

L'altalenante giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di competenza delle Regioni sul mare territoriale *

di Giovanni Pizzoleo – Dottorando di ricerca in “Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema” presso l'Università degli Studi di Teramo

ABSTRACT: This paper examines the decisions of the Constitutional Court on the legislative competence of the Italian regions on the territorial sea.

The Italian Constitution does not prevent the Regions from intervening with their own laws on the territorial sea, however the Constitutional Court has sometimes denied this possibility.

An analysis of the judgments in question is useful to highlight the main features of the problem and to resolve certain interpretative doubts.

SOMMARIO: 1. La competenza delle Regioni sul mare territoriale: l'approccio della Corte costituzionale sull'argomento. – 1.1. Le ragioni a favore della competenza regionale sul mare (le sentenze n. 23 del 1957, n. 49 del 1958 e n. 102 del 2008). – 1.2. Le argomentazioni contrarie alla competenza regionale sul mare (le sentenze n. 21 del 1968 e n. 39 del 2017). – 1.3. Le competenze normative: un semplice punto di partenza per la soluzione del problema. – 2. La competenza sul mare in generale: il dato costituzionale e le sue implicazioni. – 2.1. Il territorio della Repubblica: terraferma e mare territoriale. – 2.2. Attrazione in sussidiarietà di una materia marittima: le condizioni di legittimità costituzionale. – 2.3. I limiti all'esercizio della potestà legislativa. – 3. Considerazioni conclusive.

1. La competenza delle Regioni sul mare territoriale: l'approccio della Corte costituzionale sull'argomento

Uno degli argomenti su cui l'orientamento della Corte costituzionale ha avuto un andamento altalenante (e, talvolta, incerto sia nelle premesse che nelle conclusioni) è sicuramente quello relativo alla competenza *legislativa* delle Regioni sul mare territoriale.

* Scritto sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

A monte dell'intero discorso si pone l'ampia e più generale questione relativa alla competenza (sia di carattere legislativo che di tipo amministrativo) delle Regioni e degli altri Enti locali sulle acque costiere, dunque entro le dodici miglia marine. Argomento su cui, ancora oggi, si registra una notevole ambivalenza tanto sul piano normativo, quanto laddove si osservino le soluzioni offerte dalla giurisprudenza sia di merito che di legittimità¹. Affermare che le Regioni e gli Enti locali abbiano o meno competenze sul mare territoriale non risulta dunque di facile intuizione.

La ridotta giurisprudenza costituzionale in argomento è stata per lungo tempo caratterizzata dalle sentenze n. 23 del 1957, n. 49 del 1958, n. 21 del 1968 e n. 102 del 2008; uniche decisioni in materia di competenza legislativa delle Regioni sul mare territoriale fino alla più recente pronuncia n. 39 del 2017. I relativi procedimenti sono stati tutti originati da controversie tra Stato e Regioni sorte in ordine allo sfruttamento, a vario titolo, delle acque costiere (per finalità di pesca, prelievo fiscale sugli ormeggi delle imbarcazioni da diporto e, soprattutto, ricerca e coltivazione in mare di idrocarburi liquidi e gassosi).

In tutte queste occasioni, tuttavia, la Corte costituzionale non ha mai affrontato il problema della competenza regionale sul mare territoriale in modo sistematico, cioè guardando al *sistema delle competenze* sancito dal legislatore costituzionale, e spesso si è fatta condizionare dall'oggetto della decisione, ovvero dalla materia di legislazione sottoposta al suo esame. Il giudice costituzionale, dunque, ha di fatto navigato a vista, procedendo di volta in volta a valutazioni diverse e traendo all'occorrenza conclusioni differenti.

Nella giurisprudenza costituzionale, pertanto, non è possibile ad oggi rintracciare un criterio univoco (e fondato su solide argomentazioni) in base al quale poter affermare o negare con certezza che le Regioni abbiano competenza sul mare territoriale. Nelle sentenze considerate, infatti, la Corte talvolta ha preso posizione in favore della competenza regionale sulle acque nazionali, talaltra, invece, l'ha negata adducendo argomentazioni generiche in alcuni casi, e più puntuali in altri.

Certo non sempre – e non tutte – le decisioni della Corte sono state pervase da un sentimento di chiusura verso l'articolazione periferica del potere, tuttavia spesso il risultato prodotto è stato proprio un significativo accentramento di questo nelle mani dello Stato.

¹ Un esempio significativo è offerto da una vicenda relativamente recente: con la sent. n. 3618 del 2016 la Corte di Cassazione ha affermato che il Comune avrebbe il potere impositivo sul mare territoriale e che le piattaforme petrolifere sarebbero imponibili indipendentemente dalla loro accatastabilità, smentendo le pronunce della Commissione Tributaria Provinciale di Teramo e della Commissione Tributaria Regionale dell'Abruzzo le quali, invece, avevano ritenuto che il Comune non avesse potere impositivo sul mare territoriale e che le piattaforme petrolifere non fossero imponibili in quanto non accatastabili. Poco prima che la Cassazione pronunciasse quella sentenza, però, la legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ha, di fatto, escluso la tassabilità IMU di determinati impianti industriali, tra i quali anche le piattaforme petrolifere (art. 1, comma 21); sicché, oggi, i Comuni costieri potrebbero, al massimo, richiedere il pagamento dell'ICI e dell'IMU pregresse ma solo fino al 2015. Tale vicenda costituisce un valido spunto per osservare come, in tema di competenze sul mare: a) l'interpretazione giurisprudenziale della normativa abbia dato origine frequentemente a valutazioni e conclusioni contrastanti tra loro; b) le norme predisposte dal legislatore prescindano spesso dalle elaborazioni giurisprudenziali, o addirittura depongano in senso contrastante.

1.1. Le ragioni a favore della competenza regionale sul mare (le sentenze n. 23 del 1957, n. 49 del 1958 e n. 102 del 2008)

Al lento processo di sperimentazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni sul mare ha contribuito, innanzitutto, la sentenza n. 23 del 1957. In essa, la Corte – adita sotto la vigenza del vecchio Titolo V della Costituzione, quindi sotto l’operatività dell’originario art. 117 Cost. – prese posizione, per la prima volta nella storia costituzionale italiana, in materia di estensione della potestà normativa regionale oltre la linea di costa².

