

BREVI NOTE SULLA SICUREZZA NELLO STATO CONDIZIONATO A MARGINE DELL'ORD. N. 21/2025 DELLA CORTE COSTITUZIONALE *

di Giorgio Cataldo**

197

Sommario. 1. Premessa: l'intervento statale emergenziale in materia di sicurezza alla luce delle condizionalità asimmetriche. – 2. L'Italia come Stato strutturalmente condizionato. – 3. Le condizionalità asimmetriche nell'intervento emergenziale: il caso-studio dell'ord. n. 21/2025 della Corte costituzionale. – 4. Osservazioni conclusive: la persistenza dei poteri emergenziali statali oltre le condizionalità.

1. Premessa: l'intervento statale emergenziale in materia di sicurezza alla luce delle condizionalità asimmetriche. Fra le riflessioni provocate dalle ripetute (e forse ormai croniche)¹ circostanze eccezionali che interessano lo spazio giuridico e politico occidentale, v'è quella del perseguimento della sicurezza da parte dello Stato alla luce dell'asimmetria delle condizioni che lo connotano, intendendo per esse l'insieme delle condizioni politiche, economiche e infrastrutturali che possono incidere e influire in modo differenziato sulla capacità di risposta alle crisi. Tale asimmetria non rileva soltanto sul piano fattuale, ma si riflette anche sulla configurazione giuridica degli strumenti di intervento.

Il tema presenta delle connessioni con un'analisi che lega le categorie costituzionali con la geopolitica. In dottrina è stato di recente ripreso il tema del rapporto fra le due sfere, mettendone in rilievo i reciproci condizionamenti². Di qui l'interesse per una specifica declinazione di tale rapporto: il modo in cui la condizione geopolitica di uno Stato – definita dall'interdipendenza, dai rapporti di forza con altri Stati o forme di potere, anche private – incide sul perseguimento di interessi di rango costituzionale³. Dalla reciproca relazione fra i

* *Sottoposto a referendum*.

** Docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico – Università del Salento.

* *Sottoposto a referendum*. Il contributo trae spunto dalla relazione nel Panel «Lo Stato costituzionale nell'età della tecnica. La sicurezza», del Programma ICON•S Italian Chapter - VI, «Lo Stato vis à vis i poteri economici e privati nell'era digitale», Università degli Studi di Cagliari, 3-4 ottobre 2025.

** Docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico – Università del Salento.

¹ Come evidenziato da C. Galli, *Democrazia, ultimo atto?*, Torino, 2023, 117, «La questione è appunto il tempo, la durata dell'emergenza, che è prolungata con il susseguirsi di ondate di sempre nuove emergenze; la deformazione emergenziale delle procedure costituzionali – a volte palese, a volte celata – è un'erosione continua delle certezze del diritto». Di emergenze endemiche parla, fra la dottrina costituzionalistica, A. Ruggeri, *Le trasformazioni istituzionali nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta online*, 1, 2021, 238 ss.

² *Es multis*, R. Ibrido, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, Bologna, 2025, 52 ss., nonché *passim*, e P. Passaglia, *Geopolitica e diritto. Un legame trascurato*, Milano, 2026, *passim*.

³ Ricontri dell'utilità di tale piano di indagine emergono, ad esempio, nell'approccio costituzionale alla guerra e, più in generale, alla politica estera, ambiti nei quali il nesso fra visione costituzionale e dimensione geopolitica, emblematicamente espresso dall'art. 11 della Carta, si manifesta in una duplice prospettiva: da un lato, come orientamento delle scelte pubbliche al perseguimento della pace secondo un canone formale di parità fra Stati; dall'altro, come espressione della concreta collocazione dello Stato nello scenario internazionale, anche alla luce

due piani⁴ deriva, in particolare, la riflessione sulla garanzia delle condizioni di sicurezza. Anche qui i diversi piani di indagine possono offrire delle prospettive e dei margini d'azione differenti al contempo presentando delle interconnessioni.

Sul piano giuridico, l'emergenza può configurarsi come una crisi funzionale (ma provvisoria) delle istituzioni⁵ che legittima l'adozione di misure derogatorie incidenti su interessi e principi di rango costituzionale⁶. In tale scenario, il diritto costituzionale (in particolare, per mezzo di una costituzione rigida) opera in funzione di contrappeso e di garanzia, limitando la potenziale ipertrofia dei poteri pubblici attraverso i canoni di proporzionalità e ragionevolezza⁷.

Sul piano geopolitico, tale dinamica trova un riscontro speculare nella collocazione dello Stato all'interno dello scacchiere globale. Si è detto che gli «Stati-potenza» orientano la propria azione verso l'affermazione egemonica, in termini di «gloria», anche a costo di sacrifici economici; di converso, gli Stati in condizione di asimmetria strutturale – incluse le «potenze medie» – tendono a declinare la propria sicurezza e sopravvivenza attraverso la regolazione (specialmente) economica e la stabilità⁸. Per il costituzionalista, tale distinzione fondata sulla pura *realpolitik* merita di essere considerata e riletta. Essa evidenzia vincoli strutturali che, nel permanere nel solo campo di studio dei sistemi democratici⁹, condizionano direttamente le modalità e le finalità dell'intervento istituzionale.

