



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2018 FASC. II

(ESTRATTO)

SIMONE PAJNO

**FINO A DOVE SI ESTENDE LA COMPETENZA REGIONALE?
LE CONTROVERSIE SU FONDO E SOTTOFONDO MARINO
DINANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE**

7 MARZO 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Simone Pajno

Fino a dove si estende la competenza regionale? Le controversie su fondo e sottofondo marino dinanzi alla Corte costituzionale

SOMMARIO: 1. I casi problematici: *nihil sub sole novi?* – 2. Le recenti decisioni della Corte costituzionale – 3. Il percorso argomentativo della [sent. n. 21 del 1968](#) – 4. La “*Dichiarazione Truman*” e le competenze regionali – 5. La Convenzione di Ginevra, i *North Sea Continental Shelf Cases* e la Convenzione di *Montego Bay* – 6. Alcune conclusioni.

1. I casi problematici: *nihil sub sole novi?*

Come è risaputo, le attività di coltivazione di giacimenti di idrocarburi – in modo analogo a quanto accade, del resto, con la realizzazione di altre importanti politiche pubbliche in tema di approvvigionamento energetico – hanno posto problemi di non poco conto dal punto di vista del diritto costituzionale. Quelli in discussione sono infatti interventi sovente fortemente invasivi per i singoli territori interessati e le comunità ivi stanziate, in grado di conformare prepotentemente le caratteristiche del territorio e del suolo, selezionandone alcuni usi e impedendone radicalmente altri, e comportando talvolta rischi non indifferenti di lesione di beni primari come la salute e la vita.

Il problema che si è posto è dunque quello di capire innanzi tutto a chi spettasse, nell’ambito del riparto costituzionale delle competenze entrato in vigore nell’ottobre 2001, la decisione principale circa la definizione di tali politiche – se allo Stato o alle Regioni – e comunque quale ruolo dovesse essere riconosciuto a queste ultime nell’ambito delle attività del primo volte a progettarle e a portarle ad esecuzione. È altrettanto noto che tali questioni sono state decise dalla Corte, sulla base della premessa secondo la quale le attività in questione rientrano nelle materie di competenza concorrente «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*» e «*governo del territorio*» di cui all’art. 117, comma terzo, Cost., tramite l’ormai celebre “paradigma della sussidiarietà legislativa” inaugurato dalle [sentt. nn. 303 del 2003](#) e [6 del 2004](#). In base a tale approdo lo Stato, 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*»¹, può istituire, disciplinare e allocare a se stesso una funzione amministrativa in ambiti materiali *diversi* da quelli di cui all’art. 117, secondo comma Cost., solo alla condizione di prevedere, nella fase dell’attuazione amministrativa, la necessità di acquisire l’*intesa* (di tipo c.d. “*forte*”) con la Regione specificamente interessata dal singolo intervento, o, nei casi di atti statali a carattere generale, di tipo programmatico, di individuazione di criteri aventi una funzione *lato sensu* regolatoria, da raggiungere nella sede della Conferenza Stato-Regioni². Certo, con il passare del tempo la giurisprudenza costituzionale ha interpretato in modo via via sempre meno rigoroso il requisito dell’*intesa* “forte”, ritenendo costituzionalmente legittima la predisposizione di moduli procedurali in grado di far addivenire al superamento del mancato accordo, purché per tale via non si giungesse ad una «*drastica preminenza*» della volontà dello Stato³.

Il conflitto politico e istituzionale sotteso ai temi accennati si è, di recente, arricchito di un ulteriore tassello, concernente lo svolgimento delle attività sopra evocate non già nella terraferma ma nella parte di fondo e sottofondo marino rientrante entro il margine del c.d. “mare territoriale, ossia entro le 12 miglia dalla linea di costa. Particolare eco hanno avuto, nel dibattito pubblico, i casi del pozzo esplorativo di “*Ombrina Mare*”, a largo delle coste abruzzesi, e dell’impianto “*Vega*”, in prossimità

¹ Così la [sent. n. 6 del 2004](#), par. 7 del *Considerato in diritto*.

² Cfr., ad es., le [sentt. nn. 285 del 2005](#), [213 del 2006](#), [88 del 2007](#), [63 del 2008](#), [168 del 2008](#), [68 del 2009](#) e [76 del 2009](#).

³ Cfr. sul punto, ad es., le [sentt. nn. 33 del 2011](#) e [239 del 2013](#), nonché, più di recente, [nn. 7](#) e [142 del 2016](#).

di quelle siciliane⁴. Ebbene, negli ultimi tempi, in più di una circostanza, alcune Regioni hanno ritenuto che in base alla sopra richiamata disposizione contenuta nell'art. 117, terzo comma, Cost., non sia possibile distinguere lo statuto costituzionale delle attività del tipo di quelle qui in discussione a seconda che le stesse si svolgano nella terraferma ovvero nell'ambito i limiti nel mare territoriale. Sulla base di questo presupposto alcune Regioni hanno impugnato disposizioni legislative statali che istituivano e regolavano funzioni amministrative, del tipo di quella accennata, riferite ad attività destinate a svolgersi in mare, ritenendole costituzionalmente illegittime nella parte in cui non prevedevano la necessità di acquisire l'intesa della Regione interessata nell'ambito del procedimento amministrativo volto al rilascio del titolo concessorio unico per lo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, almeno con riguardo alle attività che interessano zone rientranti nel limite delle 12 miglia⁵. La Regione Abruzzo, in modo ben più radicale, ha invece approvato la legge n. 29 del 2015, con la quale si vietava in radice lo svolgimento delle attività *de quibus* nella zona di mare entro le 12 miglia, facendosi salvi esclusivamente i titoli già rilasciati⁶.