Con tale pronuncia – sorta da un’impugnativa statale nei confronti di una legge regionale sarda del 1956 in materia di pesca³ – la Corte ritenne di allontanare la propria decisione sia dalle premesse che dalle conclusioni promosse dalle memorie statali, le quali sostanzialmente si basavano sull’assunto secondo il quale in ordine alla materia “pesca”, concretantesi in un effettivo “uso delle acque”, andasse negata *tout court* la competenza della Regione poiché, tra l’altro, sui beni facenti parte del demanio marittimo dello Stato ciò era espressamente escluso dall’art. 14 dello Statuto sardo⁴.

In quell’occasione, infatti, i Giudici costituzionali ritennero opportuno affermare la competenza regionale sul mare territoriale sostenendo che, «mentre l’art. 117 Cost. [vecchia formulazione] pone[va] per le Regioni a Statuto ordinario una limitazione molto precisa: “pesca nelle acque interne”, lo Statuto speciale per la Sardegna, indica[va] genericamente la competenza regionale sulla “caccia e pesca”»⁵. Dunque, secondo la Corte, la norma statutaria non lasciava dubbi interpretativi in quanto «la pesca, nel significato comune del termine» si riferiva «tanto alle acque interne, quanto alle acque del mare»⁶. Sulla base di tali premesse, quindi, i Giudici costituzionali, ritennero che «poiché la potestà normativa in materia di pesca [era] statutariamente attribuita alla Regione autonoma della Sardegna senza limitazione alcuna, (...) la legge regionale in materia [conteneva] una disciplina che [estendeva] *legittimamente* la propria efficacia anche alle acque del mare territoriale»⁷.

La Corte, inoltre, con il verosimile intento di fugare gli eventuali dubbi residui sulla questione, ritenne di aggiungere un’ulteriore considerazione osservando che «anche se il mare territoriale non

² C. cost., sent. 26 gennaio 1957, n. 23, in *Giur. cost.*, 1957, 364 ss., con nota di M.S. GIANNINI, *ivi*, 365 s.

³ Il ricorso promosso dallo Stato aveva ad oggetto la legge regionale sarda 7 marzo-16 luglio 1956, recante disposizioni relative all’esercizio di funzioni amministrative in materia di pesca.

⁴ Secondo l’Avvocatura statale, infatti, la competenza regionale non avrebbe potuto operare sui beni appartenenti al demanio marittimo statale poiché ciò era stato escluso, con formula espressa, dallo Statuto sardo, il quale – al fine di disciplinare la successione regionale nei beni demaniali dello Stato – stabiliva: «La Regione, nell’ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo» (art. 14, comma 1, St. Sardegna).

⁵ Cpv. 8, *Cons. dir.*

⁶ Cpv. 9, *Cons. dir.*

⁷ Cpv. 14, *Cons. dir.*

[avesse fatto] parte del territorio della Regione a tutti gli effetti della competenza regionale», la mera attribuzione (in favore della Regione, ad opera dello Statuto) dei poteri legislativi ed amministrativi concernenti la pesca marittima avrebbe comportato, di per sé, la legittima estensione dell'efficacia dei relativi provvedimenti regionali «fino all'estremo margine dello spazio marittimo che [circondava] il territorio» dello Stato⁸.

Considerazioni analoghe si rintracciano anche nella sent. n. 49 del 1958⁹, sorta sempre da una controversia tra Stato e Regione Sardegna in ordine ad una legge regionale sarda in materia di pesca nelle acque interne e lagunari della Regione¹⁰.

In tale pronuncia, il giudice costituzionale si spinse fino a ritenere infondata la censura promossa dallo Stato, secondo il quale si sarebbe dovuto negare alla Regione il potere di legiferare in materia di diritti di pesca nelle acque lagunari in ragione del fatto che le lagune facessero parte del demanio marittimo ed il demanio marittimo appartenesse allo Stato e non alla Regione per espressa disposizione dell'art. 14 dello Statuto speciale per la Sardegna¹¹.

In quell'occasione, inoltre, la Corte ritenne opportuno precisare che ai fini della legislazione regionale sarda – e quindi per la competenza legislativa regionale – non potesse avere importanza il fatto che i diritti di pesca, regolati dalla legge regionale in discussione, venissero esercitati nelle acque del demanio marittimo dello Stato piuttosto che in quello idrico della Regione. E questo sia in ragione del fatto che la materia pesca era di «competenza esclusiva regionale», sia in ragione del fatto che le disposizioni contenute nella legge erano orientate al «progresso economico e sociale delle categorie interessate»¹².

Nello stesso ordine di idee si è posta, più di recente, la sent. n. 102 del 2008, pronunciata – a differenza delle precedenti – ai sensi del nuovo Titolo V della Costituzione, quindi rispettando le prescrizioni poste dall'attuale e ancora vigente art. 117 Cost.¹³.

Anche tale decisione fu originata da una questione di costituzionalità sollevata in via diretta dallo Stato nei confronti di una legge regionale sarda; questa volta, però, in ordine ad alcune norme in materia di prelievo fiscale, con le quali era stata stabilita un'imposta regionale sullo scalo delle imbarcazioni da diporto nei campi di ormeggio ubicati nel mare territoriale lungo le coste della

⁸ Cpv. 15, *Cons. dir.*

⁹ C. cost., sent. 8 luglio 1958, n. 49, in *Giur. cost.*, 1958, 577 ss.

¹⁰ La legge regionale impugnata era stata approvata dal Consiglio regionale sardo il 2 marzo 1956. Questa, ai sensi dell'art. 33 dello Statuto speciale per la Sardegna, fu rinviata dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale che l'approvò nuovamente, dandone comunicazione al Governo il 15 novembre 1957. Il Presidente del Consiglio, dunque, su deliberazione del Consiglio dei Ministri del 22 novembre 1957, promosse la questione di legittimità costituzionale in ordine ad alcuni articoli della legge stessa.

¹¹ Cpv. 4, *Cons. dir.*

¹² Cpv. 3 e 5, *Cons. dir.*

¹³ C. cost., sent. 13 febbraio 2008, n. 102, in *Giur. cost.*, 2, 2008, 1194 ss., con nota di F. SORRENTINO, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, ivi, 1288 ss.

