

Dottore di ricerca in "Tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza delle corti costituzionali nazionali e delle alte corti europee"
Università di Cassino

LA COLLABORAZIONE "IRRITUALE". ESERCIZIO DELLA DELEGA LEGISLATIVA, LEALE COLLABORAZIONE ED INTESE STATO-REGIONI IN MATERIA DI ENERGIA NUCLEARE

1. La sent. n. 33/2011

La sentenza n. 33 del 2 febbraio 2011 è scaturita dai ricorsi in via principale promossi dalle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Puglia che hanno impugnato – singolarmente ovvero congiuntamente – alcune disposizioni (segnatamente gli artt. 4, 5 commi 1 e 2, 8, 9 comma 1, 11 commi 5, 6, 7, 8, 9 e 10, 13 commi 10, 11 e 12, 19 commi 1 e 2, 20 commi 1 e 2, 27 commi 6, 7, 8, 9, 11, 14, 15 e 16) del D. Lgs. 15 febbraio 2010, n. 31 (recante *Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico*).

Al vaglio della Corte è stato dunque sottoposto il decreto legislativo che – emanato a norma dell'art. 25¹ della L. (di delega) 23 luglio 2009, n. 99 – aveva riattivato l'opzione energetica nuclearista in Italia, successivamente sospesa dalla cd. "moratoria nucleare" stabilita dal Governo stesso² in seguito ai tragici eventi di Fukushima in Giappone ed infine definitivamente cassata dal positivo esito del recente referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011.

¹ Rubricato "*Delega al Governo in materia nucleare*", l'art. in questione dispone al comma 1: "Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle norme in tema di valutazione di impatto ambientale e di pubblicità delle relative procedure, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate".

Molto importante nell'economia del giudizio – e si avrà modo di rilevarlo da qui a breve – è altresì il comma 2, che è utile richiamare sin da subito: "I decreti sono adottati, secondo le modalità e i principi direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2 del presente articolo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario. I pareri delle Commissioni parlamentari sono espressi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione degli schemi dei decreti legislativi". Appare utile evidenziare il diverso regime temporale cui sono sottoposti i due pareri: quello delle Commissioni parlamentari va reso "entro sessanta giorni dalla data di trasmissione degli schemi dei decreti legislativi", mentre la legge nulla dispone rispetto al termine entro il quale va adottato quello della Conferenza unificata.

² Il D. L. 31 marzo 2011, n. 34, denominato "*Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa Depositi e Prestiti, e per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale dell'Abruzzo*", all'art. 5, c. 1, intitolato "*Sospensione dell'efficacia di disposizioni del decreto legislativo n. 31 del 2010*" ha previsto: "*Allo scopo di acquisire ulteriori evidenze scientifiche sui parametri di sicurezza, anche in ambito comunitario, in relazione alla localizzazione, costruzione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, per un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto resta sospesa l'efficacia delle disposizioni degli articoli da 3 a 24, 30,*

In particolare, le numerose doglianze delle Regioni promotrici del giudizio possono essere – come del resto fatto dalla stessa Corte³ – ordinate in tre distinte macroaree tematiche, aventi rispettivamente ad oggetto: 1) l'impugnazione dell'intero D. Lgs. n. 31/2010, in quanto atto integralmente illegittimo; 2) le specifiche modalità, denunciate come inadeguate ed insufficienti da parte delle ricorrenti, di coinvolgimento delle Regioni nei diversi momenti in cui si articola il procedimento relativo alla localizzazione, alla realizzazione ed all'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile nucleare irraggiato e dei rifiuti radioattivi; 3) la disciplina, considerata lesiva della propria autonomia costituzionalmente garantita, dell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo e, più in generale, dei procedimenti decisorii previsti per tutti i casi in cui l'intesa con le Regioni interessate non sia raggiunta.