E non a caso, sul rapporto fra ordinamento democratico e sicurezza (ambito attorno a cui spesso ruota l'attivazione di poteri emergenziali), la dottrina si è soffermata sulla multidimensionalità della nozione della seconda. La sicurezza assume una posizione servente alle (e limitata dalle) disposizioni costituzionali, non più rivestendo, come in precedenza, i tratti tipici della mera manifestazione difensiva-repressiva dei pubblici poteri¹⁰. Eppure, concernendo la preesistenza (*salus Rei publicae*)¹¹ dello Stato, la sicurezza è condizione preliminare di un ordinamento e solo le connotazioni di quest'ultimo la orientano verso una determinata direzione¹², per esempio alla garanzia delle condizioni necessarie per il

delle asimmetrie nei rapporti di forza, in cui l'Italia concepirebbe sé stessa come «media potenza». Sul punto cfr. R. Ibrido, *Perché l'articolo 11 della Costituzione è il prodotto di un attore geopolitico razionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2025, 195 ss.

⁴ Sull'incidenza del fattore geopolitico, si v. un passaggio di Corte cost., n. 192/2024, §4.3 cons. dir., in relazione all'art. 116 Cost.: «Poiché si tratta di una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni, essa va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta». *Ivi*, §4.4 cons. dir., la Corte aggiunge: «le trasformazioni intervenute sul piano geopolitico e geoeconomico hanno avuto forti ripercussioni sulle politiche commerciali, che sempre più si intrecciano ora con le esigenze di sicurezza delle catene globali del valore, ora con gli aspetti riguardanti le relazioni di potere tra gli Stati, attraendole pertanto nella sfera della politica estera, che spetta alla competenza esclusiva dello Stato».

⁵ Cfr. A. Pizzorusso, (voce) *Emergenza, stato di*, in *Enciclopedia delle sc. soc.*, III, Roma, 1993, 551 ss. Più di recente, V. Piergigli, (voce) *Potere e stato di emergenza*, in *Enc. dir.*, I *Tematici*, V, Milano, 2023, 602 ss.

⁶ Ci si limita a citare P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988.

⁷ Cfr. G. De Minico, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, spec. 85 ss.

⁸ D. Fabbri, *La temporanea illusione dell'economicismo*, in *Limes*, 2, 2020, 153 ss. Nella riflessione costituzionalistica, circa la distinzione fra Stati in termini di potenza e sulle relative ricadute giuridiche, cfr. R. Ibrido, *«Errori di calcolo»: forza e diritto nelle dinamiche geopolitiche di potenza*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2, 2025 (suppl.), 156 ss. Si v. poi, S. Mangiameli, *Imperi e Stati e le nuove relazioni internazionali*, in *Dir. soc.*, 2, 2022, spec. 314-315.

⁹ Cfr. R. Ibrido, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, cit., 42-43.

¹⁰ T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010, 20 ss. Più di recente, Id., (voce) *Sicurezza e potere*, in *Enc. dir.*, I *Tematici*, V, Milano, 2023, 1151, nonché *passim*.

¹¹ M. Luciani, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, in *Gnosis*, 2, 2011, 15.

¹² T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., 23 ss.

godimento di diritti in capo al singolo e alla collettività¹³. Rispetto alla dimensione tipicamente repressiva, classica, può innestarsi e divenire prevalente quella della prevenzione e, accanto a questa, si pone quella della tutela di diritti e interessi. Quel che preme tuttavia sottolineare è che le diverse dimensioni perdurano nel coesistere¹⁴.

2. L'Italia come Stato strutturalmente condizionato. Inserire testo. Quello italiano è un ordinamento strutturalmente condizionato e si rivela, pertanto, un fertile ambito di ricerca per un contributo al quesito. Tale condizione attiene a una serie di fattori che, nel mettere in relazione il dato giuridico (la sfera del dover essere) con quello reale (la sfera dell'essere), determinano una serie di conseguenze su come lo Stato riesca ad approcciarsi alle problematiche attinenti al rapporto con altri congeneri e altre forme di potere e su come lo stesso percepisca, più in generale, la propria sfera di operatività per garantire la sicurezza. Ad ogni modo, la forte relazione fra il dato giuridico e il dato reale determina anzitutto la ricerca, da parte del primo, di un riscontro nel secondo. Il dato giuridico è frutto della definizione di regole, della fissazione di norme, della disciplina di fattispecie sulla scorta delle esigenze dettate dalla concretezza del vivere sociale, pur senza arrivare a un acritico recepimento di tutte le istanze¹⁵. Per questo, nel dover fare i conti con la realtà, la regolazione giuridica deve prendere atto di ciò che la realtà offre.