Regione¹⁴. Ancora una volta la Corte ritenne di allontanare la propria posizione dai diversi dubbi di legittimità costituzionale sollevati dall'Avvocatura statale, secondo la quale si sarebbe dovuta escludere la competenza "territoriale" della Regione a stabilire un'imposta locale sui suddetti campi di ormeggio in quanto ubicati nel mare territoriale (e, dunque, nel demanio marittimo statale).

Su tale questione, infatti, i Giudici costituzionali sostennero che, pur essendo «indubbio che i menzionati campi di ormeggio, ubicati nel mare territoriale (...)», dovessero considerarsi, «in forza degli artt. 28 e 29 Cod. nav., pertinenze del demanio marittimo, e cioè beni rientranti nel demanio statale», ciò, ad ogni modo, «non [comportava] che la Regione [fosse] incompetente a stabilire un'imposta regionale sullo scalo in detti campi di ormeggio». Ed infatti, si legge in questa sentenza, «non importa se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno (...), in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della Regione, con la conseguenza che (...) anche se il mare territoriale non facesse parte del territorio della Regione (...), l'attribuzione alla Regione dei poteri legislativi ed amministrativi in una determinata materia importa che la disciplina regionale debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio (sent. n. 23 del 1957)»¹⁵.

Come si nota, la Corte, a quasi cinquant'anni dalla sua prima pronuncia in argomento, è tornata a riproporre le medesime argomentazioni, riconoscendo alle Regioni la titolarità di poteri la cui portata prescinderebbe dalla separazione morfologica tra terraferma e acque territoriali.

E l'allineamento del giudice costituzionale alla precedente giurisprudenza sul punto risulta ancora più intenso quando, nel caso in esame, precisa che «il mare territoriale (...) viene in rilievo come mero ambito spaziale in relazione al quale la legge regionale è legittimata a prevedere fattispecie ed effetti giuridici, nei limiti in cui ciò sia consentito dalle attribuzioni legislative della Regione»¹⁶. Dunque la Regione sarebbe «legittimata ad esercitare», sulle acque costiere, «un complesso di poteri che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri (...) che prescindono [quindi] da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale (come rilevato dalla sent. n. 23 del 1957)»¹⁷.

In definitiva, stando a tale orientamento favorevole alla potestà legislativa (e non solo) delle Regioni sul mare costiero, il concetto di "territorio" non si risolverebbe nella mera "terraferma" ma andrebbe inteso nella più ampia accezione di «ambito in cui si esplica il legittimo potere normativo della Regione, compreso quello di istituire tributi». Di talché, tale potere normativo regionale potrebbe esplicarsi anche con riferimento al mare territoriale, «a condizione che la Regione lo eserciti per tutelare interessi di rilevanza regionale, come [nel caso di specie] l'interesse a regolare

¹⁴ La legge regionale impugnata dallo Stato era la n. 4 del 2006, recante "disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo".

¹⁵ P.to 8.2.6 (cpv. 3), *Cons. dir.*

¹⁶ P.to 8.2.6 (cpv. 4), *Cons. dir.*

¹⁷ P.to 8.2.6 (cpv. 5), *Cons. dir.*

l'afflusso turistico anche attraverso lo strumento fiscale» e, quindi, l'interesse a foraggiare le casse regionali¹⁸.

1.2. Le argomentazioni contrarie alla competenza regionale sul mare (le sentenze n. 21 del 1968 e n. 39 del 2017)

Sul versante opposto rispetto alle sentenze che, sia prima che dopo la revisione costituzionale del 2001, hanno avanzato la prospettiva di una competenza regionale sul mare territoriale, si colloca innanzitutto la sent. n. 21 del 1968, pronunciata sotto la vigenza dell'originario art. 117 Cost.¹⁹.

In tale decisione – sorta da due controversie promosse, contro lo Stato, dalla Regione Sicilia e dalla Regione Sardegna in ordine alla legittimità costituzionale della legge n. 613 del 1967, recante disposizioni in materia di “ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale” – la Corte, per la prima volta, ritenne di escludere la competenza regionale sulle acque territoriali, bocciando le istanze promosse dalla Regione Sicilia che lamentava non soltanto la violazione statale di una precedente decisione dell'Alta Corte siciliana, ma anche l'inosservanza di una espressa previsione del suo Statuto²⁰.

Di fatto trincerandosi dietro alle esigenze di unitarietà della disciplina statale, la Corte ritenne in tale occasione di negare la competenza regionale sostenendo che il fondo e il sottofondo marino non si potessero dividere in «zona territoriale, zona contigua e zona d'alto mare, per riconoscere alle Regioni una competenza unicamente riguardo alle attività» che potrebbero «esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale». E ciò in quanto – sostenne il giudice costituzionale – mentre da un lato «la differenziazione del mare» risulta funzionale ai diversi «poteri dello Stato» che ivi possono esercitarsi e che «attengono alla difesa, alla polizia, alla navigazione [e] alla vigilanza doganale», dall'altro «sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea [la c.d. “linea di costa”] fino al limite esterno della piattaforma»²¹. Pertanto non si sarebbe potuto riconoscere una competenza regionale sulla sola porzione di piattaforma sottostante al mare territoriale.

¹⁸ P.to 8.2.6 (cpv. 6), *Cons. dir.*

¹⁹ C. cost., sent. 3 aprile 1968, n. 21, in *Giur. cost.*, 1968, 396 ss., con nota di L. PALADIN, *Territorio regionale e piattaforma continentale*, ivi, 402 ss.

²⁰ Nel suo ricorso dell'agosto 1967, infatti, la Regione Sicilia aveva sostenuto sia che i giacimenti di idrocarburi appartenessero al suo patrimonio indisponibile (come stabilito nella sent. 18 marzo – 4 luglio 1950 dall'Alta Corte siciliana) e che i giacimenti riscontrabili al di sotto della piattaforma continentale fossero, il più delle volte, continuazione di quelli esistenti nel sottofondo della terraferma, sia che in materia di miniere, cave, torbiere e saline l'Assemblea regionale avesse legislazione esclusiva (ai sensi dell'art. 14, lett. h, St. Sicilia).

²¹ P.to 3, *Cons. dir.*

In ragione di ciò, dunque, le materie di competenza esclusiva regionale subirebbero «restrizioni naturali» determinate proprio dall'esigenza che ciascuna Regione orienti la propria azione alla «cura dell'interesse esclusivamente, o almeno prevalentemente, localizzato nella sfera regionale»²².

