

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

**Politica energetica e (s)leale collaborazione:
il caso del *Trans Adriatic Pipeline* (TAP)***

di Alessandro Candido

(Assegnista e dottore di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università Cattolica)

(data di pubblicazione: 9 gennaio 2018)

* Testo rielaborato di un intervento al II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato ad *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma, 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. L'integrazione in materia energetica e le infrastrutture transeuropee: stato dell'arte. – 2. Il gasdotto Trans Adriatic Pipeline (TAP) e il contenzioso amministrativo tra Stato, Regione e Comune interessato. – 3. La ripartizione delle competenze in materia energetica. Quale collaborazione multilivello? – 4. Una conclusione: dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 230 del 27 ottobre 2017.

1. *L'integrazione in materia energetica e le infrastrutture transeuropee: stato dell'arte*

Il “caso TAP” oggetto delle recenti cronache fornisce lo spunto per riflettere sui rapporti tra Unione europea, Stati membri (con particolare riferimento all'Italia) e autonomie regionali e locali nel settore che più di ogni altro costituisce il cuore della politica estera, industriale, di sicurezza e di sviluppo dell'Europa: l'energia. Tale materia, affidata alla competenza concorrente di Unione europea e Stati membri (art. 4, § 2, lett. i, TFUE)¹, è stata collocata dal Trattato di Lisbona tra le fonti primarie comunitarie. In particolare, tra i fini della politica energetica europea di cui all'art. 194, § 1, TFUE, si colloca la necessità di assicurare il funzionamento del mercato dell'energia, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, nonché l'interconnessione delle reti energetiche.

In questa logica va letto l'obiettivo comunitario di sviluppare delle reti transeuropee nelle infrastrutture energetiche (il cui fondamento normativo lo si rinviene nell'art. 170 TFUE), che muove dall'individuazione di una serie di Progetti di Interesse Comune (PIC)², tra i quali figura il *Gas pipeline from Greece to Italy via Albania and the Adriatic Sea* (conosciuto come *Trans Adriatic Pipeline*, o TAP), che per una serie di ragioni più avanti illustrate è finito al centro di uno scontro tra il Comune di Melendugno (punto d'approdo del gasdotto) e la Regione Puglia da un lato, lo Stato e – sullo sfondo, nel ruolo di spettatrice interessata – l'Unione europea, dall'altro.

In premessa, va osservato che, rivestendo un ruolo strategico tanto per la competitività dei sistemi economici (essendo l'elemento propulsore di tutte le attività moderne³), quanto per il

¹ È critica sull'inclusione delle politiche sulle reti transeuropee tra le materie di competenza concorrente F. DI PORTO *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, in *Trattato di diritto dell'economia*, diretto da E. Picozza ed E. Gabrielli, Padova 2008, 39-40. Secondo l'Autrice, la competenza concorrente nel settore energetico aggrava le difficoltà di coordinamento tra Unione europea e Stati membri.

² Cfr. *infra*. Su questo tema, sia consentito un rinvio ad A. CANDIDO, *Verso il mercato interno dell'energia: le reti energetiche europee*, in *L'Europa a rete. Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, a cura di C. Buzzacchi, Milano 2011, 87 ss.

³ Cfr. N. AICARDI, *Energia*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, II, Milano 2007, 1008.

mantenimento della pace⁴, l'energia costituisce uno dei settori in cui la collaborazione interistituzionale incontra senza dubbio le maggiori difficoltà.

Nell'ambito di tale quadro si colloca la questione delle reti energetiche transeuropee (RTE-E), rispetto alla quale viene in rilievo la decisione n. 1364/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006, «che stabilisce orientamenti per le reti transeuropee nel settore dell'energia»⁵. L'atto in questione è stato adottato seguendo il procedimento di cui all'art. 172 TFUE (*ex art. 156 TCE*), ove si dispone che le richiamate istituzioni dell'Unione (vale a dire, il Parlamento europeo e il Consiglio) deliberano seguendo la procedura legislativa ordinaria⁶, sentiti il Comitato economico e sociale nonché il Comitato delle regioni e, laddove vengano in rilievo orientamenti e progetti di interesse comune riguardanti il territorio di uno degli Stati membri, previa approvazione del Paese interessato.

La decisione in esame predispone «un insieme di orientamenti concernenti gli obiettivi, le priorità e le principali linee di azione della Comunità nel settore delle reti transeuropee dell'energia. Tali orientamenti individuano progetti di interesse comune e progetti prioritari, compresi quelli d'interesse europeo, nelle reti transeuropee di elettricità e gas» (art. 1). In particolare, i principali fini dell'Unione europea in relazione allo sviluppo delle reti energetiche si concentrano sull'interconnessione, l'interoperabilità e l'accesso alle reti, aspetti questi inscindibilmente correlati al problema della creazione di un mercato interno dell'energia. Del resto, non sarebbe possibile immaginare l'integrazione dei mercati energetici e l'abolizione delle frontiere nazionali, se si continuasse a conservare esclusivamente in capo ai singoli Stati membri la gestione e l'organizzazione delle infrastrutture energetiche.

⁴ Per fare un esempio dell'importanza che l'energia riveste nelle relazioni internazionali, si ricorda, ad esempio, che tra le cause scatenanti la seconda guerra mondiale si poneva la rivalità tra Francia e Germania in relazione al controllo dei bacini della Ruhr e della Saar, area strategica di confine, da sempre oggetto di contesa tra i due Paesi per la localizzazione dei siti di produzione del carbone e dell'acciaio. Allo stesso modo, è noto che la Germania mirava altresì ad assicurarsi il petrolio della Romania e del Caucaso, così come il Giappone intendeva conquistare quello dell'Indocina, in modo da non dipendere più dagli Stati Uniti. Senza voler andare così indietro nel tempo, basti pensare alle recenti vicende che hanno investito (*rectius*, stanno tuttora investendo) numerosi Paesi dell'Africa del Nord, per comprendere quanto le risorse energetiche costituiscano un significativo strumento di pressione sia nei confronti dell'Unione, che dei singoli Stati membri i quali possono trovarsi esposti alla minaccia di un'interruzione delle forniture di energia.

⁵ Tale atto abroga le precedenti decisioni nn. 96/391/CE e 1229/2003/CE.