E la realtà, concreta, dei fatti varia di caso in caso, di luogo in luogo. Viene in mente quanto espresso da Giuseppe Guarino, secondo cui le caratteristiche geografiche e naturali di uno Stato incidono profondamente sulle sue potenzialità di crescita, in quanto un territorio può presentare conformazioni morfologiche assai variabili. Si può passare dalla completa assenza di sbocchi marittimi alla presenza di un'estesa linea costiera, con corsi d'acqua e bacini lacustri. Il territorio, poi, può essere dotato di risorse naturali di diverso tipo, tra cui giacimenti minerali, materie prime o preziose, attrattive paesaggistiche, patrimonio storico-culturale e specificità suscettibili di valorizzazione economica. Ne deriva che due Stati sostanzialmente equivalenti sotto il profilo dimensionale e del prodotto interno lordo possono trovarsi in condizioni di sviluppo futuro radicalmente diverse proprio in ragione delle rispettive peculiarità¹⁶.

La centralità del dato offerto dalla realtà, anche territoriale e che attiene all'esercizio del potere statale¹⁷, si riflette inevitabilmente sulle situazioni di criticità cui lo stesso potere è chiamato a far fronte. L'approccio all'intervento emergenziale può mutare, pertanto, in funzione della condizione strutturale in cui lo Stato si trova.

Questi aspetti possono essere colti maggiormente sviluppando l'analisi nel campo energetico. L'energia costituisce un elemento centrale nell'analisi geopolitica, investendo ambiti quali l'interrelazione dei diversi Paesi, la distribuzione ineguale di giacimenti a livello globale, la divergente capacità strutturale nella produzione propria dei singoli Stati e la forte partecipazione di compagnie private che perseguono fini propri e influiscono sui mercati e sui prezzi¹⁸. Il periodo recente dimostra come il problema energetico (garanzia degli approvvigionamenti, sostenibilità, sostentamento, ecc.) rappresenti sia uno dei principali

¹³ M. Ruotolo, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in *Associazione dei costituzionalisti.it*, 2009, 45.

¹⁴ T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., 35 ss.

¹⁵ Sulla funzione ordinatrice e ordinante del diritto si rinvia a M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 3 ss., spec. 11 ss.

¹⁶ G. Guarino, *Il governo del mondo globale*, Firenze, 2000, 70. Si v. anche Id., *L'uomo-istituzione*, Roma-Bari, 2005, spec. 53-54.

¹⁷ Su cui, da una prospettiva generale, I. Massa Pinto, (voce) *Territorio e potere*, in *Enc. dir., I Tematici*, V, Milano, 2023, 1211 ss.

¹⁸ Cfr., fra i contributi più recenti, P. Högselius, *Energy and Geopolitics*, London, 2019, *passim*.

presupposti sia uno dei più importanti risvolti degli eventi, specialmente bellici, su scala globale.

L'energia, infatti, rientra tra i fattori suscettibili di incidere sull'insorgenza di un conflitto, non di rado celati dietro motivazioni dichiarate di natura umanitaria¹⁹. Di pari modo, essa si presenta come una problematica di natura consequenziale e sistemica, in ragione della tipica concatenazione causale che lega tra loro fenomeni apparentemente distinti: pregiudizio alle infrastrutture, ostacoli al trasporto transnazionale, imposizione di dazi e incremento dei prezzi, per limitarsi alle ricadute di più immediata evidenza.

Cosicché, l'energia assume rilievo nella declinazione di «sicurezza energetica», che potrebbe essere tradotta nella capacità di garantire, in modo stabile e continuativo, l'accesso a fonti energetiche adeguate, diversificate e a prezzi sostenibili, assicurando al contempo che eventuali *shock* esterni – geopolitici, economici o infrastrutturali – non compromettano il funzionamento dell'ordinamento e la continuità della vita economica e sociale²⁰.

In tale quadro, il settoriale (ma ampio) tema energetico replica la generale distinzione sul diverso tipo di approccio da parte degli Stati a partire dalla loro struttura e dalla loro capacità politica, geografica e geomorfologica.

Per gli Stati-potenza, l'energia può – anche solo in parte – rendersi leva di legittimazione, di controllo e di dominio. Si pensi al recente paradigma dell'«*Energy Dominance*», quale asse portante dell'amministrazione politica statunitense. Non c'è solo l'obiettivo dell'autosufficienza, anche da conseguire a detrimento di altri interessi (come il clima e, più in generale, l'ambiente e l'ecosistema), ma pure quello dell'affermazione dell'egemonia a livello globale, ad esempio indebolendo la capacità di esportazione e vincolando quella di importazione di altri *competitors*²¹.

Per gli Stati in condizioni di asimmetria, invece, si possono intravedere dei tratti in larga parte opposti. Il caso italiano è esemplare.