Dei vari profili censurati, la Corte sceglie preliminarmente di affrontare quello concernente l'impugnazione del complessivo D. Lgs. n. 31/2010 che – laddove accolto – determinerebbe evidentemente l'assorbimento delle altre doglianze, risultando in tale ipotesi l'atto nella sua interezza viziato da illegittimità costituzionale. Del resto, è proprio nella disamina di questa prima censura che la Corte svolge quelle osservazioni che hanno destato l'interesse e l'attenzione della dottrina in relazione al principio di leale collaborazione⁴, ed è pertanto su tale aspetto che ci si soffermerà in particolar modo nel prosieguo.

Come si è anticipato, l'art. 25, c. 1, della L. delega n. 99/2009 aveva previsto che il Governo, nell'emanare i decreti legislativi di riassetto normativo concernenti la scelta energetica *pro* nucleare nel nostro Paese, fosse tenuto all'acquisizione del parere della Conferenza unificata (si intenda qui Stato – Regioni – Città ed Autonomie locali) “di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281” e, successivamente, di quello delle Commissioni parlamentari competenti per materia per quanto attiene le sole conseguenze di carattere finanziario.

Nel preambolo del testo ufficiale dello stesso decreto delegato n. 31/2011 si dà invece esplicitamente atto che – in difformità da quanto prescritto con la legge delega prima richiamata – “la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche ed integrazioni, al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta”, mentre risultano utilmente acquisiti, e ne dà atto ancora il preambolo, il parere consultivo del Consiglio di Stato e i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Da tale omissione nell'acquisizione del parere scaturisce l'impugnazione dell'intero decreto legislativo n. 31 ad opera, in particolare, delle Regioni Emilia-Romagna e Puglia, le quali lamentano la violazione dell'art. 76 Cost. (sotto il profilo, ovviamente, dell'eccesso di delega legislativa⁵) unitamente alla violazione del generale principio di leale collaborazione.

La Corte, nel ribadire alcuni capisaldi della propria giurisprudenza pregressa sia in tema dei cd. “limiti ulteriori” della delega legislativa (rispetto a quelli minimi ed essenziali costituzionalmente previsti ex art. 76), sia con riferimento ai rapporti, agli strumenti ed agli istituti della leale cooperazione tra Stato e Regioni, giunge tuttavia a ritenere questa questione infondata, nonostante la non avvenuta acquisizione del parere che parrebbe, almeno *prima facie*, confermare pienamente le doglianze avanzate dalle Regioni Emilia-Romagna e Puglia circa il loro mancato coinvolgimento nel processo decisionale legislativo.

comma 2, 31 e 32 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31”. In sede di conversione, la L. 26 maggio 2011, n. 75 ha rinominato il cit. art. 5 (“*Abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari*”) e modificato, tra l'altro, lo stesso titolo dell'originario D. L. n. 34, disponendo che le parole “*moratoria nucleare*” vengano sostituite con “*abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari*”.

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

⁴ Tra i commenti e le prime note in proposito apparse cfr. A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione “irrituale”. Note a prima lettura a margine di Corte cost. n. 33/2011*, in *www.federalismi.it*, 2011; R. SANTI, *La cooperazione in un ragionevole lasso di tempo. Brevi osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011*, *ivi*; A. STERPA, *Un parere “artificiale”: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011*, n. 33, *ivi*.

⁵ Sono luoghi classici della giustizia costituzionale per la cui trattazione rimando, oltre ai numerosi manuali, ai lavori di C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifesta infondatezza»*, in *Riv. It. Sc. Giur.*, 1955-1956, 203 e di M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, *passim*.

Alla luce di tale esito, diventa allora particolarmente interessante ricostruire in modo puntuale l'iter argomentativo che ha percorso la Corte medesima onde addivenire a tale conclusione su questo specifico punto.