Si noti peraltro che conflitti costituzionali del tipo di quelli di cui in queste pagine si discorre sono noti già da molto tempo ad altre esperienze. Già negli anni '70 negli Stati Uniti lo sfruttamento delle risorse petrolifere esistenti nella piattaforma continentale aveva dato luogo a dibattiti e contenziosi che – *mutatis mutandis* – ricordano non poco quelli in atto oggi in Italia, caratterizzati com'erano dall'opposizione tra l'interesse federale allo sfruttamento delle risorse marine e quello delle comunità locali e dei singoli Stati concernente l'assetto e lo sviluppo dei territori interessati dagli interventi strumentali e di supporto rispetto a tale sfruttamento nonché – soprattutto – il potenziale «*environmental nightmare*» derivante da tali attività⁷. Niente di nuovo sotto il sole, verrebbe da dire. Non siamo i primi ad affrontare conflitti territoriali di questo tipo. E del resto, come si vedrà, i

⁴ Al riguardo si vedano, rispettivamente, le schede reperibili alle pagine web <http://unmig.sviluppoeconomico.gov.it/unmig/pozzi/dettaglio.asp?cod=7005> e <http://unmig.mise.gov.it/unmig/strutturemarine/dettaglio.asp?id=279>.

⁵ Cfr. i ricorsi decisi con la [sent. n. 170 del 2017](#), che riguardavano l'art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui, disciplinando il procedimento per il rilascio del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, prevede che l'intesa della Regione interessata sia necessario solo per le attività da svolgersi in terraferma e non anche per quelle da svolgersi in mare entro il limite delle 12 miglia dalla linea di costa. Si vedano, inoltre, i ricorsi decisi con la [sent. n. 114 del 2017](#), i quali erano volti a contestare la legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 239 e 240, lett. c), della legge n. 208 del 2015. La prima disposizione «*stabilendo che i già rilasciati titoli abilitativi all'esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento – violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione*» in quanto «*prorogherebbe automaticamente l'efficacia dei provvedimenti senza intesa con la regione interessata, nonostante tale modalità di partecipazione sia imposta dall'attrazione in sussidiarietà realizzata nella fattispecie*» (par. 1.1 del *Considerato in diritto*). La seconda, invece, consentendo che il titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi sopra menzionato possa essere rilasciato, in alternativa rispetto alla procedura di cui al citato art. 38, comma 6, del d.l. n. 138 del 2011, secondo quanto previsto dalla legge n. 9 del 1991, «*violerebbe (...) gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto non prevederebbe che, con riguardo al mare, i titoli abilitativi siano adottati d'intesa con le regioni interessate*» (par. 1.3. del *Considerato in diritto*).

⁶ La legge regionale citata nel testo è stata impugnata dal Governo con il ricorso 104 del 2015, in *G.U.* 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 4 del 27 gennaio 2016. La relativa questione di costituzionalità è stata decisa dalla Corte con la [sent. n. 39 del 2017](#), di cui si dirà nel par. 2. Nell'ottica di scongiurare lo svolgimento di attività di coltivazione di giacimenti di idrocarburi a largo delle Coste abruzzesi va probabilmente letta anche la coeva legge regionale n. 38 del 2015, che istituiva il Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi I cui concreta perimetrazione lo qualifica in realtà come «area marina protetta» (così la [sent. n. 36 del 2017](#), che ha dichiarato la illegittimità costituzionale della sua istituzione a causa della violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., poiché il settore delle aree protette deve ritenersi ricompreso nella materia «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*» di competenza legislativa statale, e la legge 394 del 1991 prevede che solo lo Stato possa istituire aree marine protette).

⁷ Cfr. in tema, ad es., R. BREEDEN, *Federalism and the Development of Outer Continental Shelf Mineral Resources*, in *Stanford Law Review*, Vol. 28, n. 6, (Jul. 1976), 1107 ss.; M.J. HERSHMAN, *Achieving Federal-State Coordination in Coastal Resources Management*, 16 *Wm. & Mary L. Rev.* 747 (1975). L'espressione «*environmental nightmare*» è reperibile in J.A. MAGIDA, *Environmental Report/Coastal States Seek Changes in OCS Leasing Policy*, 7, *Nat'L Rep.* 229 (1975), citato da ambedue i contributi appena richiamati.

prodromi delle vicende di cui qui si discorre sono individuabili negli analoghi problemi sollevati dalla Regione siciliana e dalla Regione Sardegna e giunti sino alla ribalta del giudizio costituzionale, anche se in quelle circostanze si dibatteva essenzialmente di chi dovesse beneficiare dello sfruttamento delle risorse sottomarine, restando in disparte la questione ambientale. Meritevole di attenzione è tuttavia il percorso con cui oggi la Corte ritiene di affrontare i temi citati, poiché quest'ultimo, nonostante il richiamo alla decisione di allora, si mostra molto meno solido di quanto non fosse in occasione dell'antico precedente, in ragione di un contesto normativo profondamente mutato. Forse, dunque, in effetti c'è qualcosa di nuovo sotto al sole di cui anche il Giudice costituzionale dovrebbe tener conto.

2. *Le recenti decisioni della Corte costituzionale*

I Giudici di Palazzo della Consulta hanno deciso i casi sopra richiamati con le [sentt. nn. 39, 114 e 170 del 2017](#). Le ultime due si limitano a richiamare – peraltro senza neanche ripercorrerne il percorso motivazionale – le conclusioni raggiunte nella prima, dalla quale conviene senz'altro prendere le mosse. Con la [sent. n. 39 del 2017](#) la Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale della citata legge della Regione Abruzzo n. 29 del 2015, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118 Cost., sulla base delle seguenti considerazioni.