Ciò che muta è la modalità del perseguimento della sicurezza, ancora una volta attraverso la relazione fra il dato fattuale e geopolitico e quello formale e giuridico-costituzionale. L'Italia si pone in una condizione di asimmetria e di dipendenza tanto per natura quanto per scelta. Sul piano naturalistico, attinente, per così dire, all'«essere», se si riconduce il processo di transizione energetica (quantomeno) in una prospettiva di medio-lungo periodo, sui percorsi più immediati, quelli delle fonti fossili, l'Italia non è nelle condizioni di garantire un'autosufficienza anzitutto per la limitata presenza di giacimenti nel proprio territorio. Sul piano decisionale, relativo, invece, a un «dover essere», tutta una serie di principi e regolazioni non consentono un indiscriminato sfruttamento territoriale: l'abbandono del nucleare; la tutela e la sostenibilità dell'ambiente, dell'ecosistema e della biodiversità; la concorrenza e le adeguate parità di *chances* di accesso al mercato²² e le limitate possibilità di intervento statale in termini anticoncorrenziali provenienti dal diritto europeo. In altri termini, le prescrizioni ambientali che limitano le attività di prospezione, estrazione e raccolta delle risorse energetiche si intrecciano con l'obbligo di assegnare i relativi titoli minerari mediante procedure conformi ai principi di trasparenza e concorrenza nel mercato.

Questi presupposti, tanto fattuali quanto giuridici, hanno progressivamente posto l'Italia in

¹⁹ Su cui, già a suo tempo, C. Schmitt, *Il concetto di 'politico'*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, tr. it. a cura di P. Schiera, Bologna, 1972, 139.

²⁰ Cfr. International Energy Agency, *Energy security in energy transitions*, in [Iea.org/reports/world-energy-outlook-2022/energy-security-in-energy-transitions](https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022/energy-security-in-energy-transitions), 2022: «*Energy security is not just about having uninterrupted access to energy, but also about securing energy supplies at an affordable price*».

²¹ Cfr. S. Vakhshouri, «*Energy dominance' reconsidered: From domestic abundance to global strategic leverage*», in [Atlanticcouncil.org](https://atlanticcouncil.org), 10 marzo 2026.

²² Cfr. la dir. CE 22/1994 e la sent. CGUE 13 gennaio 2022, Regione Puglia, causa C-110/20.

una condizione di dipendenza dalle importazioni.

La dipendenza dalle importazioni e la cogenza del quadro dei principi e interessi che sono stati assunti da tutelare delineano un quadro di intervento che presenta caratteri ricorrenti. Non la potenza ma la regolazione contraddistingue la risposta alle continue esigenze poste dalle crisi politico-energetiche. Ciò determina una modalità di intervento volta a declinare la sicurezza energetica verso una precisa direzione.

Senza pretese di esaustività, anzitutto, l'intervento ruota tipicamente attorno alla definizione di un bilanciamento fra interessi diverso da quello ordinario ma negli stretti e proporzionali limiti dell'occorrenza: fra i tanti esempi, si pensi all'originario divieto di svolgimento di attività estrattive nei fondali marittimi territoriali, giustificato espressamente per ragioni di tutela ambientale, che a seguito del conflitto russo-ucraino è stato ridotto dalle dodici alle nove miglia²³. Inoltre, l'intervento è, essenzialmente, di regolazione economica, ma ancora una volta nel proposito di non discostarsi troppo dai principi generali del settore: fra i tanti esempi, la predetta riduzione del divieto di estrazione marittima non è stata seguita da un programma di approvvigionamento in termini di statizzazione o di monopolio, bensì dall'apertura alla presentazione di manifestazioni di interesse da parte degli operatori già attivi, finalizzata all'intensificazione e all'ampliamento dei progetti estrattivi in essere, con l'obiettivo di pervenire alla stipulazione di contratti di lungo periodo per l'acquisto delle risorse minerarie a condizioni di prezzo calmierate²⁴. Infine, l'intervento privilegia la declinazione della sicurezza energetica nell'attitudine alla garanzia dei diritti²⁵.

In definitiva, l'approccio italiano è segnato da vincoli strutturali e da dipendenze sistemiche difficilmente eludibili²⁶. Tenendo presente questo, deve essere letto attraverso una tensione alla coesione sociale²⁷, richiamando al dovere di solidarietà – e alla finalità del superamento delle disuguaglianze – i soggetti che più agevolmente resistono agli effetti della crisi, segnatamente gli operatori del settore energetico, a beneficio delle famiglie e delle piccole e medie imprese che ne risultano, all'opposto, maggiormente incise. Attraverso la declinazione dei principi di cui agli artt. 2 e 3, c. 2, Cost. nell'ambito della regolazione economica – segnatamente per il tramite dell'art. 41, cc. 2 e 3, Cost. – misure quali la calmierazione dei prezzi, gli sconti in bolletta e gli incentivi contribuiscono a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, con particolare riguardo al fabbisogno energetico delle fasce più vulnerabili della popolazione²⁸.

3. Le condizionalità asimmetriche nell'intervento emergenziale: il caso-studio dell'ord. n. 21/2025 della Corte costituzionale. Nello scenario che si è tracciato, l'ord. n. 21/2025, attraverso cui la Corte costituzionale ha promosso un rinvio pregiudiziale dinanzi

²³ Cfr. art. 6, c. 17, del T.U. ambientale, d.lgs. n. 152/2006: «Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale [...] sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare [...]. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro nove miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette» (versione risultante dalla modifica dell'art. 2, c. 4, del d.l. n. 153/2024).