In altri termini, l'esercizio della potestà legislativa regionale riceverebbe restrizioni derivanti dalle finalità che la Regione deve – istituzionalmente – perseguire, quali la cura di interessi localizzati nel suo territorio; e poiché la ricerca, prospezione ed estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi nella piattaforma continentale non sarebbe qualificabile come interesse esclusivamente o prevalentemente regionale, bensì come un interesse nazionale unitario e non frazionabile, la Corte, in relazione a tale materia, proclamò come esclusiva la competenza legislativa dello Stato sul mare territoriale.

A conclusioni analoghe la Corte è giunta anche di recente; e questo nonostante il quadro costituzionale profondamente mutato fin dal 2001. Con la sent. n. 39 del 2017, infatti, i Giudici costituzionali hanno sostanzialmente confermato l'orientamento espresso nel 1968, smentendo così il più prossimo orientamento espresso nel 2008²³.

Tale sentenza – sorta da un ricorso promosso dallo Stato nei confronti di una legge regionale abruzzese che, con la finalità di tutelare l'ambiente e l'ecosistema, disponeva il divieto delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine dalla linea di costa²⁴ – ha seguito pedissequamente il solco tracciato dalla pronuncia del 1968. E stato ribadito, infatti, che «sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma». Circostanza, questa, che «non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla [sola] porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale (sentenza n. 21 del 1968)»²⁵.

²² P.to 4, *Cons. dir.*

²³ C. cost., sent. 10 gennaio 2017, n. 39, in *Giur. cost.*, 2017.

²⁴ Legge reg. Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese).

²⁵ P.to 7, *Cons. dir.* Su tale passaggio sia consentita una riflessione: nella sent. n. 21 del 1968 la Corte sostenne che benché le *acque* del mare risultassero ripartibili in tre zone distinte (territoriale, contigua e d'alto mare), non si potesse ammettere un'analoga qualificazione (e ripartizione) delle zone di *fondo* e *sottofondo* marino rintracciabili nella proiezione verticale dello stesso (p.to 3, *Cons. dir.*). Analogo ragionamento viene riproposto nella omologa sent. n. 39 del 2017 (p.to 7, *Cons. dir.*). Potrebbe ritenersi, però, che così facendo i Giudici costituzionali, pur se orientati a negare la competenza delle Regioni sul fondo e sul sottofondo marino, abbiano in realtà finito per ammetterne – tacitamente e *de facto* – la competenza regionale sulle acque del mare “territoriale”. Questo perché se la Corte avesse ritenuto pacifico che le Regioni non avessero competenza sul mare nella sua interezza (da intendersi, dunque, come acque, fondo e sottofondo) non avrebbe avvertito l'esigenza di precisare che pur essendo le acque ripartibili nelle tre zone considerate (leggasi: pur dovendo ammettere la competenza regionale nella zona “territoriale”) il fondo e il sottofondo andassero esclusi da tale tripartizione. È dunque evidente che la Corte si sia preoccupata di escludere la competenza regionale quanto meno dal fondo e dal sottofondo marino posti al di sotto della zona “territoriale” del mare, lasciando al solo legislatore statale la possibilità di esercitare poteri e competenze normative sugli stessi. Una tale impostazione, però, non può che deporre a favore della competenza regionale sulle acque: nel momento in cui si esplicita che sul

Inoltre, pur non aderendo alle posizioni rappresentate dall'Avvocatura statale (secondo la quale le Regioni non sarebbero dotate di un proprio mare territoriale, né di poteri esercitabili su quel mare²⁶), con questa pronuncia la Corte si è spinta fino ad escludere un qualunque coinvolgimento delle Regioni in ordine alle determinazioni statali relative agli idrocarburi nel mare. Una chiusura notevole questa, non sorretta in verità da un'adeguata giustificazione normativa del discrimine tra le determinazioni in materia di idrocarburi concernenti la sola terraferma (per le quali sarebbe prevista – con favore della Corte – un'intesa con le Regioni) e le determinazioni concernenti la medesima materia ma relative al mare territoriale²⁷.

1.3. Le competenze normative: un semplice punto di partenza per la soluzione del problema

Ad una prima analisi potrebbe ritenersi che la Corte, in tutte le occasioni in cui ha avuto modo di pronunciarsi sull'argomento abbia ragionato in via deduttiva, partendo dagli elenchi materiali rintracciabili nell'art. 117 Cost. e negli Statuti regionali speciali, per giungere (anche sulla scorta della pregressa legislazione statale e regionale) in primo luogo a stabilire se una data materia coinvolgesse o meno interessi afferenti anche alla sfera marittima e, in secondo luogo, a determinare quale Ente risultasse competente a curare tali interessi (e quindi ad esercitare la propria legislazione e le corrispondenti competenze amministrative sulle acque costiere). Sostenere questo, però, sarebbe eccessivamente riduttivo e semplicistico.

In effetti, nel Titolo V della Costituzione e negli Statuti regionali speciali non si scorge alcuna norma che possa esplicitamente risolvere la questione. Non si nega che le competenze normative ivi stabilite possano essere esercitate (tanto dallo Stato, quanto dalle Regioni) anche sulle acque territoriali. Al tempo stesso, però, nemmeno lo si afferma, in quanto il riparto delle competenze legislative viene effettuato guardando alle materie e non all'efficacia spaziale dei provvedimenti. Costituzione e Statuti regionali speciali, infatti, specificano solo l'*oggetto* di legislazione statale e regionale, ma non anche le *porzioni di territorio* su cui le relative competenze possono essere legittimamente esercitate.

fondo e sul sottofondo marino è il solo legislatore statale a poter esercitare le competenze legislative e amministrative, automaticamente si lascia intendere – in modo implicito – che sulle *acque* l'esercizio dei rispettivi poteri non sia altrettanto definito e ad esso possa parteciparvi il legislatore regionale.

²⁶ P.to 7, *Rit. in fatto*.