I. L'art. 1, comma 7, della legge n. 239 del 2004 stabilisce che sono esercitati dallo Stato i compiti amministrativi consistenti nella «*identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti*» (lettera g), nonché nella «*utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia*» (lettera l).

II. Da tali disposizioni la Corte desume «*il principio che, per il rilascio dei titoli di cui è questione – e cioè quelli a mare, la competenza dello Stato è esclusiva*», a differenza da quanto accade nella terraferma, in relazione alla quale è necessario, ai sensi della lett. n) del medesimo art. 2, comma 7, più sopra citato, l'intesa della Regione interessata. Detto principio andrebbe inoltre qualificato come «*fondamentale*», e dunque in grado di vincolare la legislazione regionale nella materia concorrente *de qua* (la «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.). Ciò in quanto quelle contenute nella legge n. 239 del 2004 sarebbero 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” [...], ma anche in relazione “ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione [...]*» ([sentenza n. 117 del 2013](#))».

III. Infine, con specifico riferimento alla «*ricerca sottomarina*», la Corte richiama un proprio lontano precedente, il quale «*sia pure in un diverso contesto normativo, ha già affermato 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 che non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale* ([sentenza n. 21 del 1968](#))».

Come dimostra la evocazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., tra i parametri ritenuti lesi dalla disposizione legislativa regionale, i Giudici costituzionali ritengono già dirimente, nella soluzione della questione di costituzionalità la considerazione richiamata *sub I*). Tale argomento, però mostra più d'una debolezza, e si rivela francamente inadeguato a sostenere il peso della motivazione della illegittimità costituzionale della norma oggetto del giudizio. È infatti già discutibile, in primo luogo, che in una materia di competenza concorrente possa costituire «*principio fondamentale*» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., una norma che alloca direttamente una funzione amministrativa,

avocandola per di più ad una amministrazione statale, dal momento che davvero in un caso del genere si sarebbe di fronte alla completa negazione della potestà legislativa regionale. Pur in presenza di un andamento giurisprudenziale non del tutto lineare, infatti, la Corte costituzionale tende a negare tale possibilità. Si veda, ad esempio, quanto affermato nella [sent. n. 252 del 2016](#), secondo la quale «*nelle materie di potestà legislativa concorrente, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio – in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di considerare l'attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale – allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirle ad un diverso livello di governo*»⁸.

Ad ogni modo, anche a voler superare il senso di straniamento che si prova vedendo qualificata quale “principio fondamentale della materia” una norma di allocazione (allo Stato) di funzioni amministrative, l'argomento della Corte si trova davanti un nuovo e ulteriore problema. Per quanto possano sussistere “esigenze unitarie” in grado di spingere in tale direzione, infatti, l'ipotesi della quale qui si discorre è in radicale contrasto con il fitto tessuto giurisprudenziale elaborato in tema di “sussidiarietà legislativa” a partire dalle note “sentenze capostipite” degli anni 2003-2004. La conformità a costituzione di norme che, in presenza di esigenze unitarie, avochino allo Stato funzioni amministrative in materie diverse da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., è subordinata alternativamente all'essere state adottate per mezzo di procedure che assicurino una adeguata collaborazione tra Stato e Regioni, ovvero – 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*»⁹ – alla circostanza secondo la quale le medesime prevedano che a funzione *de qua* sia esercitata dallo Stato d'intesa con la Regione interessata. Ebbene, non vi è chi non veda come, se vi fosse la possibilità di considerare alla stregua di un principio fondamentale in materie di competenza concorrente norma che avocano funzioni amministrative al livello statale, non vi sarebbe stato bisogno di ricorrere alla creazione pretoria dell'istituto della c.d. “sussidiarietà legislativa” per fondare la possibilità, per lo Stato, di adottare norme siffatte, almeno nell'ambito delle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.¹⁰ E non è senza rilievo notare che i primi e più famosi casi nei quali tale paradigma giurisprudenziale viene adoperato concernono norme ricadenti in materie di competenza concorrente come «*porti e aeroporti civili*», «*grandi reti di trasporto e di navigazione*», «*governo del territorio*» e, appunto, «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*». Il paradigma della “sussidiarietà legislativa” nasce proprio per giustificare la adozione di norme di avocazione al centro di funzioni amministrative in materie di competenza concorrente, non ritenendosi sufficiente a questo fine lo

⁸ Così al par. 3.2. del *Considerato in diritto*. In senso analogo cfr. in anche la [sent. n. 384 del 2005](#), che è chiara e perentoria nell'escludere che la allocazione delle funzioni amministrative in materie di competenza concorrente spetti allo Stato (par. 5 del *Considerato in diritto*). Ulteriori spunti nella medesima direzione sono reperibili nella più recente [sent. n. 170 del 2017](#), che nota come la spettanza statale del potere di allocare funzioni amministrative discenda dalla collocazione del settore materiale *de quo* nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato. Per uno sviluppo delle aperture contenute nel passaggio citato nel testo si veda invece la [sent. n. 378 del 2005](#), con specifico riferimento ai poteri di nomina (par. 5 del *Considerato in diritto*). In senso parzialmente analogo rispetto alla decisione qui presa in considerazione va inoltre richiamata la [sent. n. 105 del 2017](#), che riguarda norme allocative di funzioni amministrative in materia di energia contenute nello stesso art. 1 della legge n. 239 del 2004. In modo contraddittorio, infatti, tali norme sono state qualificate *simultaneamente* principi fondamentali e esplicazione dell'istituto della «chiamata in sussidiarietà». Come si vedrà subito appresso nel testo, peraltro, questa sovrapposizione è rivelatrice delle difficoltà insormontabili che incontra l'ipotesi di ritenere consentita allo Stato la diretta allocazione (a se stesso, per di più) di funzioni amministrative tramite lo strumento dei principi fondamentali. Una efficace critica della [sent. n. 105 del 2017](#) è reperibile in M. SALVAGO, *L'errata applicazione del paradigma “dell'intreccio” di competenze statali e regionali genera un'antinomia normativa (e uno “strano” criterio per risolverla). Riflessioni a margine della sentenza n. 105 del 2017*, in [Federalismi.it](#), n. 4/2018.

⁹ Si utilizzano in questa sede ormai ben note parole che la [sent. n. 6 del 2004](#) dedica alla inattuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, al par. 7 del *Considerato in diritto*. Al riguardo si veda anche la [sent. n. 278 del 2010](#).

¹⁰ Cfr., in tema, anche M. SALVAGO, *L'errata applicazione del paradigma “dell'intreccio” di competenze statali e regionali genera un'antinomia normativa*, cit., 6.

strumento dei principi fondamentali¹¹. Sarà solo successivamente che la sua utilizzazione verrà estesa a materie affidate alla competenza residuale regionale¹².

Arriviamo così al vero nodo della questione. Ovviamente una norma che sia qualificabile “principio fondamentale” in una materia di competenza concorrente è in grado di vincolare la legislazione delle Regioni solo ove sia conforme a Costituzione, e la Corte mai potrebbe dichiarare l’incostituzionalità di una norma regionale per contrasto con la prima ove così non fosse, anche a costo di sollevare dinanzi a se stessa la relativa questione di legittimità costituzionale. E – come mostrano i rilievi appena proposti – la Corte avrebbe potuto ritenere costituzionalmente legittimo il supposto “principio fondamentale” di cui qui si tratta solo a patto di sconfessare in radice tutta la propria giurisprudenza in tema di “sussidiarietà legislativa”: la quale però non viene in alcun modo posta in discussione ed anzi viene invece confermata senza tentennamenti se non dalla medesima [sent. n. 39 del 2017](#), dalle successive [170](#) e [114 del 2017](#), con specifico riferimento alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in terraferma.

Il punto cruciale, dunque, è solo ed esclusivamente quello che si è provato a mettere in luce all’inizio del presente contributo: esiste una qualche ragione giuridica dalla quale dipende una differenziazione nella distribuzione costituzionale delle competenze tra terraferma e mare continentale, o meglio, tra terraferma da un lato e fondo e sottofondo del mare continentale dall’altro? La Corte ritiene di dover rispondere affermativamente a tale interrogativo con la considerazione sopra riportata al punto III, che per vero si limita a richiamare e riproporre senza alcuna variazione l’affermazione della [sent. n. 21 del 1968](#) secondo il quale «*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*»: ragione questa che condurrebbe ad escludere qualunque competenza regionale anche «*con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale*».

L’affermazione sopra riportata, però, lascia anch’essa insoddisfatti. Che poteri sono quelli in grado di esplicarsi sul fondo e sul sottofondo marino? Perché il loro contenuto e la loro intensità non varia a seconda che si prenda in considerazione la zona sottostante al mare territoriale o quella sottostante ai tratti di mare ulteriore, «*fino al limite esterno della piattaforma*»? E perché tali poteri escludono la competenza regionale? Se non si risponde a queste domande non è possibile valutare la correttezza della posizione assunta dalla Corte costituzionale nei casi in questa sede considerati. È dunque necessario studiare un po’ più da vicino il precedente assai risalente nel tempo cui la Corte si riferisce.

3. Il percorso argomentativo della [sent. n. 21 del 1968](#)

Con la [sent. n. 21 del 1968](#) la Corte costituzionale decide i ricorsi proposti dalla Regione siciliana e dalla Regione Sardegna nei confronti di diverse disposizioni della legge n. 613 del 1967, riguardante la ricerca e la coltivazione di giacimenti di idrocarburi liquidi e gassosi, sulla base della tesi secondo la quale le due Regioni disporrebbero nei confronti dei giacimenti esistenti nella piattaforma

¹¹ Si vedano, ad esempio, oltre ai citati casi del «governo del territorio» ([sentt. nn. 303 del 2003](#), [6 del 2003](#), [214 del 2006](#), [16 del 2010](#), [121 del 2010](#) e [7 del 2016](#)) e della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» ([sentt. nn. 303 del 2003](#), [6 del 2004](#), [383 del 2005](#), [168 del 2008](#), [16 del 2010](#), [278 del 2010](#), [33 del 2011](#), [165 del 2011](#), e [239 del 2013](#)), quello delle «grandi reti di trasporto e di navigazione» (cfr. ad. es. [sent. n. 303 del 2003](#), [sent. n. 16 del 2010](#) e [sent. n. 7 del 2016](#)), dei «porti e aeroporti civili» (ancora [sent. n. 303 del 2003](#) e [sent. n. 16 del 2010](#)), e dell’«ordinamento della comunicazione» ([sentt. nn. 151 del 2005](#), [168 del 2008](#) e [179 del 2012](#)).

¹² La giurisprudenza costituzionale ha utilizzato il paradigma della “sussidiarietà legislativa” nei settori del “commercio” ([sent. n. 347 del 2007](#)), della pesca ([sentt. nn. 213 del 2006](#), [63 del 2008](#)), dell’“industria” ([sent. n. 63 del 2008](#)) della “agricoltura” ([sent. n. 63 del 2008](#)), dei “servizi sociali” ([sent. n. 168 del 2009](#)), del “trasporto pubblico locale” ([sent. n. 79 del 2011](#)), del “turismo” ([sentt. nn. 88 del 2007](#), [63 del 2008](#), e [76 del 2009](#)), nonché, sia pure in base ad una identificazione tutt’altro che chiara ed esplicita, dello “sviluppo economico” ([sent. n. 242 del 2005](#)). Tutti ambiti, come è noto, ricondotti dai percorsi dei giudici di Palazzo della Consulta all’art. 117, quarto comma, Cost.

continentale sia di competenze costituzionalmente stabilite (legislative ed amministrative) che di diritti a contenuto patrimoniale.

