

**Sentenza:** n. 278 del 22 Luglio 2010

**Materia:** Energia nucleare

**Limiti violati:** Articoli 3, 76, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, art. 118, art. 120 della Costituzione - principio di leale collaborazione

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regioni Toscana, Umbria, Liguria, Puglia, Basilicata, Piemonte, Lazio, Calabria, Marche, Emilia-Romagna, Molise

**Oggetto:** Numerose disposizioni della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia)

**Esito:** Illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 9, della legge 23 luglio 2009, n. 99. Inammissibili o non fondate numerose altre questioni

**Estensore:** Domenico Ferraro

Le Regioni Toscana, Umbria, Liguria, Puglia, Basilicata, Piemonte, Lazio, Calabria, Marche, Emilia-Romagna e Molise, con distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale contro numerose disposizioni della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia). Tutte le ricorrenti hanno impugnato le disposizioni dell'art. 25, recante "*Delega al Governo in materia nucleare*". La Corte dopo aver riunito i giudizi decide con unica sentenza. Viene inoltre impugnato l'articolo 26, comma 1, della l. 99/2009 per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. (Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Marche), degli artt. 117, terzo comma, 118 Cost. e del principio di leale collaborazione (Regioni Lazio, Basilicata, Umbria, Emilia-Romagna, Piemonte, Marche e Molise), nonché degli articoli 3 e 120 Cost. (Regione Piemonte). La Regione Lazio ha impugnato alcuni commi dell'art. 27 ed infine, è impugnato l'art. 27, comma 27, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (Regioni Umbria, Liguria e Piemonte), e degli articoli 118 e 120 Cost. (Regione Piemonte). La Corte, visti i ricorsi, diretti in larga parte contro le medesime norme con questioni analoghe, decide di riunire i giudizi con unica sentenza. Nel suo ricorso la regione Lazio, sostiene non sia possibile conferire delega legislativa in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente. Per la Corte la questione non è fondata, perché anche in passato, con sentenze n. 50/2005, 280/2004, 359/1993 la stessa aveva sancito la possibilità dell'impiego della delega legislativa anche nelle materie a potestà legislativa ripartita. Le Regioni Lazio e Basilicata impugnano lo stesso art. 25, comma 1, in relazione agli articoli 117 e 118 della Costituzione, e per la sola Basilicata, al principio di leale collaborazione, nella parte in cui si prevede, ai fini dell'esercizio della delega, l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per

i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), sostenendo che si tratterebbe di forma inadeguata di coinvolgimento del sistema regionale. Per la Corte la questione non è fondata, poiché, come già ripetutamente affermato, *“le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l’osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione”* e richiama in proposito la sentenza n. 437/2001 e da ultimo la sentenza 225/2009. L’art. 25 contiene una delega al Governo, ai fini dell’adozione di uno o più decreti legislativi di riassetto normativo. Questa delega è stata esercitata con il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 rispetto alla quale numerose disposizioni sono state oggetto di separati ricorsi alla Corte, da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Puglia. Quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale la Corte ha affermato che *“perché nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest’ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”* (sentenza n. 6/2004, punto 7 del considerato in diritto). Applicando tali principi al caso di specie, appare anzitutto evidente che le disposizioni impugnate incidono essenzialmente sugli interessi relativi alla materia concorrente della produzione dell’energia, poiché esprimono la scelta del legislatore statale di rilanciare l’importante forma di approvvigionamento energetico costituita dalla utilizzazione dell’energia nucleare e quindi di adottare nuovi principi fondamentali, adeguati alle evidenti specificità di questo settore. La Corte ricorda come anche di recente si è ribadita tale conclusione con riferimento all’art. 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 che, nel definire la strategia energetica nazionale, vi ha significativamente incluso la

*“realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare”*: anche in tal caso, la Corte ha ascritto la disposizione al *“settore energetico”*, vale a dire alla competenza concorrente in materia di energia (sentenza 339/2009). La Corte ricorda la oramai consolidata giurisprudenza costituzionale che *“tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività”* costituisca *“governo del territorio”*, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza 397/2003), mentre ricorda che la *“tutela della salute”* è materia che può ricomprendere norme idonee a preservare con carattere di uniformità un bene *“che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate”* e richiama le sentenze n. 361/2003 e 63/2006. Emerge poi un secondo profilo relativo alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., notoriamente soggetti al rischio di gravi alterazioni, al pari dell’integrità fisica dei consociati, ove si verificano incidenti agli impianti, anche in ragione di errori nell’attività di pianificazione, installazione e gestione delle centrali nucleari. La rilevanza dell’interesse ambientale (così come dell’interesse relativo alla tutela della salute) è, del resto, agevolmente ricavabile, alla luce della normativa comunitaria ed internazionale concernente l’energia nucleare, in particolare: il Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea dell’energia atomica-Euratom); la direttiva 25 giugno 2009, n. 2009/71/Euratom (Direttiva del Consiglio che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari); la legge 19 gennaio 1998, n. 10 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla sicurezza nucleare, fatta a Vienna il 20 settembre 1994). La Corte ricorda inoltre di aver già affermato che *“la competenza statale in tema di tutela dell’ambiente, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi”* (sentenza 62/2005) punto 15 del Considerato in diritto e nello stesso senso, sentenza n. 247/2006), purché, nel rispetto della convergente competenza concorrente in tema di governo del territorio, *“siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi”* (sentenza 62/2005, punto 16 del Considerato in diritto). La censura svolta da tutte le ricorrenti, in relazione agli articoli 117, terzo comma, Cost. (energia, governo del territorio), 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione consiste nel denunciare l’accentramento in capo allo Stato della funzione amministrativa relativa al rilascio della autorizzazione unica per mezzo di chiamata in sussidiarietà, in assenza della cosiddetta intesa forte con ciascuna Regione interessata. Per la Corte, è oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest’ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un’intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un’adeguata autonomia, che l’ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze 383 e 62 del 2005, 6/2004, 3030/2003). Per la Corte, pertanto, le questioni relative all’art. 25, comma 2, lettere g) e h), sono inammissibili. La Regione Toscana e la Regione Lazio hanno impugnato