²⁷ Tra le sue considerazioni (e con l'intento di negare il coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione delle discipline statali concernenti il mare) la Corte, in questa sentenza, evidenzia come la legge n. 239 del 2004 (evocata dall'Avvocatura statale, nel caso di specie, come parametro interposto per l'accertamento della illegittimità costituzionale dell'intervento regionale in materia di localizzazione delle opere energetiche in mare e, più specificamente, nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia») stabilisca *solo per la terraferma* che le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi siano adottate dallo Stato *d'intesa* con le Regioni interessate; escludendo, dunque, che tale intesa sia necessaria laddove le medesime determinazioni riguardassero il *mare territoriale* (p.ti 6.1, 6.2 e 7, *Cons. dir.*).

Soffermare l'attenzione sul solo riparto delle competenze, quindi, non sarebbe utile ad individuare l'ente – Stato o Regioni – investito della potestà di legiferare su quella particolare porzione di territorio costituita dal mare territoriale.

Non a caso, esaminando in successione le diverse sentenze appare certo che le ragioni della sussistenza o meno della competenza legislativa delle Regioni sul mare territoriale vadano ricercate al di là di quello che è il mero riparto materiale delle competenze normative. Ed infatti, nonostante la revisione costituzionale del 2001 avesse profondamente mutato l'assetto delle competenze normative ed il riparto delle stesse tra il centro e la periferia²⁸, la Corte ha continuato ad affermare o negare (a seconda dei casi) la legittimità dei provvedimenti legislativi regionali sul mare territoriale attraverso le medesime motivazioni; le quali, dunque, sarebbero da rintracciare in qualcosa che trascende la sostanza delle singole materie di competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Detto in altri termini, il fatto che per affermare la competenza regionale sul mare territoriale la sent. n. 102 del 2008 (*post* riforma) faccia riferimento alla sent. n. 23 del 1957 (*ante* riforma) e, allo stesso modo, per negare siffatta competenza la sent. n. 39 del 2017 (*post* riforma) faccia riferimento alla sent. n. 21 del 1968 (*ante* riforma), suggerisce che la *ratio* che riposa dietro all'affermazione o alla negazione della competenza regionale sulle acque territoriali non possa risolversi in un esame delle singole materie costituzionali, ma debba necessariamente ricercarsi in qualcosa che, nello specifico, vada oltre la semplice allocazione delle competenze stesse.

2. La competenza sul mare in generale: il dato costituzionale e le sue implicazioni

Per tentare di individuare quali parametri possano essere utili a risolvere i dubbi connessi alla problematica considerata è necessario innanzitutto tracciare i contorni di tre questioni fondamentali, rispondendo ai seguenti interrogativi: a) cosa deve intendersi per territorio della Repubblica; b) quali sono le condizioni che legittimano l'attrazione in sussidiarietà di una materia marittima di competenza regionale; c) quali limiti operano nell'esercizio dell'attività legislativa sulle materie marittime.

2.1. Il territorio della Repubblica: terraferma e mare territoriale

Un primo aspetto significativo su cui soffermarsi è il concetto di territorio e la sua differente declinazione sul piano giuridico e su quello naturalistico.

²⁸ Con la legge costituzionale n. 3 del 2001, infatti, l'art. 117 Cost., originariamente formulato in chiave centralistica con materie di competenza regionale espressamente enumerate ed una competenza residuale in favore dello Stato, fu modificato in modo sostanziale e in senso ben più incline alle istanze autonomistiche delle Regioni, prevedendo un'enucleazione al contrario, con materie di competenza statale espressamente enumerate ed una competenza "residuale" per le Regioni.

Nella sentenza n. 21 del 1968 sembrerebbe che la Corte innesti il suo ragionamento sul presupposto – non esplicitato – dell’esistenza di un doppio elenco di materie, collegato il primo alla terraferma e il secondo al mare territoriale²⁹. Tuttavia né la Costituzione, né gli Statuti speciali hanno mai tratteggiato un simile criterio nel riparto materiale delle competenze legislative e amministrative.

Ai fini del problema in esame, infatti, la nozione di “territorio” andrebbe delineata esclusivamente secondo i criteri positivi reperibili nel diritto statale e nel diritto internazionale, dai quali si ricaverebbe un concetto propriamente giuridico, e non andrebbe dunque ricondotta nel più ampio concetto naturalistico³⁰.

Non a caso la stessa Costituzione italiana suggerisce una tale impostazione laddove, affermando che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (art. 114), offre la prospettiva che un ente territoriale non esista in natura, ma solo a seguito di una qualificazione giuridica resa dal diritto (il quale, eventualmente, potrebbe anche presupporre una nozione naturalistica)³¹.

Da ciò discendono essenzialmente due considerazioni con riguardo: *a)* alla delimitazione territoriale delle Regioni e degli altri enti locali; *b)* alla distribuzione e all’esercizio delle competenze.

a) Se si affermasse che il territorio della Regione coincida sempre con i suoi confini naturali e sia quindi circoscritto entro la sola terraferma, si dovrebbe anche ritenere che l’ambito territoriale naturale dello Stato coincida esclusivamente con il mare territoriale³².

Se, dunque, con l’intento di escludere la competenza regionale sul mare territoriale si affermasse da un lato che il territorio degli enti sub-statali sia limitato alla sola terraferma, e dall’altro che solo lo Stato abbia competenza sul mare, si dovrebbe giocoforza accettare la conclusione secondo la quale, essendo la terraferma interamente ripartita in una pluralità di enti territoriali (art. 114 Cost.) e non essendoci porzioni di questa che possano dirsi esclusivamente statali e non anche, primariamente, comunali, provinciali e regionali, allora il territorio dello Stato coinciderebbe esclusivamente con ciò che residua, cioè con il solo mare territoriale.

L’errore logico sotteso ad una tale conclusione sarebbe sorretto dal seguente falso sillogismo: l’art. 114 Cost. effettua quel riparto territoriale includendovi anche lo Stato; tuttavia il territorio

²⁹ Secondo il giudice costituzionale non era «supponibile che lo Stato [avesse] attribuito alle Regioni una potestà legislativa e amministrativa su una materia che nemmeno esso poteva ritenere certamente e indiscutibilmente nella sua sfera, e che comunque internazionalmente, neanche entro un minimo di utilizzabilità, era geograficamente e giuridicamente definita» (sent. n. 21 del 1968, p.to 2, *Cons. dir.*).

³⁰ In tal senso E. DI SALVATORE, *Lo Stato, la Regione siciliana e il problema della competenza legislativa sugli idrocarburi liquidi e gassosi*, in ID. (a cura di), *Petrolio, Ambiente, Salute*, Giulianova, 2013, 19.

³¹ Sul punto, v. ampiamente E. DI SALVATORE, *Lo Stato*, cit., 20. Con riferimento al concetto geografico di “territorio” assunto nel diritto costituzionale italiano v. C. CERETI, *Costituzione e territorio*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Padova, 1957, 399 ss.; v. anche S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione italiana. Profili generali*, Milano, 1986, 72.

³² Così E. DI SALVATORE, *Lo Stato*, cit., 20.

degli enti sub-statali va circoscritto alla sola terraferma; allora il territorio dello Stato coinciderà con il solo mare territoriale.

Va da sé che una tale conclusione non potrebbe essere accolta ed una simile *reductio ad absurdum* dimostra come l'assunto originale (ovvero la coincidenza del territorio regionale con i confini naturali della terraferma) sia evidentemente errato³³.

b) Quando si parla di "territorio dello Stato" o "territorio della Repubblica", dunque, non può che intendersi quell'ambito spaziale di validità del diritto³⁴, costituito da terraferma e mare territoriale (oltre che dallo spazio aereo sovrastante), all'interno del quale le competenze legislative e amministrative vengono distribuite tra *tutti* gli enti territoriali di cui si compone la Repubblica³⁵; fatta salva ovviamente l'ipotesi in cui non sia la stessa Costituzione o lo Statuto di una Regione ad autonomia speciale a limitare l'esercizio di queste alla sola terraferma (come accadeva con il vecchio art. 117 Cost. per la materia «pesca nelle acque interne»)³⁶.

Alla luce di tutto ciò, dunque, sarebbe pienamente legittimo sostenere che le Regioni costiere abbiano un proprio mare territoriale e che su di esso possano esercitarvi i poteri costituzionalmente previsti³⁷.

2.2. Attrazione in sussidiarietà di una materia marittima: le condizioni di legittimità costituzionale

Nella sua ultima sentenza in argomento, la n. 39 del 2017, la Corte afferma che sul mare territoriale la competenza in materia di idrocarburi appartenga solo allo Stato. E nel far ciò il

³³ D'altronde, come evidenziato da L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 662, quando la Costituzione ha stabilito che l'intera Repubblica si suddivide fra gli enti "territoriali" minori di ciascuna specie, per ciò solo ha compreso nel loro territorio il mare costiero, ed ha concesso loro competenza potenziale anche su di esso.

³⁴ Cfr. H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1954), trad. it., VI ed., Milano, 2000, 211 s.

³⁵ In tal senso C. cost., sent. n. 102 del 2008, p.to 8.2.6 *Cons. dir.*, in *Giur. cost.*, cit., 1267 ss.; nel senso della naturale estensione anche sul mare territoriale della potestà di governo statale esercitata sulla terraferma, v. U. LEANZA, L. SICO, *La sovranità territoriale*, II, *Il mare*, Torino, 2001, 20 ss.

³⁶ Così E. DI SALVATORE, *Lo Stato*, cit., 20.

³⁷ Nel senso dell'esistenza di un mare territoriale di pertinenza regionale, v. P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, 105; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 6; ID., *Il territorio degli enti autonomi*, cit., 663. In tale ordine di idee si colloca anche la riflessione di L. PALADIN, *Territorio regionale e piattaforma continentale*, cit., 407, il quale si spinge fino a ritenere costituzionalmente legittime eventuali interferenze tra Stato e Regioni addirittura nella sorveglianza e nello sfruttamento della *piattaforma continentale*; questo in quanto tali interferenze non sarebbero dissimili da quelle operanti in materia di pesca nelle acque della Sardegna, in ordine alle quali la Corte ebbe a pronunciarsi favorevolmente nelle sent. n. 23 del 1957 e n. 49 del 1958. Cfr. anche T.M. COOLEY, *A treatise on the constitutional limitation which rest upon the legislative power of the States of the American Union*, Boston, 1903, 176.

giudice costituzionale richiama la legge n. 239 del 2004 elevandola addirittura a parametro dell'attrazione in sussidiarietà e delle ipotesi in cui sarebbe doverosa l'intesa tra Stato e Regione³⁸.

Dalla sentenza e dalla legge richiamate sembrerebbe, dunque, doversi dedurre che: a) sul mare territoriale sia solo lo Stato ad avere competenza piena in materia di idrocarburi, e che b) il coinvolgimento delle Regioni debba aversi nelle sole ipotesi in cui la materia considerata lambisca esclusivamente la terraferma.

Tuttavia, il fatto che la competenza legislativa sul mare territoriale sia (e debba essere) solo dello Stato appare, anche da questo punto di vista, un vero e proprio pregiudizio. E questo lo si nota maggiormente laddove si consideri la differenza che sussiste tra *titolarità* di una competenza legislativa ed *esercizio* della competenza stessa.

Può darsi infatti che la titolarità di una materia sia e resti regionale anche nei casi di esercizio statale di quella competenza. Questo accade nelle ipotesi in cui lo Stato decida di attrarre in sussidiarietà una o più materie (o porzione di materia) di competenza regionale o concorrente. Nessuna di tali materie si sottrae a questa possibile avocazione statale e a nulla dovrebbe rilevare il fatto che la materia attratta sia da riferire alla terraferma o al mare territoriale.

In questi casi, dunque, per rimanere nell'alveo della legittimità costituzionale è sufficiente – ma anche necessario – che il legislatore statale rispetti due parametri: quello della *ragionevolezza* di tale attrazione e quello della *collaborazione* con il livello di governo subordinato³⁹. In circostanze come questa, quindi, ciò che va verificato non è l'aspetto geografico dell'esercizio della competenza (cioè se questa debba essere esercitata sul mare o sulla terraferma) ma che l'oggetto della disciplina richieda realmente tale attrazione in sussidiarietà (cioè se sussista una concreta e *ragionevole* esigenza di uniformità della disciplina giuridica sull'intero territorio nazionale) e che il legislatore statale abbia adeguatamente *collaborato* (ad es. attraverso l'intesa) con il livello di

³⁸ Secondo la Corte costituzionale, infatti, la legge n. 239 del 2004 conterrebbe «norme che ridefiniscono, in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione delle opere, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario (...)» (sent. n. 39 del 2017, p.to 7 *Cons. dir.*).