²⁴ Cfr. art. 16 del d.l. n. 17/2022, c.d. «Decreto energia».

²⁵ *Ex plurimis*, M.G. Nacci, *Un primo bilancio del gasdotto Trans-Adriatic Pipeline (TAP) e il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 4, 2023, 887-888.

²⁶ Su cui anche G. Giorgini Pignatiello, *Emergenza energetica, principio di solidarietà e comunità energetiche rinnovabili: dalla disciplina euro-unitaria agli ordinamenti italiano e spagnolo*, in *DPCE online*, 4, 2025, 2318.

²⁷ Su questo fine da perseguire, più in generale, V. Tondi della Mura, *Se l'Italia diventa un Paese solo per ricchi: «l'orrendo e occulto veleno» dell'errore da sconfiggere*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2025, 15-16.

²⁸ In argomento, sia consentito il rinvio a G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà*, in *Rivista AIC*, 4, 2025, 539 ss.

alla Corte di giustizia²⁹, permette di desumere diverse considerazioni attorno alle modalità con cui l'intervento emergenziale a fini di sicurezza si manifesta nella descritta condizione di asimmetria.

Oggetto del rinvio è stata la previsione su un contributo di solidarietà sugli extraprofitti congiunturali introdotto, per l'anno 2023, dal legislatore italiano (art. 1, cc. da 115 a 119, l. n. 197/2022) nei confronti di diverse compagnie operanti nel settore energetico, di modo da contrastare gli effetti del conflitto russo-ucraino sui prezzi energetici.

La questione è sorta in relazione al quadro normativo eurounitario da cui la previsione nazionale aveva tratto linfa. Si tratta del reg. UE n. 1854/2022 *relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia*, emanato sulla scorta dell'art. 122, p. 1, TFUE e identificato come «risposta rapida e coordinata a livello dell'Unione» (Considerando n. 6) agli eventi di quel periodo. Il regolamento, tra le diverse misure introdotte, all'art. 14 aveva previsto tale forma di contributo, indirizzandola a una delimitata cerchia di soggetti, operanti nella fase iniziale del processo produttivo e impegnati nelle «attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione» (art. 2, n. 17 e n. 19), c.d. «settore *upstream*». Diversamente, il legislatore italiano aveva ampliato la platea dei destinatari, includendovi quelli del c.d. «settore *downstream*», coinvolti nella fase finale e di dettaglio della filiera.

Di qui i dubbi di legittimità attorno alla normativa nazionale, prospettati rispetto agli artt. 11 e 117, c. 1, Cost. (in relazione al diritto eurounitario) e agli artt. 3 e 53 Cost. (in relazione ai principi di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva).

Lo snodo del ragionamento della Corte costituzionale, da cui è stata dedotta l'opportunità di interrogare i Giudici di Lussemburgo, riguarda in larga misura la possibilità per gli Stati membri, consentita dal medesimo art. 14 del regolamento, di sostituire la previsione del contributo di solidarietà con misure equivalenti, purché dirette al perseguimento di obiettivi analoghi e coerenti a quelli del primo. Rispetto a questa possibilità, il Giudice delle leggi non ha scartato un'interpretazione estensiva, ai sensi della quale l'equivalenza non debba attenere per forza ai soggetti destinatari, ma possa anche genericamente riguardare l'incisione sui maggiori profitti.

Cosicché la Corte ha considerato due (alternative) ipotesi di risoluzione del problema: una formale e una sostanziale.

La prima ipotesi, quella formale, si mantiene sulla stretta osservanza della prescrizione europea, tale per cui il divincolamento dello Stato dai limiti in essa previsti potrebbe ingenerare un'alterazione del mercato interno e quindi un'incompatibilità della norma nazionale³⁰.

La seconda ipotesi, quella sostanziale, vede nella situazione concreta in cui si è trovato lo Stato italiano un elemento decisivo per una diversa interpretazione del rapporto fra la previsione europea e quella nazionale. Si tratta, senz'ombra di dubbio, dell'ipotesi maggiormente suffragata dalla Corte, in quanto – citando testualmente – vi sono «diversi e significativi indici che potrebbero deporre, al contrario, per la riferibilità delle disposizioni nazionali censurate a quelle del diritto dell'Unione»³¹.

Proprio in questa seconda prospettiva, la Corte ha posto l'accento sulle concrete «peculiarità del contesto energetico nazionale», atteso che «l'Italia è tra gli Stati membri più dipendenti

²⁹ Fra la dottrina costituzionalistica, si v. il commento di C. Buzzacchi, *Sovranità fiscale dello Stato e contribuzione di solidarietà a traino dell'Europa: il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale*, ordinanza n. 21 del 2025, in *Osservatorio AIC*, 4, 2025, 1 ss.

³⁰ C. cost., ord. n. 21/2025, §10.1 cons. dir.

