o altro combustibile solido, si procede in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale, purché la riconversione assicuri l'abbattimento delle loro emissioni di almeno il 50 per cento rispetto ai limiti previsti per i grandi impianti di combustione di cui alle sezioni 1, 4 e 5 della parte II dell'allegato II alla parte V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ».

ulteriore da parte del legislatore regionale”, producendo, altresì, “l’effetto di vanificare il procedimento di intesa previsto dall’art. 1, comma 2, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7” in sede di rilascio ad opera del Ministro delle attività produttive dell’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MV termici.

In premessa, la Corte ritiene che sia “ben possibile attribuire alla potestà legislativa statale in materia concorrente l’introduzione di un regime di esenzione rispetto all’osservanza dei principi a partire dai quali si origina la normativa di dettaglio: la deroga al principio, in altri termini, può esprimere una scelta di sistema, a sua volta ascrivibile a principio fondamentale della materia”²². Tanto precisato, essa afferma, però, che l’esercizio di una simile opzione deve essere temperato con “le prerogative, proprie dell’autonomia regionale, di governare lo sviluppo urbanistico” su di un piano di necessaria proporzionalità, individuando il relativo criterio di giudizio nell’assunto che, “in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi di insediamento sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera di competenza legislativa statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato solo nel caso in cui esse generino l’impossibilità, o comunque l’estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire il predetto obiettivo”²³. In questo senso, si dà quindi luogo ad un’interpretazione adeguatrice, in forza della quale i limiti alla localizzazione territoriale derogati vengono intesi nell’accezione ristretta di “limiti assoluti”, lasciando così alle Regioni la possibilità di stabilire quei “criteri di localizzazione” che consentano soluzioni alternative.

Siamo in presenza di canoni di giudizio ampiamente consolidati nella prassi (dal controllo di proporzionalità²⁴, alla tecnica delle pronunce interpretative²⁵) sui quali non mette conto soffermarsi, nonostante presentino non trascurabili aspetti controversi. Tuttavia, il percorso argomentativo sopra esposto lascia interdetti pure da un punto di vista interno all’impianto concettuale adottato dalla Consulta, a cominciare dall’affermazione che la deroga riguarderebbe (esclusivamente, sembra di intendere) uno o più principi precedenti. Essa, infatti, oltre ad operare sulla disciplina quadro stabilita a livello centrale, investe in maniera frontale la competenza delle Regioni, la quale, benché sia tenuta a rimanere entro i confini

²² Punto 17 del considerato in diritto.

²³ Per supportare tale soluzione, la Corte richiama una serie di sue precedenti pronunce, dalla sentenza 307 del 2003, alla sentenza 331 del 2003, fino alla sentenza 103 del 2006 ed alla sentenza 314 del 2009.

²⁴ Sul controllo di proporzionalità cfr., *ex multis*, G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 263 ss.

²⁵ Sulla problematica delle sentenze interpretative, tra le quali rientrano anche le c.d. sentenze adeguatrici, si veda A. VIGNUDELLI, *La Corte delle leggi*, Rimini, 1988.

stabiliti dalla legislazione dello Stato²⁶, trova fondamento diretto nell'art. 117, comma 3, Cost. Ed una volta messo in dubbio il passaggio concettuale *de quo*, risulta difficile, anche senza entrare nella complessa distinzione tra principio e dettaglio²⁷, far rientrare nella prima categoria una norma che sottrae integralmente alle Regioni un segmento di materia privandole di qualsiasi margine di intervento, cosicché la valutazione di proporzionalità effettuata dalla Corte rischia di essere viziata *ab origine*, nella misura in cui una delle due facoltà messe a confronto (quella dello Stato di promuovere un'opzione energetica) sarebbe stata svolta in modo illegittimo nei confronti dell'altra (quella delle Regioni di governare lo sviluppo urbanistico) e dunque il bilanciamento avrebbe avuto luogo tra grandezze non omogenee.

4. Tirando le somme delle brevi riflessioni fin qui condotte, è dato constatare come nei due brani analizzati si evidenzia un certo grado di “forzatura” nel senso di consentire una compressione del ruolo riconosciuto alle Regioni dall'art. 117 Cost. (nella prima circostanza in ragione della tecnicità del provvedimento e nella seconda attraverso la dilatazione della normativa di principio nell'ambito della competenza concorrente). Ne consegue, in entrambe le occasioni, l'elusione dei vincoli posti circa il modello dell'attrazione in sussidiarietà, che richiedono il coinvolgimento degli enti regionali in procedure di decisione condivisa sul versante amministrativo. Modello che, pur offrendo non trascurabili margini di flessibilità quando si tratti di applicarlo ad una situazione concreta (basti pensare alla distinzione tra intesa forte ed intesa debole) risulta forse troppo stringente rispetto alle esigenze, di cui la Corte si sta facendo viepiù carico, connesse al funzionamento del multiforme (e cangiante) apparato istituzionale emerso dalla riforma del 2001.

L'impressione – anche alla luce delle oscillazioni e dei repentini cambi di orientamento riscontrabili soprattutto negli ultimi anni (emblematico è quello sul regime applicabile ai regolamenti) – è che ci si addentri sempre più in un'ottica governata dalla preoccupazione di trovare la risposta adeguata al singolo problema, rispetto alla quale passano perlomeno in secondo piano sia la ricerca di un parametro formalmente individuato, sia

²⁶ Al riguardo ci si chiede, ad esempio, se, qualora vi sia modifica dei principi fondamentali posti con legge statale, rispetto alla disciplina regionale pregressa debba operare il meccanismo dell'abrogazione, ovvero quello della dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale. In argomento, cfr. A. MATTIONI, *Sull'idea di una “nuova” potestà concorrente della Regione*, in *Quad reg.*, 2003, 52 ss., secondo il quale “il regime delle reciproche garanzie che nel nuovo ordinamento governa i rapporti tra legge dello Stato e legge regionale induce più che mai a conservare questo problema nell'ambito della legittimità costituzionale”.

²⁷ Sul tema, cfr. E. CAVASINO, *L'individuazione dei principi fondamentali in materia di potestà legislativa concorrente fra criterio sostanziale-materiale e criterio della struttura nomologica*, in *Nuove autonomie*, 2009, 192 ss. e G. U. RESCIGNO, *La Corte scambia i principi fondamentali della materia per i principi fondamentali dell'oggetto*, in *Giur. Cost.*, 2003, 3722 ss.

l'attenzione alla coerenza diacronica delle pronunce. Evidentemente, tutto ciò dipende, in certa misura, dai numerosi fattori di incertezza che la nuova formulazione del titolo V ha portato con sé. Nondimeno, un atteggiamento del genere chiama in causa un interrogativo più generale, del quale ci si limita a fare cenno in chiusura di queste note, sulla posizione della Consulta nella scena istituzionale, tenuto conto che l'utilizzo di metri di giudizio suscettibili di essere applicati con un'intensità molto diversificata consente, in linea di tendenza, una valutazione non estranea all'opportunità delle scelte legislative e quindi alla sfera della politica in senso stretto, con inevitabili ripercussioni sul tipo di tutela che le Regioni (oppure lo Stato, benché nella giurisprudenza costituzionale prevalga, per ora, un atteggiamento di favore per il centro) potranno attendersi in ordine alle proprie prerogative costituzionali.