I giudici di Palazzo della Consulta respingono tale tesi con un percorso argomentativo che conviene seguire nel dettaglio. La sentenza in questione ricorda, innanzi tutto, «*che, al tempo della promulgazione dello Statuto siciliano e di quello sardo, l'esistenza a favore dello Stato del diritto inerente a tali risorse era internazionalmente oggetto di serie discussioni*», escludendo in conseguenza che «*lo Stato abbia attribuito alle Regioni ricorrenti una potestà legislativa e amministrativa su una materia che nemmeno esso poteva ritenere certamente ed indiscutibilmente nella sua sfera, e che comunque internazionalmente, neanche entro un minimo di utilizzabilità, era geograficamente e giuridicamente definita*». Tale situazione di incertezza giuridica, del resto, continua a persistere almeno in parte nel momento in cui la Corte scrive: nella sentenza ci si cura di precisare, infatti, che «*la convenzione di Ginevra 28 aprile 1958 sulla piattaforma continentale*» – come si vedrà già in grado di modificare significativamente il contesto normativo – «*per quanto predisposta sotto l'egida dell'Organizzazione delle Nazioni Unite*» non aveva ancora «*ricevuto la ratifica di tutti gli Stati che la (avevano posta) in essere*», né, peraltro, l'Italia vi aveva «*ancora aderito*».

I ragionamenti della Corte si svolgono dunque nel quadro del diritto internazionale generale, nel cui ambito «*quello sulla piattaforma continentale è un diritto che è condizionato dall'utilizzabilità economica del suo oggetto*», e – come si nota prontamente – «*lo Stato italiano fu in grado di esercitare quel diritto soltanto in tempo recente*», tramite l'affidamento «*all'Ente nazionale idrocarburi (del) compito di eseguire ricerche su alcune zone marine dell'Adriatico, in base alla legge 10 febbraio 1953, n. 136, posteriore alla promulgazione degli Statuti delle regioni ricorrenti*». E fu «*solo dopo tale promulgazione*» che «*la piattaforma continentale assunse, nell'ordinamento interno, ma parzialmente, il carattere di bene giuridico, perché solo allora acquistò il requisito dell'appropriabilità, che è essenziale per la qualifica di una cosa come bene*». Per di più, «*al di sotto dell'isobata dei duecento metri nemmeno oggi si sa fino a qual punto il diritto statale in discorso si potrebbe esplicare con effettività*», e «*per potersi sostenere che esso sia stato trasferito alle Regioni ricorrenti, dovrebbe affermarsi che si possa ritenere passata ad esse anche la competenza a determinarne il limite, vale a dire la competenza a fissare l'ambito della sfera dello Stato con effetti nell'ordinamento internazionale, che attiene invece a quello che si suol designare potere estero, di spettanza esclusiva dello Stato*».

Questo è il punto cruciale del percorso argomentativo della [sent. n. 21 del 1968](#), e questi sono i «*poteri*» evocati anche dalla [sent. n. 39 del 2017](#), destinati ad esplicitarsi «*sul fondo e sul sottofondo marino*» con contenuto ed intensità uguale «*per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma*»: poteri che impegnano la responsabilità internazionale dello Stato, poteri di sovranità esterna, si potrebbe dire, e che segnano la differenza di trattamento giuridico del mare territoriale rispetto alla piattaforma continentale, che dal diritto internazionale si ripercuote sul diritto costituzionale interno¹³, poiché non c'è dubbio che poteri del genere sopra accennato non possono ritenersi di spettanza regionale, ora come allora. Oggi peraltro la competenza legislativa dello Stato a disciplinare profili che attengono ai «*poteri*» di cui discorre la Corte è esplicitamente riconosciuta dalla previsione dell'art. 117, comma secondo, lett. a), Cost., in tema di «*politica estera*

¹³Questo il brano più significativo della decisione: «*Non si potrebbe dividere il fondo e il sottofondo marino fra zona territoriale, zona contigua e zona d'alto mare, per riconoscere alle regioni una competenza unicamente riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale, perché la corrispondente differenziazione del mare si rifà ad una varia natura e ad una diversa intensità dei poteri dello Stato, che attengono alla difesa, alla polizia della navigazione, alla vigilanza doganale, e via enumerando, mentre 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. In altre parole, la condizione giuridica differenziata del mare trova fondamento in una diversità di funzione dei suoi vari tratti, là dove una sola è la funzione del fondo e del sottofondo marino; e la distinzione del mare territoriale della zona contigua e dell'alto mare è rilevante soltanto nella misura in cui lo è secondo il diritto internazionale, il quale non fa prevedere, per la piattaforma continentale, l'instaurazione di trattamenti diversi a seconda della sua posizione geografica*».

e rapporti internazionali dello Stato». A tale disposizione, piuttosto che all'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte avrebbe dunque potuto e dovuto fare riferimento nella [sent. n. 39](#) per accogliere la questione proposta nei confronti della legge della Regione Abruzzo¹⁴, da quest'ultima derivando la differenza del regime competenziale della terraferma rispetto a fondo e sottofondo marino.

4. La "Dichiarazione Truman" e le competenze regionali

Le conclusioni appena accennate sono valide, però, solo a patto di ritenere che oggi come allora il regime giuridico del mare territoriale sia – innanzi tutto nel diritto internazionale – significativamente diverso da quello del fondo e sottofondo marino sottostante, almeno con riferimento alla necessità di fare riferimento ai "poteri" sopra accennati per radicare i diritti dello Stato su tali spazi.