Preliminarmente, e con riferimento al primo aspetto, quello concernente l'apposizione di limiti ulteriori da parte del Parlamento delegante a carico del Governo delegato, la Corte richiama la massima, affermata già nelle risalenti sentt. n. 27/1970 e 38/1964, secondo cui "il legislatore delegante è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall'art. 76 Cost."⁶. In tale contesto, pertanto, risulta pienamente conforme a Costituzione l'inserimento del vincolo procedurale posto dall'art. 25, c. 1, della legge di delega n. 99: per dirla con le parole della Corte, "l'intreccio degli interessi e, conseguentemente, delle attribuzioni dei diversi livelli di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell'energia nucleare, giustifica, ove il legislatore delegante la reputi opportuna, la configurazione di momenti di confronto con il sistema regionale. Nel caso di specie, la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all'esigenza, costituzionalmente apprezzabile, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito"⁷.

Questa notazione conduce quindi al secondo punto passato in rassegna dalla Corte medesima nelle premesse del proprio ragionamento, concernente le estrinsecazioni concrete che il principio di leale collaborazione può assumere nel nostro ordinamento⁸. Anche in questo caso la Consulta non si discosta dai propri precedenti orientamenti e può in maniera pacifica riaffermare che ad oggi il principale "luogo" in cui è consentito alle Regioni avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di propria competenza, è certamente costituito dal sistema delle Conferenze⁹. In tale sede, gli strumenti e gli istituti di cui concretamente ci si può avvalere sono quelli ben noti: pareri, accordi, intese ed altre deliberazioni di contenuto collaborativo.

Ed allora, date tutte queste premesse, com'è possibile che la Corte abbia poi ritenuto infondata l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalle Regioni ricorrenti che hanno lamentato la mancata acquisizione del parere in Conferenza unificata, stante la rimarcata centralità che lo stesso assume nella declinazione concreta della leale cooperazione?

Al riguardo la Corte, dopo aver proposto una sorta di idealtipo weberiano per la dazione di un parere¹⁰, ricostruisce gli eventi sin nel minimo dettaglio: la Conferenza unificata era stata

⁶ L'espressione è stata coniata da S. M. CICONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966, 588. In dottrina cfr. altresì V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, II, 1993, 96; M. RUOTOLO, *Delega legislativa, (ad vocem)* in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 1768 e M. RUOTOLO - S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, II, 1484, ma in particolare 1493. Più in generale, sulla accresciuta centralità del Governo nei processi normativi di rango primario, cfr. la monografia di C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001.

⁷ Cito dal par. 5.5. del *Considerato in diritto*.

⁸ Tanto nella dottrina che nella giurisprudenza costituzionale questo argomento è stato diffusamente affrontato. *Ex plurimis*, si vedano almeno: S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in www.forumcostituzionale.it, 2007; R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, *ivi*; R. SIMONCINI, *La leale collaborazione dopo la riforma: prime osservazioni e tendenze*, in L. VIOLINI - Q. CAMERLENGO (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano, 2005, 119; F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur. cost.*, 2004, 137; R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. Cost.*, 2002, 4184; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 865; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze ed i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 547 e F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, *ibidem*, 473. Prima della riforma di cui alla L. cost. n. 3/2001, P. A. CAPOTOSTI, *Regione: IV) Conferenza Stato-Regioni, ad vocem* in *Enc. Giur.*, Milano, 1991, 2; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. e Soc.*, 1988, 361 e S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. Cost.*, 1982, 2430. Tra i contributi più recenti, segnalo F. BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Ist. del Fed.*, 2010, 63. Da ultimo, sia altresì consentito citare A. FILIPPINI, *Sulle intese, ovvero una "modesta proposta" per la concreta attuazione della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione (e un dubbio: esistono intese in senso fortissimo?)*, in *Riv. Teoria del Dir. e dello St.*, 2008, 427.

⁹ Così, del resto, già la sent. n. 401/2007.