³⁹ Cfr. C. cost., sent. n. 303 del 2003: «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (p.to 2.2 *Cons. dir.*). In tal senso, anche, M. RUOTOLO, *Le autonomie territoriali*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2012, 517. Sulla natura giuridica e l'intensità del raccordo tra Stato e Regioni, sia consentito rinviare a G. PIZZOLO, *Il decreto "Sblocca Italia" al vaglio della Corte costituzionale: esercizio unitario delle funzioni amministrative e mancato coinvolgimento della Regione interessata (nota alla sent. n. 7 del 2016)*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2016, 7 ss.; sui sistemi di raccordo tra lo Stato e gli Enti territoriali, nonché sulla natura giuridica delle Conferenze, v. ampiamente R. CARPINO, *Il Sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, 548 ss.; M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, 3 ss.

governo (Regione o Regioni) privato del proprio oggetto di competenza, coinvolgendolo nelle determinazioni concernenti la materia attratta⁴⁰.

Ora, alla luce di quanto detto, se si ritiene che questa impostazione debba valere sia sulla terraferma che sul mare territoriale (e che a nulla rilevi l'*esercizio* della competenza legislativa sull'una o sull'altra porzione di territorio) potrebbero scorgersi taluni profili di illegittimità costituzionale perfino nella legge n. 239 del 2004, richiamata dalla Corte nella sentenza del 2017⁴¹, laddove si stabilisce che solo per le determinazioni inerenti la terraferma (e non anche per le determinazioni concernenti il mare territoriale) lo Stato debba procedere all'intesa con le Regioni interessate⁴².

2.3. I limiti all'esercizio della potestà legislativa

Un altro importante aspetto riguardante il rapporto tra le Regioni e il mare territoriale è quello dei limiti che la Costituzione prescrive all'attività legislativa e che derivano dall'ordinamento europeo e da quello internazionale.

Che la competenza legislativa sul mare sia solo statale appare un pregiudizio anche laddove si consideri che la Costituzione, prevedendo i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» (art. 117, comma 1), ha voluto semplicemente *limitare* lo svolgimento

⁴⁰ D'altra parte lo stesso giudice costituzionale, in più occasioni, ha evidenziato come la concertazione appaia sempre necessaria affinché possa considerarsi rispettato il canone della lealtà in fase di cooperazione tra lo Stato e gli altri enti territoriali. Particolarmente significative a tale proposito risultano alcune risalenti pronunce della Corte: nella sent. n. 116 del 1967, già veniva osservato che «La divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è (...) un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti» (p.to 2 *Cons. dir.*); nella sent. n. 175 del 1976, inoltre, si precisava che «Competenza regionale e competenza statale devono (...) coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive» (p.to 3 *Cons. dir.*). Nello stesso ordine di idee si è collocata, anche, la sent. n. 219 del 1984, nella quale la Corte ha finanche formulato «l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, (...) compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali» (p.to 18 *Cons. dir.*).

⁴¹ C. cost., sent. n. 39 del 2017, p.ti 6.1 e 6.2 *Cons. dir.*

⁴² Un intervento statale privo di qualunque raccordo con il livello subordinato di governo (ovvero un'esclusione della collaborazione tra enti in caso di chiamata in sussidiarietà) non dovrebbe mai essere legittimamente previsto dalla legge; né sarebbe legittimo esercitare il potere sostitutivo senza aver previamente esperito tutte le procedure di concertazione possibili con il livello regionale (cfr. C. cost., sent. n. 6 del 2004, p.ti 6 e 7 *Cons. dir.*; C. cost., sent. n. 383 del 2005, p.to 15 *Cons. dir.*). Sul punto R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2007, 290, osservano come l'eliminazione di qualsiasi riferimento all'interesse nazionale, avvenuta con la revisione costituzionale del 2001, e la conseguente affermazione di una visione dei rapporti tra i diversi livelli di governo che «obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale (...) più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi» (C. cost., sent. n. 31 del 2006, p.to 4.2. *Cons. dir.*) abbiano provocato un sostanziale rafforzamento delle esigenze di cooperazione.

dell'attività legislativa delle Regioni oltre che dello Stato (al fine di conformarla agli impegni assunti a livello sovranazionale) e non certamente *impedire* l'esercizio dell'attività medesima da parte del legislatore regionale o determinare ipotesi di automatica attrazione in sussidiarietà di una materia da parte del legislatore centrale⁴³.

Se dunque è questa la funzione dei limiti internazionali ed europei, risulta evidente come non si possa negare la potestà legislativa regionale sul mare territoriale neppure predicando l'esigenza di uniformità del diritto sul territorio nazionale (pur se finalizzata a rispettare il diritto europeo ed evitare procedure di infrazione e sanzioni da parte dell'Ue). Questo perché:

1) altrimenti, il ragionamento sarebbe da svolgere anche con riguardo alle materie "terrestri" e, quindi, bisognerebbe escludere la legittimità dell'intero riparto delle competenze, cioè escludere *tout court* la legittimità della eterogeneità delle discipline regionali anche nelle materie idealmente circoscrivibili alla sola terraferma. In altre parole, se si nega la legittimità dell'intervento regionale sul mare territoriale, non si comprende per quale motivo l'intervento regionale sulla sola terraferma dovrebbe conservare la propria legittimità; e, per converso, se si ammette la legittimità dell'intervento regionale sulla terraferma, non si capisce per quale motivo tale intervento dovrebbe essere negato (e tacciato di illegittimità) sul solo mare territoriale.

2) lo stesso art. 117 Cost. lo esclude in quanto: *a)* prescrivendo che tanto il legislatore statale quanto il legislatore regionale rispettino il diritto europeo (comma 1), di fatto stabilisce che *anche* le Regioni *possano* esercitare il loro *potere legislativo* senza che ciò comporti, di per sé, problemi di conformità con il diritto dell'Unione; e *b)* prevedendo che lo Stato possa delegare alle Regioni la sua potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva (comma 5), di fatto ammette che *anche* le Regioni *possano* esercitare le proprie *funzioni amministrative* senza che ciò comporti – anche in tal caso – problemi di conformità con il diritto europeo.