Che così ancora oggi possano stare le cose tuttavia, è quantomeno dubbio. Non va dimenticato come la stessa posizione del problema dello sfruttamento della piattaforma continentale fosse, al momento in cui la Corte scrive, ancora relativamente recente. In particolare, il problema sorse soprattutto a seguito della ben nota dichiarazione del Presidente degli Stati Uniti Harry S. Truman del 1945, con la quale si rivendicava la spettanza delle risorse naturali presenti nel fondo e nel sottofondo marino della relativa piattaforma continentale, cui fecero immediato seguito analoghe dichiarazioni di numerosi altri Stati¹⁵. Tali pratiche unilaterali, oltre a porre dubbi circa la loro compatibilità con il principio della libertà dell'alto mare, generarono un dibattito di non poco conto circa il loro fondamento nell'ambito del diritto internazionale, nel quale si confrontarono varie tesi, quali quelle che le ritenevano legittime in base alle norme che regolavano la acquisizione di *res nullius*¹⁶, giustificando così le pretese degli Stati «entro i limiti di un'occupazione effettiva»¹⁷, o quelle di chi invece ritenevano già formatasi una nuova norma di diritto internazionale generale¹⁸. In tale contesto va inoltre segnalata l'autorevole ricostruzione di Benedetto Conforti, che parte dalla constatazione secondo la quale «l'utilizzo delle risorse della piattaforma comporta l'esistenza di comunità organizzate e stabilmente stanziate nell'area da sfruttare»¹⁹. Per l'illustre studioso il problema è dunque non (solo) economico ma (soprattutto) politico: «Il controllo sullo sfruttamento della piattaforma è preteso dagli Stati costieri per escludere che, al largo delle proprie coste, altri Stati estendano la loro organizzazione con i caratteri della stabilità»²⁰. Il diritto internazionale riconoscerebbe dunque allo Stato membro potestà su «navi ed individui altrui *al solo fine* di controllare l'attività di sfruttamento della piattaforma», in considerazione dell'esigenza di «evitare che le comunità di altri Stati si impiantino al largo delle coste»²¹.

In questo quadro risulta difficilmente contestabile l'affermazione della [sent. n. 21 del 1968](#), secondo la quale perché si possa sostenere che «il diritto dello Stato» sulla piattaforma «sia stato trasferito alle Regioni (...), dovrebbe affermarsi che si possa ritenere passata ad esse anche la

¹⁴ Si noti peraltro che, per quanto non citato dalla Corte nel *Considerato in diritto*, tale parametro costituzionale sarebbe stato utilizzabile nel giudizio in questione senza alcuna violazione del principio del "chiesto e pronunciato", poiché era invocato implicitamente ma chiaramente dal ricorso statale ([n. 104 del 2015](#)) che conteneva il riferimento, recuperato acriticamente dalla Corte, agli argomenti reperibili nella [sent. n. 21 del 1968](#).

¹⁵ Per una loro analisi cfr. R. YOUNG, *Recent Developments with Respect to the Continental Shelf*, in *The American Journal of International Law*, vol. 42, No. 4. (Oct., 1948), 849 ss.

¹⁶ Cfr. C.H.M. WALDLOCK, *The Legal Basis of Claims to the Continental Shelf*, in *Transactions of the Grotius Society*, vol. 36, *Problems of Public and Private International Law, Transactions for the Year 1950* (1950), 115 ss.

¹⁷ B. CONFORTI, *Il regime giuridico dei mari. Contributo alla ricostruzione dei principi generali*, Napoli, Jovene, 1957, 184 (corsivo aggiunto), il quale tuttavia offre importanti rilievi critici a tale tesi (285-286).

¹⁸ M. GIULIANO, *I diritti e gli obblighi degli Stati. I. L'ambiente e l'attività degli Stati*, Padova, Cedam, 1956, 461 ss.

¹⁹ B. CONFORTI, *Il regime giuridico dei mari*, cit., 290.

²⁰ B. CONFORTI, *Il regime giuridico dei mari*, cit., 290-291.

²¹ B. CONFORTI, *Il regime giuridico dei mari*, cit., 291-292 (corsivo dell'Autore). Ciò peraltro, secondo Conforti, non in base ad una nuova norma internazionale, bensì in applicazione a casi nuovi di norme preesistenti, dal medesimo ricostruite in modo da delineare una configurazione (non spaziale, bensì) «funzionale della tutela dello Stato costiero» (293).

competenza a determinarne il limite, vale a dire la competenza a fissare l'ambito della sfera dello Stato con effetti nell'ordinamento internazionale, che attiene invece a quello che si vuol designare potere estero, di spettanza esclusiva dello Stato»: sia che si prendano le mosse dalla tesi della *res nullius*, ovvero che si sposi l'articolata tesi di Conforti, non v'è dubbio che le decisioni sulla piattaforma e sullo sfruttamento delle risorse nella medesima contenute comportano l'esercizio della sovranità internazionale dello Stato, dalla quale allora, come del resto ora, le Regione non possono che dirsi escluse.

Il ragionamento che la Corte svolge nel 1968 è dunque solido e convincente, e conduce ad escludere qualunque competenza regionale in materia. Come si accennava poc'anzi, utilizzando le categorie giuridiche di oggi si dovrebbe concludere che la disciplina dello sfruttamento della piattaforma ricade nella materia di cui all'art. 117, comma secondo, lett. a), Cost., in tema di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato».