¹⁰ Nulla di nuovo, in realtà (cfr. il precedente di cui alla sent. n. 225/2009), ma anche questo passaggio della pronuncia in esame ha ricevuto particolare attenzione da parte di alcuni commentatori: "la previsione di un parere, quale

originariamente convocata per il 27 gennaio 2010, alle ore 17:00, con atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 22 gennaio 2010, per la deliberazione del parere circa lo schema di decreto legislativo delegato in materia di energia nucleare licenziato dal Governo; nella medesima giornata del 27 gennaio, alle ore 10:00, aveva luogo la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che, convocatasi anche in previsione dell'appuntamento pomeridiano, formulava parere negativo su tale schema di decreto; all'esito di tale deliberazione, un comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 2010 annunciava quindi che la Conferenza unificata non avrebbe più avuto luogo.

Da tale ricostruzione fattuale della vicenda, la Corte evince che "le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, ossia al di fuori della sede a ciò deputata ex art. 25, c. 1, della legge n. 99 del 2009 – nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e non nella Conferenza unificata – e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere, in base alla certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, c. 4, del D. Lgs. n. 281 del 1997". Per questi motivi, la doglianza sul punto avanzata dalle Regioni ricorrenti è da considerarsi priva di fondamento.

Occorre ora affrontare gli altri motivi di impugnazione, afferenti le due macroaree tematiche cui si accennava in apertura di questa nota.

Delle molte censure (ben dodici) sottoposte all'attenzione della Corte circa l'inadeguato coinvolgimento delle Regioni nei diversi momenti in cui si articola il procedimento relativo alla localizzazione, alla realizzazione ed all'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi¹¹, solo una supera il vaglio dell'ammissibilità e della fondatezza. Limitandoci alla sola disamina di quest'ultima, si può constatare come la Corte – ribadendo ancora una volta il consolidato orientamento per cui la Conferenza unificata sia da considerarsi correttamente quale "sede privilegiata per la rappresentazione delle istanze e delle esigenze di tutti i livelli di governo, statale e regionale, coinvolti" –, adotti una soluzione (additiva) di mediazione tra quella originariamente contenuta nel testo del decreto legislativo (e perorata dalla difesa erariale) e quella suggerita dalle Regioni ricorrenti.

In particolare, con riferimento all'impugnato art. 4 del D. Lgs. 31 (concernente l'autorizzazione unica statale per la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia nucleare), la Corte ritiene che – onde valutare se il principio di leale collaborazione abbia potuto estrinsecarsi correttamente e su di un piano paritario tra i diversi livelli di governo – occorra inquadrare il meccanismo concertativo in concreto adottato dal legislatore. Tale inquadramento va svolto tenuto conto della circostanza che la partecipazione della singola Regione interessata alla localizzazione di un impianto di produzione di energia nucleare è – almeno in parte – già garantita attraverso la partecipazione della medesima Regione, in sede di Conferenza unificata, alla fase (prevista dal combinato disposto degli artt. 8, 10 e 11 del medesimo decreto) della cd. certificazione dei siti (in relazione alla quale è necessaria l'acquisizione dell'intesa con ciascuna delle Regioni il cui territorio risulti idoneo alla localizzazione dell'impianto). Proporre – come prospettato dalle ricorrenti – la previsione della necessità di un'altra intesa con la Regione interessata, oltre che nella fase procedimentale preliminare di certificazione (come già previsto nel decreto), anche in quella successiva di rilascio dell'autorizzazione unica statale, costituirebbe, secondo la Corte, "un onere destinato soltanto ad aggravare l'attività amministrativa preordinata al rilascio dell'autorizzazione unica, in modo del tutto sproporzionato rispetto alle esigenze di partecipazione e codecisione paritaria già adeguatamente appagate dall'intesa in sede di Conferenza unificata e, comunque, preceduta dall'intesa con la singola

espressione del principio di leale collaborazione, esige che le parti della relazione che si viene così ad instaurare si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio. Chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta: dunque, trasmettendo l'atto oggetto di parere e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio. Nel contempo, il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato".

¹¹ Simili questioni erano già state affrontate dalla Corte in una serie di precedenti pronunce rese in tema di energia, e in particolare proprio di energia nucleare. In argomento, una rassegna recente si rinvia in G. RAZZANO, *La materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nella recente giurisprudenza costituzionale, fra leale collaborazione e doveri di solidarietà*, in www.federalismi.it, 2011.

Regione interessata”¹². In base a tale valutazione, conclude la Corte, un adeguato meccanismo di rappresentazione del punto di vista della Regione il cui territorio sia interessato dall’installazione di un sito, che “ragionevolmente bilanci le esigenze di buon andamento dell’azione amministrativa e gli interessi locali puntualmente incisi”¹³, è costituito dal parere obbligatorio, seppur non vincolante, della Regione stessa. Pertanto, alla luce della disamina condotta, la Corte dichiara conclusivamente l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 del D. Lgs. n. 31, nella parte in cui (qui è l’addizione) non prevede che la Regione interessata, anteriormente all’intesa con la Conferenza unificata, esprima il proprio parere obbligatorio e non vincolante in ordine al rilascio dell’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli impianti nucleari sul proprio territorio.

Infine, un terzo gruppo di doglianze fatto valere dalle Regioni ricorrenti si concentra sulla disciplina del potere sostitutivo del Governo (il riferimento costituzionale è ovviamente all’art. 120 Cost.) per il superamento del dissenso regionale in relazione alla mancata intesa con lo Stato, in una materia – come quella *de qua* – di potestà concorrente.

In questo caso, addirittura tutte le censure (che si concentrano sull’art. 11 del D. Lgs. oggetto del giudizio di costituzionalità), sono dichiarate inammissibili o non fondate, ma la questione merita comunque di essere accennata e brevemente ripercorsa perché offre ancora una volta alla Corte lo spunto per ribadire i propri orientamenti consolidati in tema di intesa Stato – Regioni ed eventuale esercizio del potere sostitutivo. Punto di partenza dell’analisi è, come si diceva, l’art. 11 del D. Lgs. n. 31: la disposizione impugnata disciplina il procedimento di certificazione dei siti idonei all’insediamento degli impianti nucleari, disponendo che, all’esito dell’istruttoria compiuta dall’Agenzia per la sicurezza nucleare, il Ministro per lo sviluppo economico sottoponga dapprima la scelta di ciascuno dei siti certificati all’intesa con la Regione interessata, per poi approdare – conclusivamente – all’espressione del parere complessivo in Conferenza unificata. Il comma 6 dell’impugnato articolo disciplina segnatamente il procedimento da seguire ove tale intesa non sia raggiunta nel termine di sessanta giorni, all’uopo prevedendo che in siffatta ipotesi la questione sia deferita ad un Comitato interistituzionale (da costituirsi entro trenta giorni dal mancato raggiungimento dell’intesa), formato in modo da assicurare una composizione paritaria tra rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell’ambiente, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti da un lato, e della Regione dall’altro. La disposizione censurata prosegue poi stabilendo che nel caso in cui non si riesca a costituire il Comitato interistituzionale, ovvero non si pervenga ancora alla definizione dell’intesa entro i sessanta giorni successivi alla costituzione del Comitato stesso, si provvede all’intesa con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con la partecipazione del Presidente della Regione interessata. Rispetto a tale normativa, la Corte ribadisce innanzitutto il consolidato orientamento per cui è da escludersi la legittimità di una disciplina che ai fini del perfezionamento dell’intesa contenga la “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, affermando, al contrario, “la necessità che il contenuto dell’atto sia frutto di una codecisione paritaria” ed indicando, altresì, l’esigenza di prevedere – in caso di dissenso – “idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze”¹⁴. Nel caso di specie, pertanto, è da ritenersi che se la previsione della possibilità di superare il dissenso regionale si giustifica per l’esigenza di garantire l’attuazione della strategia energetica, evitando che si realizzi un insuperabile stallo nella sua realizzazione, “il meccanismo introdotto dall’art. 11, comma 6, appare rispettoso delle prerogative delle Regioni, dal momento che non solo è prevista la necessità dell’intesa con la Regione interessata ai fini della certificazione dei siti potenzialmente idonei alla installazione di impianti di energia nucleare, ma, in mancanza dell’accordo regionale, si determina non già l’automatico trasferimento del potere decisorio in capo allo Stato, bensì l’attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo

¹² Cito dal par. 6.2.3. del *Considerato in diritto*.

¹³ Attraverso tale consultazione mirata, fa notare la Corte, “la Regione è messa nelle condizioni di esprimere la propria definitiva posizione, distinta nella sua specificità da quelle che verranno assunte, in sede di Conferenza unificata, dagli altri Enti territoriali”.

¹⁴ Sono richiamate le precedenti pronunce Corte cost. n. 121/2010, 24/2007, 383 e 339/2005.

paritario. Solo laddove neppure in tale sede sia possibile addivenire ad un'intesa, allora la decisione viene rimessa al Governo con il coinvolgimento, peraltro, anche del Presidente della Regione". Sulla scorta di tali considerazioni, pertanto, anche quest'ultimo gruppo di doglianze è da considerarsi non fondato.

2. Molto rumore... per poco?

La sentenza che si annota, come si è anticipato, ha riscosso sin da subito grande interesse presso i commentatori e ciò non solo per il carattere di *summa* circa gli orientamenti consolidati della Consulta nello spinoso ambito delle intese tra Stato e Regioni, ma anche per il passaggio argomentativo in cui la Corte ha affermato: "le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, ossia al di fuori della sede a ciò deputata ex art. 25, c. 1, della legge n. 99 del 2009 – nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e non nella Conferenza unificata – e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere, in base alla certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, c. 4, del D. Lgs. n. 281 del 1997".

In detto passaggio, alcuni sono stati indotti ad intravedere "una nuova declinazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni", subito definita come "collaborazione irrituale"; altri hanno ritenuto di scorgervi l'esplicita ammissione dello strumento del quale il Governo si sarebbe avvalso per «raggirare» l'ostacolo del mancato parere in Conferenza unificata, ricorrendo ad "uno stratagemma certamente non rituale": il Governo avrebbe cioè "inteso assumere come parere, pur negativo, l'espressione di posizione delle Regioni nella Conferenza Stato-Regioni tenutasi lo stesso giorno di quella (poi sconvocata) unificata"¹⁵.

Ma sono del tutto condivisibili tali letture?

Per rispondere a questo interrogativo, è necessario soffermarsi – seppur in maniera assai schematica – sul funzionamento della Conferenza unificata¹⁶.

Come noto, la Conferenza unificata è stata istituita con D. Lgs. n. 281/1997¹⁷, con cui si è provveduto altresì a definirne puntualmente la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative (artt. 8 e 9). Sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, la Conferenza unificata favorisce la cooperazione tra lo Stato ed il sistema delle autonomie nel suo complesso, consentendo a Regioni, Province, Comuni e Comunità montane di partecipare alle scelte del Governo nelle materie di potestà legislativa concorrente ovvero, più in generale, in quelle di comune interesse; tra le varie attribuzioni, esamina i provvedimenti iscritti all'ordine del giorno delle proprie sedute, su richiesta del Governo o dei Ministri competenti, quando ciò sia previsto dalla legge ovvero quando lo si ritenga opportuno, in seguito alla richiesta dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia), dell'UPI (Unione Province d'Italia), dell'UNCCEM (Unione nazionale Comuni, Comunità ed Enti Montani), del Governo o dei Ministri; è, infine, competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la

¹⁵ In questo schema, ci par di capire, la Corte sarebbe *de facto* "connivente" con il Governo, avendone avallato l'operato attraverso il respingimento dell'impugnativa avanzata dalle Regioni.