Gli unici limiti, quindi, che potrebbero considerarsi dirimenti nello stabilire se una Regione possa o meno esercitare le proprie competenze sul mare sarebbero: *a)* quello territoriale e *b)* quello del rispetto dei principi fondamentali della materia, fissati dalla "legge cornice" statale, nelle ipotesi di competenze concorrenti. Ma in ordine ad essi risulta pacifico che laddove una Regione oltrepassasse con una propria legge i suoi confini territoriali (terrestri o marittimi) o le prescrizioni di principio dettate dal legislatore statale, la relativa normativa risulterebbe illegittima a prescindere da qualunque altra valutazione concernente gli effetti della stessa sulla terraferma o sul mare.

Procedendo per esclusione nell'esame di ciò che ha potuto orientare la Corte nelle occasioni in cui si è pronunciata sul "rapporto" tra Regioni e mare territoriale, dunque, non rimarrebbe che considerare il limite dell'interesse nazionale, da declinare come esigenza di unità giuridica ed economica del Paese, nonché di uniformità di talune discipline normative sull'intero territorio nazionale. Siffatto limite, però, oltre a non trovare più spazio nel nostro ordinamento positivo, non risulterebbe neppure riassumibile nel più ampio limite del rispetto degli obblighi internazionali ed europei: l'interesse ad una disciplina uniforme in alcune materie sull'intero territorio nazionale è un

⁴³ Sul punto v. L. PALADIN, *Territorio regionale e piattaforma continentale*, cit., 405 ss.

interesse a sé stante e l'interesse a che lo Stato non venga assoggettato a procedure d'infrazione è, anch'esso, un interesse a sé stante; non vi è pertanto un'automatica corrispondenza tra l'uno e l'altro interesse, né una reciproca implicazione in ordine alle valutazioni riguardanti la legittimità costituzionale di una disciplina regionale (sia essa afferente alla terraferma o al mare territoriale)⁴⁴. Proprio per tale ragione, appaiono inconsistenti tutti i tentativi di negare la potestà regionale sul mare territoriale attraverso motivazioni concernenti esclusivamente l'esigenza di evitare sanzioni internazionali allo Stato.

Alla luce di ciò, pertanto, non potrebbe negarsi o ammettersi la competenza legislativa delle Regioni sul mare territoriale soltanto sulla base di considerazioni afferenti ai limiti che interessano il legislatore regionale nell'esercizio delle sue funzioni. Una conclusione strutturata solo su tali premesse, infatti, risulterebbe non solo limitata ma anche cedevole di fronte allo stesso quadro costituzionale che, di certo, non riduce la potestà legislativa delle Regioni ad un mero residuo dei limiti esaminati.

3. Considerazioni conclusive

Nonostante l'andamento tutt'altro che lineare sembra che il giudice costituzionale sia approdato ad un orientamento di chiusura in ordine all'eventualità di una competenza regionale sul mare. Va però osservato che se da un lato l'ultima sentenza della Corte depone in tal senso, dall'altro non sembra possibile che una singola pronuncia possa condizionare l'orientamento *generale* sulla questione: nel 2017 la Corte si è espressa sulla competenza regionale in ordine ai soli idrocarburi in mare, tuttavia la questione della competenza delle Regioni sul mare territoriale ha contorni ben più ampi ed è potenzialmente in grado di coinvolgere la totalità delle materie di legislazione concorrente o residuale non circoscrivibili alla sola terraferma e riguardanti anche (o esclusivamente) il mare.

Il problema, dunque, appare tutt'altro che risolto; e anche alla luce dei tre aspetti esaminati, quali la territorialità dell'ente regionale, la sussidiarietà e i vincoli internazionali, si nota immediatamente come l'intero discorso sia suscettibile di ulteriori sviluppi.

Dal punto di vista della territorialità si è visto come non solo sarebbe possibile contrastare le conclusioni della Corte in ordine all'appartenenza del mare territoriale alle Regioni costiere, ma sarebbe quasi doveroso ritenere che il territorio regionale estenda i propri confini anche sulle acque nazionali, attraverso una sorta di proiezione orizzontale della linea di costa fino al margine estremo del prospiciente mare territoriale. Tale estensione, evidentemente, porterebbe con sé un diverso – e

⁴⁴ Dagli accordi internazionali, infatti, discende anche per le Regioni l'obbligo di rispettare le clausole in essi contenute; ma ciò, di per sé, non autorizza un automatico trasferimento in capo allo Stato di una competenza spettante alle Regioni. Per valutare la legittimità costituzionale dell'operato regionale e statale, pertanto, l'attenzione va posta sulle modalità di coordinamento delle diverse competenze legislative e amministrative di Stato e Regioni. In questo senso, E. DI SALVATORE, *Lo Stato*, cit., 24, 25.

più ampio – dimensionamento della potestà territoriale delle Regioni, con tutte le implicazioni che ne deriverebbero in punto di legittimo esercizio delle competenze normative sulle acque costiere.

Con riferimento alla sussidiarietà si è visto come lo Stato, pur potendo avocare l'esercizio di una materia regionale rimanga sempre condizionato dalla titolarità della materia stessa e sia costretto a coinvolgere il legislatore regionale attraverso gli adeguati strumenti di cooperazione anche laddove l'interesse da curare con l'intervento normativo oggetto di attrazione risulti localizzato nel mare territoriale. Tale garanzia prevista in favore del legislatore regionale sarebbe indubbiamente da interpretare, con buona pace della Corte, come una consacrazione della potestà normativa delle Regioni sulle acque nazionali.

Con riguardo, poi, ai limiti costituzionali imposti alla potestà legislativa, come già accennato, nulla potrebbe argomentarsi contro l'eventualità di un intervento normativo regionale sul mare senza cadere nell'errore di confondere tra loro i diversi vincoli o di snaturare i vincoli stessi declinandoli come impedimento all'esercizio dell'attività normativa.

Tutto questo appare sufficiente a fare quanto meno dubitare circa l'assoluta corrispondenza tra la volontà costituzionale e l'orientamento di chiusura della Corte verso l'intervento normativo regionale sul mare. Non è infatti da escludere che il contenuto della sentenza n. 39 del 2017 (e del suo precedente storico del 1968) possa non allinearsi al dettato costituzionale e che, invece, a questo possa perfettamente sovrapporsi la tesi diametralmente opposta che ammetterebbe non soltanto che le Regioni siano titolari di un proprio mare territoriale, ma anche che ad esse spettino poteri normativi – e amministrativi – esercitabili su quelle acque.