5. La Convenzione di Ginevra, i North Sea Continental Shelf Cases e la Convenzione di Montego Bay

Molto tempo è tuttavia passato dalla redazione della [sent. n. 21 del 1968](#), e questo tempo non è passato senza lasciar tracce sul regime giuridico del fondo e del sottofondo marino. Già la stessa Convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale del 1958 incideva sensibilmente sul quadro appena tracciato, solo che – come evidenzia la stessa Corte costituzionale nella decisione *de qua* – nel 1968 l'Italia non vi aveva aderito né, «per quanto predisposta sotto l'egida dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, (aveva) ricevuto la ratifica di tutti gli Stati» firmatari. Se ha dunque fondamento la strategia argomentativa della Corte di far riferimento al diritto internazionale generale piuttosto che a tale atto, è tuttavia interessante rilevare come il medesimo fosse portatore di una logica sensibilmente differente rispetto a quella illustrata nel paragrafo che precede. Per evidenziare questo punto è ancora una volta possibile riferirsi alla elaborazione di Benedetto Conforti, secondo il quale «la Convenzione, in contrasto con il diritto internazionale generale, riconosce il più ampio potere di controllo allo Stato costiero, fino a far ritenere che esso disponga di una vera e propria estensione della sovranità territoriale sulla piattaforma». Tale controllo è inoltre «attribuito indipendentemente da un atto formale o effettivo di occupazione», e «risulta qualificato solo dall'obbligo (...) del rispetto del regime di libertà delle acque sovrastanti»²². A differenza di quanto accadeva nel diritto internazionale generale, dunque: a) gli atti di rivendicazione ed effettivo sfruttamento delle risorse collocate nella piattaforma continentale non sono ascrivibili alla sovranità esterna bensì manifestazione di un potere non dissimile da quello che lo Stato ha sul proprio territorio; b) il diritto a porre in essere tali atti è fondato in astratto e sulla base di un mero presupposto spaziale, non essendo più l'atto stesso lo strumento che radica in concreto la pretesa, come nella tesi della *res nullius*: non è, per utilizzare le parole della [sentenza del 1968](#), una attività in grado di fissare «l'ambito della sfera dello Stato con effetti nell'ordinamento internazionale».

In tale quadro si inserisce peraltro la notissima decisione della Corte internazionale di giustizia concernente i *North Sea Continental Shelf Cases*, immediatamente successiva alla pronuncia della Corte costituzionale più sopra presa in considerazione²³. In quest'ultima la Corte indentifica quella che a suo avviso è «the most fundamental of all the rules of law relating to the continental shelf», in virtù della quale «the rights of the coastal State in respect of the area of continental shelf that constitutes a natural prolongation of its land territory into and under the sea exist ipso facto and ab initio, by virtue of its sovereignty over the land, and as an extension of it in an exercise of sovereign rights for the purpose of exploring the sea-bed and exploiting its natural resources». Tale norme è sì

²² B. CONFORTI, *Le Convenzioni di Ginevra sul «diritto del mare»*, in *Comunicazioni e studi*, Giuffrè, Milano, 1957, 237.

²³ Sent. 20 febbraio 1969 (Repubblica federale tedesca vs Danimarca; Repubblica federale tedesca vs Olanda): *North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969, 3*.

«enshrined in Article 2 of the 1958 Geneva Convention», ma se la sua esistenza è «quite independent of it»²⁴.

Risulta evidente, in questo contesto, quella che possiamo definire la “dequotazione” della politicità degli atti di sfruttamento delle risorse sottomarine (nonché delle relative eventuali dichiarazioni, le quali però acquistano senso proprio in assenza di una norma internazionale quale quella più sopra richiamata). Non valgono più, come accadeva nel contesto giuridico preso in considerazione dalla Corte, ad impegnare lo Stato nelle sue relazioni esterne, né agli stessi può essere riconosciuto quel ruolo “funzionale” individuato da Conforti. Tale logica risulta approfondita ancor di più dalla Convenzione di Montego Bay (d’ora in poi CMB), ratificata in Italia a seguito della legge n. 689 del 1994. Secondo la CMB «*lo Stato costiero esercita sulla piattaforma continentale diritti sovrani allo scopo di esplorarla e sfruttarne le risorse naturali*». Tali diritti «*sono esclusivi nel senso che, se lo Stato costiero non esplora la piattaforma continentale o non ne sfrutta le risorse, nessun altro può intraprendere tali attività senza il suo espresso consenso*». Inoltre i medesimi «*non dipendono dall’occupazione effettiva o fittizia o da qualsiasi specifica proclamazione*» (art. 77).

Già da questo breve riferimento emerge con chiarezza che oggi non può più essere riconosciuto agli atti di sfruttamento delle risorse quel rilievo internazionale che la Corte individua nel 1968. Per i casi da cui si sono prese le mosse, tuttavia, vi è di più. Come si ricorderà, in discussione dinanzi il Giudice costituzionale era la pretesa di parte regionale di veder riconosciute proprie competenze con riferimento ad attività destinate ad esplicarsi nel limite del mare territoriale, ossia delle 12 miglia dalla costa. Ebbene, appare significativo, al riguardo, che la CMB ricomprende nella piattaforma continentale solo «*il fondo e il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono al di là del suo mare territoriale attraverso il prolungamento naturale del suo territorio terrestre fino all’orlo esterno del margine continentale, o fino a una distanza di 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale, nel caso che l’orlo esterno del margine continentale si trovi a una distanza inferiore*» (art. 76). Quindi, per il diritto internazionale oggi vigente, la piattaforma continentale è estranea all’area sottostante al mare territoriale, ed anzi comincia quando questo finisce. Tant’è che l’art. 4 della già citata legge n. 689 del 1994 prevede che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa la definizione di piattaforma continentale di cui all’art. 1 della legge n. 613 del 1967 – secondo il quale essa includeva «*il fondo ed il sottofondo marino adiacente al territorio della penisola e delle isole italiane e situati al di fuori del mare territoriale, fino al limite corrispondente alla profondità di 200 metri o, oltre tale limite, fino al punto in cui la profondità delle acque sovrastanti permette lo sfruttamento delle risorse naturali di tali zone*» – venga sostituita da quella più sopra riportata.