¹⁶ In proposito, oltre alle indicazioni bibliografiche di cui alla nota 8, cfr. anche: B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, in *www.federalismi.it*, 2006; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Ist. del Fed.*, 2006, 13; W. ANELLO - G. CAPRIO, *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali e Conferenza Unificata*, in *Le Ist. del Fed.*, 1998, 47; G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, *ivi*, 1998, 11; ID., *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le Regioni*, 2003, 192; G. MOR, *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997, 513; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato regioni e le sue prospettive*, *ivi*, 1995, 848.

¹⁷ Tra i primissimi commenti, ricordo quelli di F. PIZZETTI, *Commento al Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, in *Giorn. di dir. amm.vo*, 1998, 1, 11 e di S. RINGOLFI, *L'attuazione della delega di cui all'art. 9 della legge n. 59/1997: la nuova Conferenza Stato-regioni e la sua unificazione con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*, in *Prime note*, 1997, 10, 123.

Conferenza Stato-Città ed autonomie locali siano chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto (ex art. 9, comma 2, D. Lgs. n. 281/1997)¹⁸.

Circa il *modus decidendi*, la regola generale (recata dall'art. 9, comma 4, D. Lgs. n. 281/1997) è quella secondo cui, ferma restando la necessità dell'assenso del Governo per l'adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata, l'assenso delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono rispettivamente la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta, l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi¹⁹.

Proprio in questo quadro normativo, dunque, va collocata la valutazione fatta dalla Corte – rispetto alla quale sembra assai difficile dissentire – quando la stessa sostiene che, pur essendo state formalmente rappresentate al di fuori della sede individuata dal legislatore delegante (la Conferenza unificata), le istanze regionali erano comunque ben presenti al Governo che, presa cognizione del parere contrario già espresso in mattinata dalla Conferenza delle Regioni del 27 gennaio 2010, è stato indotto “non implausibilmente, a soprassedere”. Da qui il comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri dello stesso giorno che annunciava che la Conferenza unificata non avrebbe a quel punto avuto luogo.

Del resto – ed è questo la chiave di volta dell'intero ragionamento portato avanti dalla Corte – vi era la “certezza” (come correttamente asserito dalla Corte), proprio per i meccanismi di formazione delle deliberazioni che si sono appena richiamati e stante il parere negativo licenziato nella stessa mattinata da parte della Conferenza delle Regioni, che “la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, c. 4, del D. Lgs. n. 281 del 1997”. E questo proprio perché la contrarietà delle Regioni, già espressa nella Conferenza (delle Regioni) mattutina del 27 gennaio 2010, sarebbe stata riproposta – in maniera identica – nella seduta della Conferenza (unificata) prevista nel pomeriggio dello stesso giorno.

Occorre ben intendere: non sfugge a chi scrive la conclamata elusione del dato formale (nell'esercizio della delega legislativa non è stato reso il prescritto parere della Conferenza unificata); né potrebbe essere diversamente, dato che, come si è ampiamente visto, di tale circostanza si dà addirittura conto nel preambolo dello stesso D. Lgs. n. 31/2010 (“preso atto che la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D. Lgs. n. 281/1997 al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta”).

Cionondimeno, proprio quanto sinora osservato induce certamente a ridurre in maniera sensibile il *clamor* suscitato dalla decisione in esame.

Lungi dal configurare una nuova forma di collaborazione tra Stato e Regioni, ovvero un architettato “raggiro” del Governo ai danni delle autonomie, la sentenza della Corte – molto più semplicemente – non pare far altro che applicare²⁰ anche nel giudizio costituzionale quello che ormai può essere considerato (in virtù del combinato disposto dell'art. 1 con l'art. 21-*octies* della L. n. 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni) un vero e proprio principio generale

¹⁸ Quanto alla composizione, la Conferenza unificata è presieduta dal Ministro per i rapporti con le Regioni, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, e di essa fanno parte i membri della Conferenza Stato-Regioni (venti Presidenti delle Regioni e due Presidenti delle Province Autonome) e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e quindi il Presidente dell'ANCI, il Presidente dell'UPI, il Presidente dell'UNCCEM, quattordici Sindaci designati dall'ANCI (di cui cinque rappresentanti le Città metropolitane), sei Presidenti di Provincia designati dall'UPI, nonché il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Volendo, l'elenco nominativo degli attuali componenti è disponibile *online* all'indirizzo istituzionale: www.statoregioni.it/componenti.