³¹ *Ivi*, §10.2 cons. dir.

dal gas naturale nel mix energetico nazionale [...] e, per conseguenza, in quello stesso anno, l'aumento del prezzo del gas medesimo [...] e dell'energia elettrica per i consumatori finali è stato tra i più alti registrati in Europa, nonostante gli interventi nazionali a sostegno delle imprese e delle famiglie»³². Al problema dei prezzi energetici ha poi associato quello della inevitabile inidoneità del territorio italiano a fornire garanzie da approvvigionamento, per via della scarsità delle risorse «per finanziare le misure a tutela delle imprese e delle famiglie ritenute necessarie dalla stessa Unione per far fronte alla situazione eccezionale di crisi»³³. E appare tutto fuorché secondario l'accento sul fatto che il principale importatore di idrocarburi in Italia, prima delle sanzioni, fosse proprio la Federazione Russa, in misura maggiore rispetto agli altri Stati membri³⁴.

Seguendo questo ragionamento, si rivela utile un altro passaggio dell'ordinanza, in cui la Corte costituzionale, nel delineare un possibile percorso argomentativo volto a intendere in senso ampio la nozione di misura equivalente, ha evidenziato due ulteriori profili.

Il primo riguarda la base giuridica del regolamento, il già citato art. 122, p. 1, TFUE. A ben vedere, in esso si dispone che, «Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia». Ai sensi di tale disposizione, secondo la Corte, l'intervento eurounitario, essendo di natura emergenziale, non potrebbe richiedere strette misure di armonizzazione, ma al contrario lascerebbe salva la potestà degli Stati di adottare misure ulteriori con il solo limite di non ostacolare il mercato unico³⁵.

Tale profilo consente di stabilire un nesso logico con la centralità rivestita dalla condizione in cui si trova il singolo Stato membro. Tra gli altri aspetti, sarebbe tale condizione a poter rendere necessario il ricorso a misure più stringenti (e di più ampio raggio) della disciplina europea, pur nel pieno rispetto della *ratio* che la informa. Ciò indirizza la Corte – nel rimettere al sindacato del Giudice europeo ogni valutazione definitiva – a una duplice conclusione. In primo luogo, «che la scelta di imporre la misura equivalente ad ulteriori soggetti che pure hanno goduto di extraprofitti congiunturali durante la crisi energetica è legata alle peculiarità del contesto energetico nazionale e risponde alla menzionata finalità ultima del regolamento di finanziare misure nazionali volte a contribuire all'accessibilità economica dell'energia»; in secondo luogo, che «l'allargamento della platea soggettiva operato dal legislatore nazionale al fine di colpire gli extraprofitti congiunturali potrebbe essere ritenuto, nel contesto economico ed energetico nazionale, una misura equivalente o, comunque, manifestazione della generale competenza degli Stati membri in materia di fiscalità diretta esercitata nel rispetto del principio di solidarietà e delle finalità del regolamento»³⁶. Di qui il quesito: se il regolamento

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Secondo quanto evidenziato dalla Corte, «Tale crisi, come emerge dai medesimi considerando, è stata innescata non solo dall'aumento dei consumi derivante dalla fine della pandemia e dalle temperature eccezionalmente elevate registrate durante l'estate 2022, che hanno determinato una crescita della domanda di energia elettrica per il raffrescamento, ma anche e soprattutto dalla riduzione della fornitura del gas da parte della Russia, a seguito dell'invasione dell'Ucraina, e ciò in una situazione, ben nota, di dipendenza dell'Unione dall'approvvigionamento dalle fonti russe» (Corte cost., ord. n. 21/2025, §8.1 cons. dir.). Fra i vari *report*, D. Panzeri *et al.*, *Il panorama energetico italiano dopo l'invasione russa dell'Ucraina*, in *Eccoclimate.org*, 2023, 5 ss. Cfr., fra la dottrina, I.A. Nicotra, *Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami non finiscono mai*, in *Ist. fed.*, 1-2, 2022, 37-38.

³⁵ Corte cost., ord. n. 21/2025, §10.2 cons. dir.

³⁶ *Ibidem*.

osti all'adozione di una misura nazionale equivalente che contempli un'estensione della platea dei destinatari del contributo di solidarietà.

L'ordinanza assume rilievo nella parte in cui lascia intendere, neanche tanto fra le righe, il peso della condizione di asimmetria strutturale che connota l'ordinamento italiano, le cui peculiarità costituiscono pertanto un imprescindibile criterio interpretativo del caso in esame. Seguendo il ragionamento della Corte, l'intervento eurounitario, pur connotandosi in senso emergenziale allo stesso modo di quello nazionale, tende inevitabilmente a presentarsi come una fonte di secondo livello. Difatti, pur finalizzato ad alleviare i bisogni energetici ed economici di famiglie e imprese, ai sensi della disposizione del Trattato ruota, quantomeno in prima battuta, attorno a uno spirito di solidarietà fra Stati. Si tratta della stessa solidarietà evocata dall'art. 194 TFUE, sempre in tema di principi in materia energetica³⁷. Il regolamento può essere così inteso nella sua funzione di coordinamento degli interventi successivi e attuativi degli Stati membri, fornendo una cornice e rafforzandone la legittimazione alla loro predisposizione in termini provvisoriamente derogatori e divergenti l'ordinario bilanciamento fra interessi, diritti e libertà a fini di sicurezza.

A conferma di tale aspetto, non può tacersi l'inquadramento del contributo di solidarietà come misura fiscale, dunque attinente a una delle tipiche manifestazioni del potere statale e, per l'effetto, a una prerogativa esclusiva degli Stati membri³⁸. L'assenza di poteri di imposizione fiscale diretta in capo all'Unione permette di confermare la natura mediata dell'intervento europeo.

Proprio il percorso logico teso a intravedere nella fonte europea una funzione mediata e di coordinamento induce a corroborare il respingimento, come contemplato dai Giudici del Palazzo della Consulta, della più incisiva (concettualmente e materialmente) funzione di armonizzazione, che in quanto tale sarebbe invece volta a uniformare e a rendere omogenee le norme dei singoli Stati membri.

L'oggetto del giudizio e finanche l'ipotesi interpretativa estensiva attorno alla nozione di misura equivalente schiudono delle considerazioni di rilievo generale in cui proprio il fattore della strutturale asimmetria dello Stato italiano gioca un ruolo importante.

Seguendo l'intera ricostruzione qui avanzata, le necessità offerte dal peculiare contesto nazionale presentano le premesse per ravvisare non una sovrapposizione fra la norma nazionale e quella eurounitaria – da cui deriverebbe un'incompatibilità della prima – bensì un rapporto articolato. In particolare, potrebbero essere prospettate due chiavi di lettura. La prima, orizzontale, vedrebbe la norma nazionale sostanzialmente scomponibile in due parti: una adesiva alla norma europea e dunque recettiva di questa (nella parte in cui impone il contributo agli operatori *upstream*); una prettamente interna (nella parte in cui estende il contributo agli operatori *downstream*). La seconda chiave di lettura, a più livelli, vedrebbe nella norma statale una tipica espressione di intervento emergenziale che si inserisce nella sfera di operatività del provvedimento europeo, il quale risponde a sua volta a un determinato fine di solidarietà, senza per questo esaurirsi in esso e senza risultare sproporzionato rispetto a esso.

Le due chiavi di lettura non appaiono alternative bensì complementari. Evincono la possibilità di salvaguardare una componente tutta interna della norma nazionale, la quale, seguendo il ragionamento della Corte, è giustificata dalle peculiarità delle condizioni statali e si innesta ma non si confonde con quella eurounitaria.

³⁷ In argomento, S. Villani, *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'UE*, in *Federalismi.it*, 5, 2023, 118 ss.

³⁸ Su questo snodo del problema, C. Buzzacchi, *Sovranità fiscale dello Stato e contribuzione di solidarietà a traino dell'Europa*, cit., 7 e poi 13-14.

4. Osservazioni conclusive: la persistenza dei poteri emergenziali statali oltre le condizionalità. A prescindere dalla risoluzione del quesito strettamente attinente al rinvio pregiudiziale, la pronuncia della Corte costituzionale interessa nella parte in cui lascia emergere un dato che appare ineludibile: l'omogeneità e l'orizzontalità che hanno caratterizzato le sanzioni hanno ingenerato delle ripercussioni di tipo differenziato sui singoli Stati membri, legate al peculiare originario grado di disponibilità dalle forniture. Specularmente, da questa lettura discende la rilevanza costituzionale che, nella disciplina dell'emergenza, assume la condizione di asimmetria strutturale in cui uno Stato può trovarsi rispetto alle dinamiche di interdipendenza globale.

L'ipotesi di una componente squisitamente nazionale della normativa di attuazione eurounitaria, anche in virtù del particolare taglio argomentativo offerto dalla Corte, lascia anzitutto desumere la persistenza di una non secondaria capacità di intervento normativo statale a carattere derogatorio-emergenziale. Più in dettaglio, la riserva di una sfera di operatività in capo allo Stato in ragione delle sue esigenze specifiche e al di là del quadro normativo europeo in materia di emergenza, conferma quest'ultima come dominio ancora tipicamente statale, quale potere-dovere di ristabilire l'ordine e di neutralizzare il pericolo, sia pure entro il sistema di garanzie e di controlli fondato sulla rigidità costituzionale.

Il tutto, facendo un passo in avanti, permette di giungere a una duplice considerazione.