Viceversa, la sovranità dello Stato costiero sul “mare territoriale”, per la CMB, «*si estende allo spazio aereo soprastante (...) come pure al relativo fondo marino e al suo sottosuolo*» (art. 2). Non si potrebbe essere più chiari. I poteri dello Stato sono i medesimi sulla terraferma sul mare territoriale e – per quel che qui più specificamente interessa – sul fondo marino e sul sottosuolo relativi a quest’ultimo. Cade quindi il cuore dell’argomento del 1968 che la Corte ha utilizzato anche negli ultimi anni per escludere le competenze regionali in tale area: non è (più) vero che i poteri dello Stato destinati ad esplicarsi «*sul fondo e sul sottofondo marino*» con contenuto ed intensità uguale «*per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma*», a differenza di quanto accade per il “mare” strettamente inteso. Non è (più) vero che, come affermava la [sent. n. 21 del 1968](#), «una sola è la funzione del fondo e del sottofondo marino», in ciò differenziandosi quest’ultimo, dalla «condizione giuridica differenziata del mare».

6. Alcune conclusioni

²⁴ Par. 19. In tema cfr. ad es. W. FRIEDMANN, *The North Sea Continental Shelf cases—a critique*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 64, n. 2, (Apr., 1970), 229 ss., che nota come «today nobody seriously denies the universal acceptance of the continental shelf as an extension of the sovereignty of the coastal state» (232).

Molto di nuovo c'è dunque sotto al sole, rispetto al 1968, e la Corte avrebbe fatto bene a tenerne conto. Provando a trarre qualche conclusione dal percorso sin qui svolto in relazione ai casi problematici più sopra individuati, è infatti possibile osservare quanto segue.

In primo luogo, risulta del tutto evidente che il regime competenziale esistente, in virtù degli artt. 117 e 118 Cost. sulla terraferma, esiste “tal quale” anche in mare, almeno entro il limite delle 12 miglia dalla linea di costa, ossia nell’ambito del mare territoriale. Da ciò la conseguenza *inescapabile* secondo la quale il procedimento volto al rilascio del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi deve prevedere, pena la incostituzionalità *in parte qua* delle relative disposizioni, la acquisizione dell’intesa con la singola Regione interessata così con riferimento alle attività da svolgersi nel mare territoriale così come in terraferma. Su questo specifico punto, dunque le [sentt. n. 114 e 170 del 2017](#) non possono essere ritenute soddisfacenti.

Un po’ più articolate sono invece le considerazioni che merita la [sent. n. 39 del 2017](#), relativa alla legge con la quale la Regione Abruzzo vietava qualunque attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi a largo delle proprie coste, pur nel limite delle 12 miglia. Per le ragioni sopra accennate non pare condivisibile la declaratoria della illegittimità costituzionale di tale previsione in quanto contrastante con un principio fondamentale della legge statale in una materia di competenza concorrente. Come si ricorderà, è stata infatti questa la conclusione raggiunta dalla Corte. Tuttavia l’idea di ravvisare in una norma che allocava direttamente allo Stato la funzione amministrativa *de qua* un principio fondamentale ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. contrasta senza dubbio – oltre che con quella che dovrebbe essere la funzione di tale tipo di norma nell’ambito della competenza concorrente – con la giurisprudenza costituzionale in materia di “sussidiarietà legislativa”, come si è visto senz’altro applicabile anche nell’ambito del mare territoriale.

Da quanto appena evidenziato, però non consegue senz’altro che la Regione si fosse mossa nell’ambito delle proprie competenze approvando le disposizioni legislative in esame, e ciò per più di una ragione. Innanzi tutto, seguendo il ragionamento della [sent. n. 39](#), merita di essere osservato che l’art. 1, comma 7, lett *l*), della legge n. 239 del 2004, affida allo Stato le funzioni inerenti la «*utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia*» (lettera *l*), con una previsione che se deve certamente essere ritenuta costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede l’intesa con le Regione interessate, non può d’altra parte essere contestata da una di queste ultime se non con gli strumenti della giustizia costituzionale. La disposizione da ultimo citata, dunque, andava impugnata nell’ambito del giudizio in via principale, e non certo contrastata tramite una disciplina volta a “bloccarne” l’operatività. Tale profilo era, peraltro, espressamente evocato dal ricorso statale, che denunciava al riguardo la violazione dell’art. 5 Cost., invocando quanto affermato dalla [sent. n. 198 del 2004](#), secondo la quale «è implicitamente escluso dal sistema costituzionale che il legislatore regionale (...) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile, nel proprio territorio, una legge dello Stato che ritiene costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi a questa Corte ai sensi dell’art. 127 Cost.»²⁵. La normativa regionale *de qua*, dunque, non mancava certo di destare perplessità sul piano del diritto costituzionale. La Corte ha però deciso di seguire la strada peggiore per eliminarla dall’ordinamento, stabilendo così un principio di diritto che – se nel caso della [sent. n. 39](#) non è risultato determinante sul dispositivo, il quale avrebbe comunque dovuto essere di accoglimento – nelle vicende decise con le [sentt. nn. 114 e 170 del 2017](#) è stato in grado di condurre al rigetto di questioni che, per le ragioni sopra esposte, andavano invece accolte.

²⁵ In tema cfr. R. BIN, *Sulle leggi “di reazione”*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#).