⁶ Com'è noto, la c.d. procedura legislativa ordinaria costituisce il procedimento generale di adozione degli atti legislativi comunitari ed è disciplinata dall'art. 294 TFUE. Essa ricalca per buona parte la previgente procedura di codecisione ed è finalizzata all'adozione dell'atto comunitario (regolamento, direttiva o decisione), da parte del Parlamento europeo congiuntamente con il Consiglio, previa proposta della Commissione.

Allo stesso tempo, non meno importante è la necessità di ridurre il divario in termini di ricchezza energetica tra le diverse regioni europee⁷, favorendo una redistribuzione delle risorse verso quelle zone che, per ragioni geografiche o economiche, si trovano oggi in una posizione di svantaggio. Da questo punto di vista assume un ruolo di primo piano l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale di cui all'art. 174 TFUE⁸, rispetto al quale l'energia rappresenta non soltanto una merce, ma soprattutto un diritto sociale fondamentale di tutti i cittadini europei⁹. Infine, lo sviluppo delle reti transeuropee dell'energia mira a garantire una maggiore sicurezza negli approvvigionamenti, grazie alla diversificazione delle forniture e delle rotte su cui transitano i prodotti energetici.

L'energia costituisce un servizio a rete¹⁰ e, in quanto tale, richiede dei costi di installazione e di gestione infrastrutturale alquanto elevati che, nonostante l'apertura del servizio al mercato, sono tali da costituire una pesante barriera all'ingresso di nuovi concorrenti. Per chiarezza, è il caso di sottolineare che, quando si parla di reti elettriche o di reti del gas, occorre pensare a delle vere e proprie reti fisiche, che si caratterizzano per la presenza di infrastrutture che materialmente consentono la fornitura dell'elettricità o del gas¹¹; in particolare, la rete è quella complessa struttura di interconnessione che pone in relazione tra loro i fornitori e gli utilizzatori del servizio e si compone di: un'infrastruttura materiale (come i tubi del gasdotto, o le linee di trasporto dell'elettricità); un flusso che scorre lungo il tracciato, formato da materiali (come l'energia e il gas) o conoscenze codificate (es. gli impulsi elettrici); infine, una centrale operativa che organizza l'infrastruttura e la

⁷ L'Italia coordina la regione centro-sud Europa, composta, oltre che dalla stessa Italia, da Francia, Germania, Austria, Slovenia e Grecia.

⁸ Il Protocollo n. 28 sulla coesione economica, sociale e territoriale stabilisce espressamente che il Fondo di coesione, previsto dall'art. 177 TFUE «per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti», si rivolgerà a quegli «Stati membri con un PNL pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione i quali abbiano un programma volto a soddisfare le condizioni di convergenza economica di cui all'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

⁹ Al riguardo, si rinvia a L. AMMANNATI, *La regolazione "cooperativa" del mercato interno dell'energia e l'organizzazione comune tra i regolatori europei dell'energia elettrica e del gas*, in *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia*, a cura di Id., Milano 2005, soprattutto 364-367. L'Autrice pone in rilievo la necessità di garantire l'energia a tutti i cittadini comunitari, sottolineandone il carattere di diritto sociale, in virtù dell'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rubricato *Accesso ai servizi di interesse economico generale*, che così dispone: «[a]l fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea».

¹⁰ Si rinvia all'opera curata da E. FERRARI, *I servizi a rete in Europa: concorrenza tra gli operatori e garanzia dei cittadini*, Milano 2000, 325 ss. In particolare, nel caso dell'energia viene in rilievo un sistema a rete di tipo materiale e unidirezionale, poiché la rete effettua un collegamento diretto tra il centro di produzione e il consumatore.

¹¹ F. DI PORTO (*La disciplina delle reti*, cit., 9) distingue le reti fisiche da quelle virtuali (che sono le reti generate dal convergere di computer, mass media e telecomunicazioni) e istituzionali (che mettono in collegamento un insieme di persone e mezzi per il raggiungimento di obiettivi condivisi, come ad esempio accade nei *fora*).

circolazione del flusso¹². Ciò posto, volendo fornire una compiuta definizione di rete transeuropea, può affermarsi che essa comprende l'insieme delle infrastrutture diffuse in modo capillare nei vari territori, che dovranno essere collegate per superare le barriere e i mercati nazionali. Il fine è creare un unico grande mercato globale interconnesso (cioè, per l'appunto, collegato tra le varie reti) e interoperabile (vale a dire, in grado di rendere possibile la comunicazione tra i diversi sistemi), che da un lato sia in grado di consentire lo sviluppo della concorrenza nei mercati locali, dall'altro sia idoneo a tutelare il servizio universale e gli interessi dei consumatori¹³.

Nell'ambito della costruzione delle reti energetiche, l'intervento finanziario dell'Unione assume carattere di eccezionalità. Occorre al riguardo osservare che il bilancio assegnato alle RTE-E¹⁴ viene di regola destinato a studi di fattibilità, anche se vi sono ulteriori strumenti comunitari (come i fondi strutturali, o i programmi e gli strumenti finanziari dell'Unione) che possono intervenire per cofinanziare gli investimenti. Detto sostegno finanziario non deve provocare alterazioni nella concorrenza, dato che il principio fondamentale rimane quello secondo cui tanto la costruzione, quanto la manutenzione delle infrastrutture energetiche devono essere sottoposte alle leggi del mercato¹⁵.

Tuttavia, vi sono alcuni casi eccezionali – come quello in esame – in cui l'Unione può fornire il proprio contributo. Essi riguardano in particolare tre diverse categorie di progetti infrastrutturali:

- *Progetti di interesse comune*¹⁶: trattasi di progetti (tra i quali figura il gasdotto TAP) caratterizzati da una prospettiva di redditività economica, per valutare la quale è necessario procedere a un'analisi del rapporto tra costi e benefici rispetto alla tutela dell'ambiente, alla sicurezza degli approvvigionamenti e, ovviamente, alla coesione territoriale, che è uno degli obiettivi cardine dell'azione comunitaria. L'elenco di tali progetti è riportato negli allegati II e III della decisione n. 1364/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006.

- *Progetti prioritari*¹⁷: costituiscono una parte dei progetti di interesse comune e sono particolarmente importanti per il funzionamento concorrenziale del mercato interno dell'energia, per

¹² *Ibid.*, 110.

¹³ Sul tema, cfr. E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino 2009, 196.

¹⁴ Si tratta annualmente di circa 20 milioni di euro.

¹⁵ I principi generali per la concessione di un contributo finanziario dell'Unione nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia sono stabiliti dal regolamento n. 680/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2007.

¹⁶ Come si dispone all'art. 6, § 3 della richiamata decisione, «[s]olo i progetti elencati nell'allegato III che soddisfano i criteri di cui al paragrafo 1 e nell'allegato II sono ammissibili al contributo finanziario della Comunità di cui al regolamento (CE) n. 2236/95».

¹⁷ Così, ancora, l'art. 6, § 3 e 4.

la sicurezza degli approvvigionamenti e per la valorizzazione delle energie rinnovabili. Questi ultimi, riportati nell'allegato I della decisione, sono privilegiati in sede di assegnazione del sostegno finanziario dell'Unione.

- *Progetti di interesse europeo*¹⁸: tra i progetti prioritari, quelli dichiarati di interesse europeo assumono la maggiore rilevanza. In particolare, sono i progetti di natura transfrontaliera, ovvero quelli che hanno un impatto significativo sulla capacità di trasmissione transfrontaliera. Anch'essi sono contenuti nell'allegato I del richiamato atto.

Secondo la decisione in questione, siffatti progetti devono mirare a favorire «l'interconnessione, l'interoperabilità e lo sviluppo delle reti transeuropee dell'energia, nonché l'accesso a queste reti»¹⁹, ma anche a raggiungere i seguenti scopi, individuati dall'art. 3: favorire la realizzazione e lo sviluppo del mercato interno in generale e, in particolare, del mercato interno dell'energia, incoraggiando la produzione, il trasporto, la distribuzione e l'uso razionale delle risorse energetiche, nonché lo sviluppo e la connessione delle risorse energetiche rinnovabili, al fine di ridurre i costi dell'energia per i consumatori e contribuire alla diversificazione delle fonti energetiche; facilitare lo sviluppo delle regioni meno favorite e insulari dell'Unione, contrastandone l'isolamento e contribuendo così al rafforzamento della coesione economica e sociale; aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, attraverso l'approfondimento delle relazioni con i Paesi terzi in materia di energia, in particolare nel quadro del Trattato sulla Carta dell'energia e degli accordi di cooperazione conclusi dall'Unione; contribuire allo sviluppo sostenibile e alla protezione ambientale, facendo ricorso alle fonti energetiche rinnovabili e riducendo i rischi ambientali associati al trasporto e alla trasmissione di energia.

Premesso tale quadro, la decisione in esame ribadisce l'importanza di accelerare e agevolare la realizzazione dei suddetti progetti, in particolare quelli di interesse europeo (vale a dire, i progetti transfrontalieri)²⁰. A tal fine, gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari a evitare ogni ritardo (in particolare, dal punto di vista delle procedure di autorizzazione), ma pur sempre nell'osservanza della normativa ambientale. Anche gli Stati terzi possono favorire la realizzazione dei progetti che interessano il loro territorio, purché vengano osservate le disposizioni del Trattato sulla Carta dell'energia.

¹⁸ Cfr. art. 8.

¹⁹ Cfr. art. 3.

²⁰ Così si dispone all'art. 7, § 3.

Un ulteriore aspetto degno di nota è dato dalla figura del coordinatore europeo, che interviene quando un progetto di interesse europeo subisca ritardi significativi o particolari difficoltà di realizzazione²¹. Tale organo comunitario ha il compito di monitorare il progetto e di facilitare il coordinamento tra i vari soggetti che partecipano alla realizzazione della tratta transfrontaliera della rete²². Esso può inoltre intervenire su altri progetti di RTE-E, previa richiesta degli Stati membri interessati. Infine, il coordinatore europeo riveste notevole importanza in relazione alla possibilità di favorire il raggiungimento di soluzioni di compromesso tra le parti coinvolte, tenendo conto delle richieste delle popolazioni locali, nonché nel rispetto degli obiettivi della sicurezza dell'approvvigionamento e degli *standards* di tutela ambientale.

2. Il gasdotto Trans Adriatic Pipeline (TAP) e il contenzioso amministrativo tra Stato, Regione e Comune interessato

Come si è anticipato, negli ultimi vent'anni il tema della sicurezza degli approvvigionamenti energetici è stato tra i più dibattuti a livello nazionale ed europeo, con particolare riferimento al settore del gas naturale²³. Infatti, «poiché il gas necessita di infrastrutture fisse come i gasdotti per essere trasportato, la sicurezza delle forniture è fortemente influenzata da elementi di tipo geografico e politico»²⁴. Ciò determina non poca incertezza in un periodo in cui la produzione interna sta diminuendo e gli approvvigionamenti dall'estero risultano fortemente concentrati.

Entro tale scenario, sulla spinta dell'Unione europea, che ha posto la diversificazione energetica quale uno dei principi cardine della politica energetica comunitaria, è stato sviluppato il c.d. Corridoio Sud²⁵, vale a dire una rotta in grado di collegare il Mar Caspio ai mercati europei, con l'obiettivo di limitare la dipendenza europea dal gas russo²⁶. Come anticipato, tra i Progetti di

²¹ Per fare alcuni esempi, nel settembre 2007 sono stati nominati quattro coordinatori europei per la realizzazione di taluni progetti di particolare complessità: il prof. Monti per l'interconnettore Spagna-Francia; il prof. Mielczarski per la connessione elettrica polacco-lituana; il Sig. Adamowitsch per la rete di turbine eoliche offshore nel Mare del Nord e nel Mar Baltico; il Sig. Van Aartsen per il corridoio meridionale per il transito del gas.

È possibile consultare le relazioni dei richiamati coordinatori europei al seguente indirizzo web: http://ec.europa.eu/ten/energy/coordinators/index_en.htm.

²² Cfr. art. 10.

²³ Cfr. N. SARTORI, *Politica europea dell'energia: il Corridoio Sud*, in *Oss. Pol. Intern.*, n. 56/2012, 5.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Si tratta del c.d. *Southern Gas Corridor* (SGC), vale a dire una serie di gasdotti di quasi 3.500 km che collegheranno il giacimento di *Shah Deniz* in Azerbaijan all'Italia attraverso Georgia, Turchia, Grecia e Albania.

²⁶ Cfr. L. FRANZA, *Il TAP è davvero strategico?*, in *staffettaonline.com*, 14 febbraio 2017.

Interesse Comune (PIC) lanciati dall'Europea, viene in rilievo il *Trans Adriatic Pipeline*, vale a dire il progetto sviluppato dalla società svizzera *Elektrizitäts-Gesellschaft Laufenburg* (Egl) in collaborazione con la tedesca *E.On Energia* e la compagnia nazionale norvegese *Statoil*, con lo scopo di realizzare un gasdotto che colleghi la Grecia alle coste della Puglia. In particolare, il punto di approdo del gasdotto è rappresentato da San Foca, marina del Comune di Melendugno che, tuttavia, insieme a quasi tutti i Comuni della Provincia di Lecce, si è opposto (e si oppone tuttora) in tutte le sedi possibili al posizionamento dell'opera – ritenuta strategica dallo Stato e dall'Unione europea – nel suo territorio, indirizzando recentemente anche una lettera al Presidente della Repubblica Mattarella e al Presidente del Consiglio Gentiloni²⁷.

A partire dall'Azerbaijan, la tratta terrestre del gasdotto dovrebbe attraversare la Grecia e l'Albania per una lunghezza di circa 680 chilometri, mentre la parte sottomarina dovrebbe passare per il tratto più breve e meno ripido del Mar Adriatico. Secondo il progetto, la capacità iniziale del gasdotto dovrebbe essere di circa 10 miliardi di metri cubi all'anno a partire dal 2020 – espandibile fino a 20 miliardi di metri cubi nel caso di maggiori forniture provenienti dal Mar Caspio – e con la possibilità di invertire la direzione dei flussi in caso di necessità sul mercato greco o su quello albanese²⁸. Si tratta secondo alcuni esperti di un volume di gas del tutto marginale, se rapportato a quello esportato dalla Russia in Europa, che nel 2016 ammonta a circa 179 miliardi di metri cubi²⁹. Al contempo, molteplici dubbi sussistono in merito all'effettivo impatto di siffatta opera sui prezzi del gas³⁰.

Come si diceva, il progetto prevede un tratto *off shore* costituito da una condotta sottomarina (che attraversa il Mar Adriatico) lunga circa 45 Km, un punto di approdo costituito da un tunnel di circa 1.485 metri e un tratto *on-shore* costituito da una condotta interrata di circa 8,2 Km. Il predetto gasdotto, da collegare alla rete nazionale gestita da SNAM Rete Gas, il cui sito è localizzato nel Comune di Mesagne (in provincia di Brindisi), è stato incluso nella rete nazionale dei gasdotti con decreto del Ministero dello Sviluppo economico 21 ottobre 2010, n. 48973 e, inoltre, per lo Stato costituisce una priorità di carattere nazionale³¹.

²⁷ Alla lettera hanno aderito 94 Comuni della Provincia di Lecce su 97. Mancano all'appello due Comuni commissariati (Galatina e Parabita) e Otranto, che in passato aveva approvato un gasdotto alternativo a TAP, ovvero l'Igi-Poseidon della società Edison S.p.a.

²⁸ Quanto ai costi dell'opera, si è parlato di 1,5 miliardi di dollari.

²⁹ Cfr. L. FRANZA, *Il TAP è davvero strategico?*, cit.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Cfr. art. 37, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con mod. in l. 11 novembre 2014, n. 164.

Il progetto TAP è stato in una prima fase oggetto di un procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)³² e, successivamente, della procedura di autorizzazione unica prevista dagli artt. 52-*bis* e ss. del d.p.r. n. 327 del 2001³³. Nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio del gasdotto, la Regione Puglia con d.g.r. n. 2006 del 2011 ha fermamente manifestato il suo dissenso motivato rispetto al progetto presentato e già sottoposto a VIA, con particolare riferimento alla scelta progettuale del punto di approdo a San Foca.

Ciononostante, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con d.m. 11 settembre 2014, n. 223, ha riconosciuto la compatibilità ambientale dell'opera, pur sancendo in una prima fase l'applicabilità al progetto (nella parte che contempla il terminale di ricezione) della c.d. "normativa Seveso"³⁴, laddove prevede il rilascio del nulla osta di fattibilità (NOF) da parte del Comitato Tecnico della Regione Puglia. Tuttavia, rettificando quest'ultima posizione, il Ministero dell'Interno, con nota del 25 novembre 2014, ha ritenuto che la questione del terminale di ricezione non fosse assoggettabile alla predetta normativa.

Tanto premesso, preso atto della nuova opposizione manifestata dalla Regione Puglia con d.g.r. n. 2566 del 2014 alla realizzazione del progetto, con decreto n. 11179 del 2015 il Ministero dello Sviluppo Economico ha ritenuto di attivare la procedura prevista dall'art. 14-*quater*, co. 3, della l. n. 241 del 1990 per il superamento del dissenso e, all'esito della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 2015, ha approvato il progetto definitivo del gasdotto, rilasciando in data 20 ottobre 2015 la relativa autorizzazione.

Secondo il consorzio costruttore e il Governo, il progetto TAP sarebbe strategico per l'economia, rendendo l'Italia un *hub* energetico regionale, favorendo lo sviluppo del gas naturale e consentendo la diversificazione delle importazioni. Viceversa, per il Comune di Melendugno e il Comitato "No TAP", il gasdotto in oggetto sarebbe inutile, costoso, dannoso per l'agricoltura e per il turismo locale. Non manca poi chi ritiene che l'opera sia frutto di accordi non del tutto trasparenti che coinvolgono le multinazionali³⁵.

³² Cfr. d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Si tratta di una procedura tecnico-amministrativa finalizzata alla formulazione di un giudizio di compatibilità nei confronti dell'ambiente di nuove opere e/o di modifiche alle opere già esistenti. Sul tema, cfr. L. CORTI, *Valutazione di impatto ambientale e autorizzazione paesaggistica: un rapporto controverso*, in *Riv. giur. amb.*, 4/2015, 603 ss.; ma anche ID., *I limiti della potestà normativa regionale in materia di procedimento per la valutazione di impatto ambientale: la Corte Costituzionale ribadisce la prevalenza della legge statale*, in *Riv. giur. amb.*, 1/2012, 560-51.

³³ Il d.r.p. 8 giugno 2001, n. 327 è il c.d. Testo unico sulle espropriazioni per pubblica utilità.

³⁴ È il d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334, ora abrogato dall'art. 33, co. 2, lett. b), d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105.

³⁵ Non è tuttavia questa la sede per approfondire questioni di merito che, pur fondamentali, non impattano sull'aspetto costituzionalistico affrontato nel presente contributo.

In questo contesto si colloca la posizione della Regione Puglia, che si oppone al gasdotto TAP, non condividendone il punto d'approdo in un Comune, quello di Melendugno, a fortissima vocazione turistica, premiato nuovamente da Legambiente con le "5 Vele", nonché dalla "Bandiera blu", riconoscimento rilasciato alle porzioni di mare risultate più pulite.

Nello specifico, il Comune di Melendugno e la Regione Puglia hanno impugnato innanzi al Tar Lazio il menzionato decreto di VIA n. 223 del 2014 (che, tra l'altro, aveva ricevuto parere negativo dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo in data 8 settembre 2014; dissenso poi superato con delibera del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2014) e gli atti conseguenti. In particolare, la Regione ha contestato l'assenza da parte dello Stato di qualsivoglia trattativa volta a pervenire a un risultato il più possibile condiviso, in violazione del canone di leale collaborazione che dovrebbe sempre informare i rapporti tra centro e periferia e che in un caso come quello di specie avrebbe richiesto il raggiungimento di un'intesa forte³⁶.

Tuttavia, con le decisioni nn. 2107 e 2108 del 2016 il Collegio ha respinto i ricorsi, sostenendo che in fattispecie come quella in esame «il Consiglio dei Ministri si sostituisce completamente alle amministrazioni interessate, previa acquisizione delle loro posizioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione e, in questo ambito, è conferito al Governo un ampio potere discrezionale nella valutazione degli interessi in gioco». Tali pronunce sono state confermate dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 1392 del 2017, con la quale i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che «il giudizio di compatibilità ambientale, pur reso sulla base di oggettivi criteri di misurazione pienamente esposti al sindacato del giudice, è attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera; apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo, nella pienezza della cognizione del fatto, soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risulti perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione».

Entro tale cornice si innesta il conflitto intersoggettivo sollevato dalla Regione Puglia innanzi alla Corte costituzionale³⁷ e dichiarato da quest'ultima inammissibile con la sentenza n. 230 del 27 ottobre 2017. Tuttavia, prima di approfondire le ragioni e gli obiettivi del ricorso, risulta per

³⁶ Con riguardo alla differenza tra intese forti e intese deboli, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna 2006, 127-135. Cfr. *infra*.

³⁷ Si tratta del conflitto tra enti n. 7 del 2016, pubblicato nella G.U. n. 3 del 18 gennaio 2017.

completezza necessario delineare il quadro relativo alla ripartizione delle competenze nel controverso settore dell'energia.

3. *La ripartizione delle competenze in materia energetica. Quale collaborazione multilivello?*

Com'è noto, in continuità con la legge (c.d. Bassanini) n. 59 del 1997, la l. cost. n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» nell'ambito delle competenze concorrenti di cui all'art. 117, co. 3³⁸; sì che lo Stato è chiamato a fissare i principi fondamentali, entro i quali può trovare espressione la normativa di dettaglio regionale.

Si tratta indubbiamente di uno degli ambiti di competenza più controversi (oggetto non a caso del tentativo di riforma costituzionale fallito in via referendaria nel dicembre 2016, che avrebbe tra le altre cose riassegnato la materia “energia” alla potestà esclusiva statale), in relazione al quale la dottrina maggioritaria ha sottolineato da un lato le difficoltà di instaurare una concertazione tra i diversi livelli di governo nel settore dell'energia (soprattutto con riguardo ai limiti dell'intervento statale sulle norme di principio³⁹), dall'altro l'opportunità che siffatto ambito sia governato dalla competenza esclusiva dello Stato⁴⁰. Allo stesso modo, all'indomani dell'entrata in vigore del novellato Titolo V, si è evidenziata la presenza di una profonda asimmetria tra la concentrazione di potestà legislativa in materia energetica in capo alla Regione, senza la necessaria competenza amministrativa e, per altro verso, la ridotta autonomia normativa in capo ai Comuni⁴¹. Infine, non manca chi ha segnalato che un eventuale scontro interistituzionale avrebbe potuto mettere a rischio la sicurezza degli approvvigionamenti⁴².

³⁸ Sul tema, *ex plurimis* cfr. F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, a cura di E. Bruti Liberati, F. Donati, Torino 2007, 35 ss.

³⁹ Cfr. B. CARAVITA, “*Taking Constitution seriously*”. *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*”, in www.federalismi.it, Osservatorio sul federalismo, 19 febbraio 2003, 8.

⁴⁰ Cfr. ad es. C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, a cura di Id., Milano 2010, 2-3. Cfr. anche: S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *Rassegna Giuridica Energia Elettrica*, 2002, 498; M. OLIVETTI, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino 2003, 103; C. SCARPA, *Titolo V e politica energetica: per favore, riformiamo la riforma*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2/2002, 390.

⁴¹ Cfr. S. PERFETTI, *Il governo dell'energia tra federalismo e liberalizzazione. Profili di ricomposizione del quadro delle competenze*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2/2002, 377.

⁴² Cfr. A. BIANCO, *Stato, regioni ed autorità indipendenti nel settore dell'energia: brevi considerazioni sulle prospettive di attuazione della riforma costituzionale*, nel www.forumcostituzionale.it, 1/2003, 12.

Quale ulteriore elemento di complicazione si aggiunga che la competenza in oggetto interferisce con una serie di ulteriori materie di competenze esclusive statali e concorrenti⁴³. Tra le prime si ricordano la tutela della concorrenza, l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza, l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, la tutela dell'ambiente; tra le seconde, vengono senza dubbio in rilievo la tutela della salute e il governo del territorio.

Il timore di possibili conflitti tra Stato e Regioni nel settore energetico si è rivelato fondato, a fronte del copioso contenzioso costituzionale successivo al 2001. Se nelle prime sentenze il giudice delle leggi tendeva a definire la materia energia in negativo⁴⁴, mettendo in rilievo l'assenza di sovrapposizioni con ulteriori materie, a partire dal 2008 la Corte ha cominciato a considerare l'impatto della regolazione dell'energia su una pluralità di ambiti competenziali (con particolare riferimento alla tutela dell'ambiente e della salute), così sfumando i contorni del settore in esame⁴⁵.

In via generale, così come accaduto in tanti altri casi, anche rispetto all'energia la giurisprudenza costituzionale si è ispirata a una logica accentratrice, applicando il criterio della prevalenza degli interessi⁴⁶, elaborato a partire dalla nota sentenza n. 303 del 2003. Invero, il fatto che una materia non figuri negli elenchi di cui all'art. 117, co. 2 e 3, Cost., non significa automaticamente che essa possa essere ricondotta nell'alveo della competenza residuale delle Regioni. Ciò, tra l'altro, è stato confermato dalla decisione n. 359 dello stesso anno, con la quale la Corte ha escluso che le Regioni, «in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare»⁴⁷. Il discrimine, a prescindere dal contenuto dell'art. 117 Cost., risiederebbe quindi in una valutazione circa l'effettiva sussistenza di istanze unitarie, in presenza delle quali non sarebbe consentita un'eccessiva frammentazione della relativa disciplina.

Ancora, i giudici di Palazzo della Consulta hanno statuito che, nel caso in cui si verificano interferenze tra norme di competenza esclusiva statale e norme di competenza residuale regionale,

⁴³ Ad es., cfr. Corte cost., sent. nn. 6 del 2004, 383 del 2005, 342 del 2008, 88 del 2009, 166 e 282 del 2009.

⁴⁴ Ci si riferisce ad es. alle sentenze n. 6 del 2004 e 385 del 2005. Cfr. C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 13.

⁴⁵ Si pensi ad esempio alla sentenza n. 132 del 2008, ove vengono considerati i rapporti tra energia e tutela della salute; o ancora alla sentenza n. 88 del 2009, dove oltre all'interesse energetico viene messa in rilievo la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

⁴⁶ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *le Regioni*, 2-3/2006, 422 ss.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 359 del 2003, n. 7, Cons. in diritto.

debba trovare applicazione il criterio di prevalenza⁴⁸. Quest'ultimo è uno strumento utilizzabile in tutti i casi in cui possa ravvisarsi «la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa»⁴⁹, ovvero sulla base di valutazioni effettuate con riguardo alle finalità della normativa impugnata⁵⁰.

Sempre con la sentenza n. 303 del 2003 il giudice delle leggi ha altresì osservato che, laddove vi siano esigenze unitarie anche in materie di potestà legislativa regionale concorrente (come accade nel settore energetico), ovvero residuale, non è esclusa la possibilità di interventi legislativi statali. Si tratta in altri termini di utilizzare il principio di sussidiarietà (di regola operante sulla base dell'art. 118 Cost. sul solo livello delle funzioni amministrative) nell'esercizio della funzione legislativa, così che l'applicazione del criterio in esame sul piano dell'amministrazione finisce con il riflettersi anche su quello della legislazione⁵¹. Infatti, stante il Titolo V della Costituzione, «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente [...] significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [...]»⁵².

Come è accaduto nell'ordinamento tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o in quello americano (*Supremacy Clause*), anche il nostro sistema presenta dunque congegni volti a rendere più flessibile il disegno costituzionale. Uno di questi «è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida [...] la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata

⁴⁸ Sul criterio in esame, *ex plurimis*, cfr. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *le Regioni*, 6/2009, 1185 ss.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 219 del 2005, n. 5 Cons. in diritto.

⁵⁰ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 370 del 2003 e 231 del 2005.

⁵¹ Così anche, *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 278 del 2010.

⁵² Corte cost., sent. n. 303 del 2003, n. 2.1 Cons. in diritto.

un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto»⁵³.

Ciò premesso, va osservato che la chiamata in sussidiarietà costituisce pur sempre una deroga al riparto di competenze tra Stato e Regioni costituzionalmente previsto, posto che essa può giustificarsi soltanto al sussistere di tre condizioni: a) deve esservi una valutazione proporzionata delle esigenze unitarie sottostanti all'attrazione verso lo Stato di determinate funzioni amministrative; b) occorre che detta deroga non risulti irragionevole; c) infine, essa deve essere oggetto di un'intesa con la Regione interessata⁵⁴. L'intesa diventa così una *condicio sine qua non* affinché il principio di sussidiarietà possa operare in modo, per così dire, dinamico, attraverso l'allocazione al centro di funzioni che altrimenti sarebbero di competenza delle Regioni⁵⁵.

Tale orientamento è stato confermato dalla sentenza n. 6 del 2004 in materia energetica, con la quale la Corte ha statuito che, perché una legge statale possa attribuire funzioni amministrative al livello centrale e, allo stesso tempo, regolarne l'esercizio, è necessario che: siano rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; vi siano esigenze di carattere unitario meritevoli di tutela; la legge detti una disciplina pertinente e strettamente indispensabile per la regolazione di tali funzioni; essa risulti adottata a seguito di apposite procedure che siano tali da assicurare la partecipazione dei vari livelli di governo coinvolti⁵⁶. In altri termini, dovrebbe qui venire in rilievo un'intesa forte, «il cui mancato raggiungimento costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento»⁵⁷.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, n. 2.2 Cons. in diritto.

⁵⁵ Cfr. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *le Regioni*, 6/2001, 1213 ss.

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 6 del 2004, n. 7 Cons. in diritto. Cfr. O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *le Regioni*, n. 4/2004, 941 ss. L'A. ricostruisce analiticamente il modello della sussidiarietà legislativa, rilevando che è coerente con il principio in oggetto la scissione tra l'esigenza unitaria e il titolo che legittima l'intervento del legislatore statale.

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 6 del 2004, n. 3 Cons. in diritto. Nello stesso senso e sempre in materia energetica, cfr. Corte cost., n. 383 del 2005.

Quanto al problema della localizzazione e della realizzazione degli impianti e delle centrali per lo svolgimento di attività energetiche, la Corte costituzionale ha fatto ancora una volta riferimento alla potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica»⁵⁸, nonché di «governo del territorio»⁵⁹, pur riconoscendo in ogni caso «un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario»⁶⁰. Tuttavia, «lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato solo nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire il predetto obiettivo, caso in cui la norma statale si attegga, nelle materie concorrenti, a principio fondamentale, proprio per la parte in cui detta le condizioni ed i requisiti necessari allo scopo»⁶¹.

Siffatta pluralità di interessi e competenze dovrebbe trovare composizione nell'intesa, strumento indispensabile ai fini dell'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, inclusa la rete dei gasdotti»⁶², anche al di là di quanto previsto dalla l. n. 239 del 2004, che – tra le altre cose – assegna allo Stato i seguenti compiti: l'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; la programmazione di grandi reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti⁶³. Infatti, si è osservato che l'art. 52-*quinquies*, co. 5, della l. n. 327 del 2001, che si applica non solo alle infrastrutture lineari energetiche, ma anche ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero⁶⁴ (e dunque anche al caso di specie), prevede «la cosiddetta intesa “forte” ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture»⁶⁵, trattandosi di un modulo procedimentale necessario per assicurare l'adeguata partecipazione delle Regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze. La norma in esame dispone che l'atto conclusivo del procedimento finalizzato all'autorizzazione alla costruzione delle opere «è adottato d'intesa con le Regioni interessate, previa acquisizione del parere degli enti locali

⁵⁸ Cfr. ad es. Corte cost., nn. 117 e 182 del 2013, n. 249 del 2016.

⁵⁹ Ad es., cfr. Corte cost., n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010.

⁶⁰ Corte cost., n. 119 del 2014, n. 1.2 Cons. in diritto.

⁶¹ Corte cost., n. 278 del 2010, n. 17.1 Cons. in diritto.

⁶² Corte cost., n. 182 del 2013, n. 2.1 Cons. in diritto.

⁶³ Cfr. art. 1, co. 7, lett. g) e h), l. n. 239 del 2004.

⁶⁴ Corte cost., n. 110 del 2016.

⁶⁵ Corte cost., n. 110 del 2016, n. 8 Cons. in diritto. Cfr. anche Corte cost., n. 182 del 2013.

ove ricadono le infrastrutture, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito».

Ciò premesso, come accade in tutti i casi in cui si renda necessaria una qualche forma di concertazione tra Stato e Regioni, il problema maggiore consiste nelle modalità attraverso le quali si attegga il canone della leale collaborazione, in particolar modo in quei casi in cui l'accordo non venga poi raggiunto: secondo alcuni, che fanno leva sul momento consensuale, la mancata intesa dovrebbe portare all'impossibilità di conclusione del procedimento (è la logica della c.d. intesa forte); secondo altri, invece, avendo l'intesa carattere meramente endoprocedimentale, il suo mancato raggiungimento non potrebbe in ogni caso pregiudicare la possibilità di adottare l'atto, ma a condizione che quest'ultimo sia adeguatamente motivato in ordine alle circostanze che hanno reso impossibile far convergere il consenso e alle ragioni d'interesse nazionale che ne hanno determinato la sua adozione unilaterale (è la contrapposta logica della c.d. intesa debole).

Come emerge dalla costante giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, invero inizialmente ondivaga, la logica che quasi sempre ha prevalso è la seconda, posto che l'esperienza delle Conferenze ha dimostrato che, nei casi in cui si prevede l'intesa, quest'ultima si caratterizza – di regola – per l'essere “debole”, sebbene permanga la necessità di «procedure idonee ad alimentare reiterate trattative utili per il perfezionamento dell'accordo».

Più recentemente, tuttavia, il giudice delle leggi ha sfumato i confini tra intese forti e deboli⁶⁶, affermando che il principio di leale collaborazione impone «che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze»²⁸. In tal senso, se da un lato l'inerzia di una delle parti non può determinare un blocco procedimentale (e, dunque, può ragionevolmente essere superata con il prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, ma soltanto attraverso una motivazione puntuale), dall'altro la leale collaborazione «non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia una mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo»⁶⁷. Se ciò dovesse accadere senza una specifica e concreta motivazione

⁶⁶ Cfr. A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, n. 1/2016, 21.

⁶⁷ Corte cost., n. 201 del 2016, n. 7.2 Cons. in diritto. Ma cfr. anche Corte cost., n. 251 del 2016, con i commenti di E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra stato e regioni... e l'intendenza seguirà*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in www.federalismi.it, 25/2016.

da parte dello Stato, allora le Regioni e le Province autonome potrebbero ragionevolmente dolersene avvalendosi del giudizio costituzionale, essendo stato violato quel generale dovere di buona fede delle parti nelle trattative.

Come di seguito si dirà, si ritiene che nel caso di specie il principio di leale collaborazione tra enti non abbia operato o, al più, abbia operato male. Infatti, da un lato, su impulso dell'Unione europea, lo Stato ha manifestato una scelta – legittima – rispetto all'importanza strategica dell'opera, trattandosi di una valutazione che certamente rientra nella sua competenza; tuttavia, dall'altro il Governo centrale ha deciso altresì quale debba essere l'esatta collocazione della stessa nel territorio regionale e locale, in assenza di qualsivoglia intesa; anzi, contro e a prescindere dalla posizione assunta dalla Regione Puglia (che aveva proposto almeno un'alternativa con riferimento alla localizzazione dell'opera nel territorio pugliese⁶⁸) e dal Comune di Melendugno.

4. Una conclusione: dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 230 del 27 ottobre 2017

Con ricorso per conflitto tra enti depositato il 29 dicembre 2016, la Regione Puglia ha adito la Corte costituzionale, domandando la revisione dell'intero procedimento di autorizzazione alla realizzazione del gasdotto TAP, a fronte della sentenza n. 110 del 2016, con la quale il giudice delle leggi ha sottolineato la necessità di un'intesa forte ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture energetiche, richiamando tra l'altro l'applicabilità (anche alle operazioni preparatorie necessarie alla realizzazione dei progetti) del disposto dell'art. 52-*quinquies*, co. 5, del d.p.r. n. 327 del 2001; tale norma prevede che l'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di ogni infrastruttura energetica sia adottato d'intesa con le Regioni. Siffatta pronuncia contiene dunque una precisazione rilevante (sebbene, come la Corte dirà, irrilevante rispetto al caso di specie), se si considera che in passato non era per nulla pacifico che la predetta norma fosse applicabile, oltre che alle infrastrutture lineari energetiche, anche ai gasdotti.

Proprio a fronte della predetta decisione la Regione Puglia si è rivolta al Ministero dello Sviluppo Economico, prima chiedendo di revocare il decreto di rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione del gasdotto TAP, poi diffidandolo a riesaminare tutti gli atti del procedimento amministrativo, senza tuttavia ricevere alcun riscontro.

⁶⁸ La Regione ha proposto ad esempio quale approdo alternativo del gasdotto l'area industriale di Brindisi.

La Regione ha dunque affermato di agire contro il silenzio dello Stato, lamentando la violazione del principio di leale collaborazione, ma anche la lesione degli artt. 117, co. 3 e 118, co. 1, della Costituzione. Come già anticipato, infatti, il procedimento autorizzatorio alla realizzazione dell'infrastruttura attiene all'esercizio di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà a livello statale e ascrivibile alle competenze legislative concorrenti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio». Secondo la posizione della ricorrente, che nel merito si ritiene di condividere, con riferimento al gasdotto TAP è mancata l'imprescindibile condizione di legittimità costituzionale dell'avocazione delle funzioni amministrative: l'intesa con la Regione interessata, da acquisire – come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza interpretativa di rigetto n. 110 del 2016 – ai sensi dell'art. 52-*quinquies* del d.p.r. n. 327 del 2001. Il dato risulta rilevante, posto che la corretta applicazione di siffatta normativa avrebbe postulato delle specifiche modalità per il superamento del dissenso regionale. Infatti, nel caso di mancata espressione da parte della Regione di atti di assenso o di intesa entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta, ovvero nel caso di mancata definizione dell'intesa, il Ministero dello Sviluppo Economico avrebbe dovuto invitare le medesime a provvedere entro un termine massimo di trenta giorni⁶⁹. In difetto, il Ministero avrebbe dovuto rimettere gli atti alla Presidenza del Consiglio, che avrebbe poi dovuto provvedere entro i successivi sessanta giorni, con la partecipazione della Regione interessata⁷⁰.

Nel caso in esame, invece, a fronte del diniego all'intesa opposto dalla Regione Puglia rispetto alla realizzazione del gasdotto con specifico riguardo al punto di approdo a San Foca, il Ministero ha rimesso il procedimento autorizzatorio alla Presidenza del Consiglio senza seguire la procedura di cui all'art. 52-*quinquies* del d.p.r. n. 327 del 2001 e, dunque, senza alcuna intesa forte.

Come anticipato, con la decisione n. 230 dello scorso 27 ottobre 2017, la Corte costituzionale ha dichiarato il conflitto inammissibile, poiché la condotta omissiva del Governo non sarebbe idonea «a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali»⁷¹. In particolare, ad avviso del giudice delle leggi, non può sussistere una lesione nel caso – come quello di specie – in cui il silenzio sulle istanze regionali non risulti significativo. La Regione avrebbe infatti dovuto proporre gravame avverso il provvedimento di autorizzazione alla costruzione dell'infrastruttura

⁶⁹ Si tratta dell'art. 1, co. 8-*bis*, l. n. 239 del 2004.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Corte cost., n. 230 del 2017, n. 4 Cons. in dir.

adottato il 20 maggio 2015, «unico atto potenzialmente lesivo delle attribuzioni regionali»⁷². Pertanto, secondo la Corte la ricorrente non può oggi dolersi della mancata risposta dello Stato a una sollecitazione (non vincolante) al mero fine di superare la mancata tempestiva impugnazione del predetto provvedimento. Né infine la sentenza n. 110 del 2016 avrebbe mutato il quadro normativo entro il quale è stato adottato il provvedimento di autorizzazione alla realizzazione del gasdotto TAP; nello specifico, in quella occasione il giudice delle leggi non ha mai fatto riferimento alla scelta delle procedure necessarie per l'ipotesi del mancato perfezionamento dell'intesa, «a seconda che sia determinata da un dissenso espresso oppure da una mera inerzia regionale»⁷³.

Risolto il conflitto intersoggettivo, va osservato che, pochi giorni prima del deposito della sentenza della Corte costituzionale, con la delibera n. 1682 del 24 ottobre 2017 la Regione Puglia ha affermato la mancata definizione dell'intesa con lo Stato per la realizzazione del Metanodotto di interconnessione TAP, proposto da Snam Rete Gas, quale opera di congiunzione del gasdotto TAP alla rete nazionale dei gasdotti. La Regione ha infatti rilevato una generale carenza di adeguate misure di compensazione, adducendo – quale motivazione del proprio provvedimento – motivazioni di natura ambientale, paesaggistica, nonché connesse alla diffusione del batterio Xylella su tutto il territorio regionale. A seguito della mancata intesa, tra lo Stato e la Regione Puglia si aprirà una nuova fase di contrattazione, al fine di addivenire all'accordo necessario per l'autorizzazione dell'intervento. Come appare evidente, in questo caso, a differenza di quanto accaduto in passato per l'opera principale TAP, la scelta della Regione è dunque stata non per il diniego, ma per la via della contrattazione.

Premesse siffatte considerazioni, non possono esservi dubbi sul fatto che le questioni in oggetto, di natura geopolitica, travalichino anche gli interessi nazionali, concernendo l'influenza esercitata nel mercato (italiano, europeo e mondiale) del gas da attori non statali, come le compagnie energetiche. Inoltre, pesa il ruolo giocato dall'Unione europea, che ha assegnato all'opera un ruolo importante nella politica energetica comunitaria e, considerandolo Progetto di Interesse Comune, ha stanziato ingenti risorse per finanziare la sua realizzazione. Tuttavia, volendo rimanere sul dato costituzionale, si ha l'impressione che, al di là di tutte le ragioni di merito pro o contro il gasdotto TAP, forse una strada diversa avrebbe potuto e dovuto essere individuata. Sarebbe stato tuttavia necessario un maggiore coinvolgimento della Regione e dell'ente locale interessato, prevenendo il contenzioso amministrativo e costituzionale, ed evitando il clima di tensione tuttora in essere tra

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, n. 3 Cons. in dir.

cittadini e istituzioni. Invece, il Governo (che ha prevalso innanzi al Tar, al Consiglio di Stato e, per ragioni di rito, davanti al giudice delle leggi) ha ritenuto di procedere senza ricercare la via della leale collaborazione con le autonomie locali, mettendo una volta di più in rilievo le falle del riformato Titolo V.

Collaborare lealmente significa quantomeno tentare di superare le divergenze (che nel caso di specie riguardano anche e soprattutto il problema della collocazione dell'infrastruttura nel territorio regionale), auspicando una soluzione condivisa. Se poi, come pare logico nel caso in esame, vi è addirittura la necessità di raggiungere un'intesa forte, allora la via della concertazione risulta imprescindibile. Come direbbero gli inglesi, *it takes two to tango*.