Per un verso, si è avuto modo di osservare come la condizione di asimmetria influenzi la concreta modalità (e le concrete possibilità) di intervento a fini emergenziali. Sul piano del presupposto, la dipendenza da fattori e dinamiche che sfuggono alla disponibilità unilaterale dello Stato può essa stessa costituire la fonte del rischio emergenziale. Questa dipendenza diviene espressione di una vulnerabilità sistemica che si attiva per effetto di eventi esterni – bellici, economici, infrastrutturali – che vedono lo Stato in una posizione di sostanziale esposizione. Sul piano delle modalità di risposta, la medesima condizione orienta e favorisce la morfologia dell'intervento: l'assenza di una capacità di proiezione unilaterale – tanto di fatto quanto rispetto a vincoli giuridici interni ed esterni – consolida l'azione emergenziale verso gli strumenti propri dello Stato di diritto, come la regolazione del mercato, il bilanciamento proporzionato fra interessi e diritti, la redistribuzione del prelievo fiscale. Ne consegue che la sicurezza, in questo contesto, tende a declinarsi prevalentemente nella sua accezione sociale e garantistica: nell'abbandonare le vesti dell'affermazione verticale di potenza, si traduce nella ricerca della tutela delle condizioni minime di accesso ai beni essenziali per le componenti più esposte del tessuto sociale. Il tutto, in una dinamica regolatoria che, soprattutto riguardante la materia economica, permane all'interno di una dimensione prettamente giuridica e non arbitraria.

Per altro verso, la condizione di asimmetria non comporta la dismissione del potere-dovere statale di intervento emergenziale. Tale potere-dovere si conferma elemento strutturale della sua stessa esistenza, imponendosi in ragione della peculiarità e della centralità delle esigenze del contesto nazionale. Pur condizionato, l'intervento costituisce una modalità peculiare di perseguire un obiettivo connaturato alla funzione statale: la sicurezza degli approvvigionamenti, che anche in tali forme mediate si configura come espressione della *salus Rei publicae*.

Per questo, dalle peculiarità di ogni singolo contesto nazionale deriva la persistente adeguatezza di tale ambito come luogo politico in cui, all'interno del circuito democratico, si può procedere alla composizione (attraverso una selezione e un bilanciamento) dei bisogni della collettività colpita dalla crisi, dando concreta attuazione al dovere di solidarietà che investe tutte le componenti del tessuto sociale, politico ed economico.

In definitiva, è ben vero che, fra gli effetti del costituzionalismo contemporaneo, l'idea di un'emergenza unicamente (e univocamente) governata dallo Stato possa talvolta rappresentare un concetto astratto e fuori tempo. Lo stesso inserimento dello Stato italiano in un più ampio quadro ordinamentale come quello euronunitario comporta che quest'ultimo sia chiamato ad attivare strumenti di natura emergenziale in grado di incidere sugli assetti sociali ed economici degli Stati membri. I medesimi strumenti, però, risultano coerenti con la natura ancora non statale dell'Unione e correlati alle sue limitate, per quanto ampie, funzioni e competenze che non sostituiscono la soggettività degli Stati membri, ma vi si pongono in chiave sussidiaria.

L'apertura dell'ordinamento statale non sembra, dunque, comportare il venir meno di ogni possibilità di intervento emergenziale. Le specificità e le peculiarità territoriali e infrastrutturali che contraddistinguono i singoli Stati confermano l'attualità dell'esigenza di una diversificazione delle singole discipline – proporzionali agli specifici bisogni – e riconoscono uno spazio residuo di adattamento e modulazione delle misure emergenziali, anche funzionale a garantire l'effettività degli obiettivi perseguiti a livello sovranazionale.

Abstract. Il contributo si sofferma, a margine dell'ord. n. 21/2025 della Corte costituzionale, sui presupposti dell'intervento emergenziale dello Stato in un contesto di condizionalità asimmetrica (di ordine politico, geopolitico, economico e infrastrutturale). Quello italiano costituisce un esempio di ordinamento che, tra i fattori che ne orientano l'approccio alla garanzia della sicurezza, è influenzato dalla propria condizionalità asimmetrica, operando nel rispetto dei principi e degli interessi tutelati dalla Carta costituzionale ed escludendo qualsiasi declinazione di tipo egemonico. L'ordinanza esaminata, nel definire il rapporto fra normativa nazionale e normativa europea in tema di allargamento della platea soggettiva destinataria del contributo di solidarietà sugli extraprofitti, consente di cogliere un nucleo essenziale del potere-dovere di intervento emergenziale, da intendersi come elemento connaturato alla forma-Stato, nonostante la condizionalità.

Abstract. The contribution examines, in the wake of Constitutional Court Order no. 21/2025, the preconditions for the State's emergency intervention in a context of asymmetric conditionality (of a political, geopolitical, economic, and infrastructural nature). The Italian legal order constitutes an example of a system that, among the factors orienting its approach to the guarantee of security, counts its own asymmetric conditionality, operating in compliance with the principles and interests protected by the Constitutional Charter and excluding any declension of a hegemonic type. The Order under examination, in defining the relationship between National regulation and European regulation on the broadening of the class of subjects liable to the solidarity contribution on windfall profits, makes it possible to discern an essential core of the power-duty of emergency intervention, to be understood as an element inherent in the form-State, notwithstanding conditionality.

Parole chiave. Sicurezza – geopolitica – asimmetria – condizionalità – emergenza.

Key words. Security – geopolitics – asymmetry – conditionality – emergency.