l'art. 3, comma 9, della legge 99/2009, il quale stabilisce che *“al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell’offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all’aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l’esercizio dell’attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici”*. La Regione Toscana solleva il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto inciderebbe illegittimamente sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, escludendo a priori che i mezzi mobili di pernottamento costituiscano attività rilevante dal punto di vista urbanistico, edilizio e paesaggistico, e consentendone dunque la libera realizzazione. Inoltre, riconoscendo la possibilità che i mezzi in questione siano collocati permanentemente senza la necessità di alcun titolo abilitativo, ad avviso della ricorrente la disposizione impugnata vanificherebbe l'art. 78 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), che, con disposizione del tutto analoga a quella statale contenuta nell'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. - Testo A), assoggetta a permesso di costruire le strutture mobili (quali prefabbricati, *roulottes*, *campers*, ecc.) che siano utilizzate come abitazioni, depositi, ambienti di lavoro e che non siano destinate a soddisfare esigenze meramente temporanee. Anche la Regione Lazio lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. dal momento che l'art. 3, comma 9, trascenderebbe l'ambito di intervento della fonte statale in materia di governo del territorio, circoscritto alla fissazione dei principi fondamentali. La Corte osserva che, in quanto dettata per la finalità di miglioramento dell'offerta turistica ed in quanto concernente talune strutture turistico-ricettive, la norma in esame certamente interseca la materia del turismo. Tuttavia, poiché l'oggetto principale, il suo *“nucleo essenziale”*, secondo il consolidato criterio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. le sentenze 52/2010 e la 339/2009), è costituito dalla disciplina urbanistico-edilizia relativa alla installazione di mezzi mobili di pernottamento, essa deve essere ricondotta alla materia del governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 Costituzione. Per la corte, la questione prospettata in relazione a tale ultimo parametro è fondata. La realizzazione di strutture mobili è espressamente disciplinata dal legislatore statale, che, all'art. 3 (L) del d.p.r. n. 380 del 2001, qualificando come *“interventi di nuova costruzione”* gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio, specifica, al punto e.5), che comunque devono considerarsi tali *“l’installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee”*. La realizzazione di tali interventi è subordinata al conseguimento di specifico titolo abilitativo costituito dal permesso di costruire fatte salve le ipotesi in cui è prevista la denuncia inizio attività. In sostanza, la normativa statale sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere

precario. Il discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è data dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso. Tale principio è stato ribadito da molti legislatori regionali (in particolare si vedano, in tal senso, la legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, recante "*Norme per il governo del territorio*", art. 78 e la legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 recante "*Legge per il governo del territorio*", art. 27, comma 1, lettera e5). Il comma 9 dell'art. 3 in questione detta una disciplina concernente un ambito specifico, in quanto si riferisce esclusivamente alle "*strutture turistico-ricettive all'aperto*" (campeggi, villaggi turistici, secondo la individuazione fatta dalle varie leggi regionali). Inoltre, tale disposizione ha ad oggetto unicamente la installazione di mezzi mobili di pernottamento e dei relativi rimessaggi (il riferimento è a campers, roulotte, case mobili, ecc.). In queste ipotesi la disposizione impugnata esclude la rilevanza di tali attività a fini urbanistici ed edilizi (oltre che paesaggistici), e, conseguentemente, la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, sulla base del mero dato oggettivo, cioè della precarietà del manufatto, dovendo trattarsi di "*mezzi mobili*" secondo quanto stabilito dagli ordinamenti regionali. Tale elemento strutturale è considerato a priori di per sé sufficiente, ed anzi è espressamente esclusa la rilevanza del dato temporale e funzionale dell'opera, in quanto si prevede esplicitamente che possa trattarsi anche di opere permanenti, sia pure connesse all'esercizio dell'attività turistico-ricettiva. Risulta pertanto evidente che l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti. La Corte ricorda che alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi (16/2010, 340/2009, 401/2007), l'art. 3, comma 9, introduce una disciplina che si risolve in una normativa dettagliata e specifica che non lascia alcuno spazio al legislatore regionale. Essa, pertanto, oltrepassa i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. spettano al legislatore statale in materia di governo del territorio. In conclusione, l'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009 deve essere dichiarato illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione.