

Sentenza: 28 luglio 2025, n. 136

Materia: Ambiente – energia - concorrenza

Parametri invocati: violazione dello statuto speciale nelle materie: “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico del personale”, “acque minerali e termali”, “esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline”, “industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline”. Principi di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regione autonoma della Sardegna.

Oggetto: d.l. n. 84 del 2024, come convertito, e, segnatamente, degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b).

Esito:

- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b), del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115, promosse – in riferimento agli articoli 117, commi terzo, quarto e quinto, 118 e 120, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); agli artt. 36, comma 1-bis, 40, commi 3 e 4, e 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea); nonché al principio di ragionevolezza e al principio di buon andamento di cui all’art. 97 Cost. – dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione autonoma della Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto legge n. 84 del 2024, come convertito, e, segnatamente, degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b). Con i primi due motivi di ricorso, la Regione denuncia l’illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in riferimento agli artt. 3, lettere a), h) ed m); 4, lettera a); 6; 14; 46 e 54 dello statuto speciale; in relazione agli artt. 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21, comma 2, lettere b) e c); 37, commi 1 e 2, lettera d), e 48 del d.P.R. n. 348 del 1979; in riferimento agli artt. 5; 114; 116; 117, commi primo, terzo, quarto e quinto; 118 e 120, secondo comma, Cost., anche in combinato disposto con l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; e in relazione agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge n. 131 del 2003; agli artt. 36, comma 1-bis; 40, commi 3 e 4; e 41 della legge n. 234 del 2012; nonché in riferimento ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza. In violazione degli indicati parametri, le suddette disposizioni lederebbero le competenze legislative attribuite alla Regione dal suo statuto speciale nelle materie: “*ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico del personale*”,

“acque minerali e termali”, “esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline”, “industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline”; nonché le competenze amministrative attribuitele dallo stesso statuto e dalle relative norme di attuazione nelle indicate materie, senza peraltro garantire, in alcuni casi, un coinvolgimento della Regione nel loro concreto esercizio. Le medesime disposizioni violerebbero anche il regolamento n. 2024/1252/UE, in quanto lo stesso *“non dispone di annientare le autonomie locali costituzionalmente istituite negli Stati membri”*. La Regione ha impugnato le suddette disposizioni anche con riferimento ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza, perché avrebbero creato una nuova autorità (il punto unico di contatto) che duplica uffici amministrativi già esistenti e operanti in Sardegna a livello regionale, senza apportare alcuna semplificazione all’attività amministrativa. Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, ha confutato le censure, sostenendo che le disposizioni impugnate sarebbero riconducibili a materie attribuite dall’art. 117 Cost. alla legislazione esclusiva dello Stato, quali la difesa e la sicurezza dello Stato, la tutela del risparmio, dei mercati finanziari e della concorrenza, la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e rileverebbero altresì come norme fondamentali di riforma economico-sociale. La *“preminenza degli interessi statali”* e la *“conseguente necessità di garantire l’unitarietà dell’azione amministrativa”*, giustificerebbero anche l’accentramento in capo allo Stato delle corrispondenti competenze amministrative. Inoltre, non sarebbe ravvisabile alcun contrasto con il regolamento n. 2024/1252/UE, al quale il d.l. 84/2024, come convertito, darebbe corretta attuazione nell’ordinamento nazionale. In via preliminare, la Corte dichiara l’inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse, e sottolinea che il ricorso si limita a evocare, senza assolvere l’onere argomentativo necessario affinché questa Corte possa valutare nel merito le censure prospettate. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale *“il ricorrente ha l’onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, proponendo una motivazione che non sia meramente assertiva, ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito”* (sentenza 28/2025). La Corte inquadra il contesto in cui è maturata l’adozione del d.l. 84/2024. L’approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche è oggetto di specifica attenzione da parte dell’Unione europea, che si è tradotta nell’adozione del regolamento n. 2024/1252/UE. Con l’espresso richiamo all’art. 114 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, il suddetto regolamento opera come misura di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri ai fini del corretto funzionamento del mercato interno. In sostanza, il regolamento n. 2024/1252/UE intende garantire l’autosufficienza dell’Unione europea nell’approvvigionamento delle materie prime critiche, per ridurre la dipendenza da Paesi terzi e rafforzarne l’autonomia strategica e la resilienza economica, oltre che per assicurare una più efficace gestione o reazione alle crisi, particolarmente necessaria nell’attuale contesto di tensioni geopolitiche. Come altri recenti interventi a livello eurounitario, il regolamento mira, quindi, a perseguire e tutelare la sicurezza dell’Unione, secondo un concetto di sicurezza in rapida e continua evoluzione, che non si esaurisce nella dimensione prettamente difensiva sul piano militare, ma si estende alla dimensione economica, sociale e tecnologica, nella prospettiva di un sistema capace di assolvere alle sue funzioni essenziali in maniera autonoma e autosufficiente. In quest’ottica, la realizzazione dei progetti strategici assume una rilevanza decisiva tale da richiedere procedure ad hoc rapide e uniformi, quali appunto quelle contemplate dal regolamento. Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, ha inteso dare immediata attuazione al suddetto regolamento nell’ordinamento interno, nelle more dell’adozione di una disciplina organica del settore delle materie prime critiche. La Regione contesta innanzitutto l’invasione da parte di tutte le disposizioni impugnate delle competenze legislative riconosciutele dagli artt. 3, lettere a), h) ed m), e 4, lettera a), dello statuto speciale come sopra ricordato e delle corrispondenti competenze amministrative attribuitele dall’art. 6 del medesimo statuto e dalle relative norme di attuazione. La Regione lamenta altresì che le suddette funzioni verrebbero esercitate dallo Stato, in alcuni casi, senza alcun coinvolgimento della regione. Secondo la Corte le questioni non sono fondate, in quanto la potestà

legislativa statale di cui sono espressione le disposizioni impugnate è stata esercitata in attuazione e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e si sostanzia nell'adozione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che sono peraltro riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato a carattere trasversale. Secondo la Corte, ferma restando la diretta applicabilità del regolamento, la fonte più idonea a darvi attuazione nell'ordinamento interno è un atto legislativo statale, in quanto eventuali interventi regionali limitati ai rispettivi territori rischierebbero di non raggiungere gli obiettivi e perpetrare quell'eterogeneità e difetto di coordinamento che il diritto dell'Unione si propone di eliminare. D'altro canto, i limiti derivanti dall'ordinamento eurounitario operano anche nei confronti delle competenze legislative delle regioni speciali, i cui statuti, ivi compreso quello della Regione autonoma della Sardegna, vincolano l'esercizio della relativa potestà legislativa, anche primaria, al rispetto degli *"obblighi internazionali"*, che, nell'odierno contesto, si intendono riferiti anche ai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione (sentenza 286/2005). In secondo luogo, rispetto alle attribuzioni statutarie, le disposizioni impugnate sono qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale, che lo stesso Statuto pone come limite alla potestà – primaria e ripartita – della Regione (artt. 3 e 4). Il d.l. 84/2024, come convertito, presenta un carattere riformatore diretto a incidere nella *"vita della nostra comunità giuridica"*, nella misura in cui delinea un *"sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate -strategiche-"*; riguarda un bene della vita economica e sociale di rilevante importanza, dal momento che, come già precisato, le materie prime critiche di interesse strategico rivestono un ruolo fondamentale nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e sono utilizzate in applicazioni di difesa e aerospaziali e in settori strategici della filiera industriale, come le energie rinnovabili e l'industria digitale; risponde a un interesse unitario che non può subire differenziazioni regionali. Quali norme fondamentali di riforma economico-sociale, le disposizioni impugnate vincolano le potestà legislative conferite dallo statuto alla Regione, operando come limite al relativo esercizio (sentenze 22/2025, 112/2011, 170/2001). Nel disciplinare il procedimento di riconoscimento del carattere strategico dei progetti (artt. 2, commi 1 e 2, e 15, comma 1, lettera b), le procedure di rilascio dei titoli abilitativi per i progetti strategici (artt. 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2), l'avvio dell'attività di ricerca di materie prime critiche e la pianificazione e programmazione nazionale delle suddette materie (artt. 6, comma 2; 10, comma 6; 15, comma 1, lettera b), infatti, le disposizioni impugnate rappresentano lo strumento attraverso il quale il legislatore statale ha inteso assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal regolamento n. 2024/1252/UE per garantire l'indispensabile approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie fondamentali per l'autonomia strategica e la resilienza economica dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. L'insussistenza della lamentata lesione delle potestà legislative regionali è confermata anche dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali, in primis, la tutela della concorrenza e quella dell'ambiente e dell'ecosistema. Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, all'art. 1, dichiara esplicitamente di stabilire criteri uniformi per assicurare la tempestiva ed efficace realizzazione dei progetti di cui all'art. 2, *"considerata la necessità di garantire sul territorio nazionale il raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento (UE) 2024/1252"*, tra cui, appunto, quello di migliorare il funzionamento del mercato interno attraverso procedure uniformi che impediscano una frammentazione del mercato e un'alterazione della concorrenza. Le disposizioni impugnate afferiscono per oggetto, ratio e finalità, alla tutela della concorrenza, attribuita dall'art. 117, primo comma, lettera e), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto, nel dettare una disciplina uniforme sull'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche, esse sono direttamente strumentali a garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Il d.l. 84/2024, come convertito, riguarda anche la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. Il ruolo centrale dell'ambiente nell'impostazione del regolamento emerge nitidamente dai considerando n. 1, 2, 25 e 34, oltre che dai suoi artt. 1 e 6 e si riflette anche nel d.l. 84/2024, come convertito, che, in quanto attuativo del regolamento, ne recepisce gli obiettivi, espressamente proponendosi di definire – *"misure urgenti*

finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate "strategiche" - ai sensi del suddetto regolamento, "in ragione del ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica" (art. 1). Ulteriore conferma del ruolo fondamentale rivestito dalla tutela dell'ambiente nel d.l. 84/2024, come convertito, è data dal coinvolgimento, nelle procedure autorizzatorie e nelle attività di programmazione e pianificazione, di soggetti pubblici incardinati presso il MASE o dei quali fanno comunque parte suoi rappresentanti, come il CITE, il punto unico di contatto e il Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche. La Corte ha più volte affermato che materie che «assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente, [...] *"possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano"*, sentenza 2/2024 e, inoltre, ex plurimis sentenze n. 291 e 18 del 2012 30/2011, 288 e 52 del 2010, 431, 430, 401 del 2007 e n. 80/2006). purché la relativa competenza statale si svolga entro i *"limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta"* (tra le altre, sentenza 104/2021). Le disposizioni impugnate non eccedono i suddetti limiti. Per alcuni aspetti, il d.l. 84/2024, come convertito, è poi, riconducibile anche alla materia della difesa, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ciò in ragione dell'utilizzo delle materie prime critiche nei settori aerospaziali e della difesa, più volte sottolineato dal regolamento UE (considerando n. 1 e n. 2). Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, non sussiste, pertanto, alcuna violazione dei dedotti parametri statutari. Le disposizioni impugnate, infatti, non hanno determinato alcuna lesione delle competenze legislative rivendicate dalla Regione, in quanto risultano adottate in attuazione del regolamento UE, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e, oltre a costituire norme fondamentali di riforma economico-sociale, sono prevalentemente riconducibili a materie trasversali di competenza esclusiva statale, quali in particolare la tutela della concorrenza e dell'ambiente. La qualificazione di tali disposizioni come norme fondamentali di riforme economico-sociali e la loro riconducibilità a materie trasversali di competenza legislativa esclusiva dello Stato ne impongono, in considerazione degli interessi unitari in rilievo, l'omogenea attuazione su tutto il territorio nazionale, con conseguente infondatezza anche della dedotta violazione statutaria. Per le stesse ragioni, le disposizioni impugnate non ledono il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni (sentenza 284/2016 e 92/2011) fermo restando che esse, comunque, contemplano delle forme di coinvolgimento della regione nel concreto esercizio delle funzioni amministrative. Infine, la Regione censura, nel secondo motivo di ricorso, le disposizioni impugnate anche con specifico riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., assumendo che il regolamento n. 2024/1252/UE si limiterebbe a prevedere un punto unico di contatto deputato a *"facilitare e coordinare"* le procedure autorizzatorie nel rispetto del diritto nazionale e comunitario e di tutte le autorità interessate a livello locale, regionale o nazionale, senza imporre l'istituzione a livello nazionale di un unico punto di contatto, ma consentendo, a garanzia di una corretta attuazione dell'esigenza partecipativa dei diversi livelli di governo, *"l'istituzione o la designazione di una o più autorità quali punti di contatto unici"*. Secondo la Corte le questioni non sono fondate.