¹⁹ Assodata questa regola generale, quanto alle concrete modalità operative si segnala che: “a) per i pareri, quando non si raggiunge una posizione unitaria tra le autonomie, il parere della Conferenza è la «somma» delle posizioni delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM; b) per le intese, è necessaria l'unanimità, da conseguire tra le Regioni e le Autonomie Locali (ANCI, UPI, UNCCEM), cui deve corrispondere l'assenso del Governo; c) per gli accordi è necessaria l'unanimità; d) per le deliberazioni, fermo restando l'assenso del Governo e delle Autonomie regionale e locali, la volontà di queste ultime, se non è unanime, è determinata a maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi”. Tali modalità operative – così descritte dalla fonte istituzionale del Governo (lo si legga in www.statoregioni.it/funzionamento) – discendono dalla ricostruzione del complesso (e non sempre adamantino) quadro normativo che disciplina lo svolgimento dei lavori della Conferenza unificata.

²⁰ In base ad un principio di *ragionevolezza*?

dell'agire amministrativo. Mi riferisco, in particolare, alla regola (di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, prima parte della L. cit.) che stabilisce – ovviamente con riferimento al provvedimento amministrativo – che “*non è annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti, qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*”.

Le dimensioni di questa nota non rendono possibile sviluppare compiutamente questo suggestivo richiamo²¹, ma si rileverà agevolmente: 1. tanto nella regola amministrativa che nel caso giudicato della Corte si è nell'ambito di una violazione attinente esclusivamente profili procedurali: in particolare, nell'ipotesi concretamente affrontata, vi è stata l'omissione nella dazione del parere da parte della Conferenza unificata, la cui convocazione è stata annullata dal Governo sulla base del parere già espresso dalla Conferenza delle Regioni; 2. tanto nella regola amministrativa che nel caso giudicato si verte in un'ipotesi di mera irregolarità (procedimentale), dal momento che, come correttamente messo in luce dalla Corte stessa, anche qualora si fosse regolarmente tenuta, la Conferenza unificata non avrebbe potuto deliberare altro parere che quello già espresso – tra l'altro proprio nella stessa mattinata – dalla Conferenza delle Regioni.

In base a queste sintetiche considerazioni, ed al di là di quest'ultimo spunto necessariamente fuggevole, ma del quale si è voluto comunque dar conto, circa la sent. n. 33 del 2011 pare allora effettivamente legittimo domandarsi: molto rumore... per poco?

²¹ Il richiamo svolto nel testo rimanda innanzitutto alla problematica classica, fatta risalire convenzionalmente al 1834 (anno in cui Pellegrino Rossi inaugura il primo corso universitario di diritto costituzionale nell'Università di Parigi), concernente i reciproci rapporti tra diritto costituzionale e diritto amministrativo quali partizioni del medesimo diritto pubblico. In proposito, cfr. M. SBRICCOLI, *Pellegrino Rossi et la science juridique*, in I. RENS (a cura di), *Des Libertés et des Peines. Actes du Colloque Pellegrino Rossi (Genève, 23-24 novembre 1979)*, Genève, 1980, 179 e M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Arch. Giur.*, 1963, CLXIV, 181. Più attuale è la riflessione circa il parallelismo tra vizi dell'atto amministrativo e vizi della legge, che naturalmente stimolerebbe a riflessioni ben più complesse: mi limito a segnalare F. MODUGNO, *Legge (vizi della), ad vocem* in in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, 1022 e ID., *L'invalidità della legge*, specie il secondo volume (*Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*), Milano, 1970, *passim* e, prima ancora, P. STELLA RICHTER, *Vizi dell'atto normativo e vizi della norma*, in *Giur. Cost.*, 1963, 557.