

***Le novità del D.l. “Semplificazioni” 2020 in materia energetica nel segno della
continuità dell’accentramento delle competenze (e dei suoi nodi irrisolti)****

di Giorgio Cataldo – *Ricercatore t.d.a di Diritto costituzionale nell’Università del Salento*

ABSTRACT: Articles 60-*bis* and 62-*ter* of Law Decree no. 76/2020 (so-called “Simplifications”), respectively concerning geological storage of carbon dioxide and royalties for hydrocarbon production activities, are part of the more comprehensive legislative framework on energy. The energy sector is characterised by a persistent centralisation of competences and powers in the hands of the State, which has its roots in the “atypical” call for subsidiarity dating back to 2004. The two provisions, although extremely sectorial, confirm the unresolved issues in the sector, in which there is the difficulty of enhancing the value of the Regions and of the other territorial authorities and, in direct connection, of a whole series of constitutionally relevant interests (mostly of strictly local sensitivity), often placed in the background with regard to the needs linked to productivity, which are instead protected at the State level.

SOMMARIO: 1. Premessa: le novelle del D.l. “Semplificazioni” 2020 nel più ampio contesto della materia energetica. – 2. L’art. 60-*bis* e le modifiche al D.lgs. n. 162/2011 in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio. – 2.1. L’art. 60-*bis* come ennesima tappa di un lungo percorso di esclusione delle Regioni e degli enti locali fondata su un’atipica chiamata in sussidiarietà: la clausola “solo per terraferma” della L. n. 239/2004. – 2.1.1. Il forte legame fra il problema

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

(dell'accentramento) delle competenze e quello degli interessi implicati. – 2.2. Dal D.l. “Semplificazioni” del 2018 al D.l. “Semplificazioni” del 2020: ancora due provvedimenti legati alla chiamata in sussidiarietà del 2004. – 3. L'introduzione di un limite massimo dei canoni per le attività di coltivazione da parte dell'art. 62-ter. – 4. Conclusioni: il settore energetico come cartina al tornasole della perdurante incompiutezza del regionalismo italiano.

1. Premessa: le novelle del D.l. “Semplificazioni” 2020 nel più ampio contesto della materia energetica

Le recenti novità del settore energetico introdotte in sede di conversione del D.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. “Semplificazioni”)¹, avvenuta con L. 11 settembre 2020, n. 120, si inseriscono nel già complesso quadro normativo nazionale in materia. In particolare, gli artt. 60-bis e 62-ter integrano la legislazione vigente aprendo a diversi spunti di riflessione anche di prospettiva sistemica e costituzionale. La prima disposizione prevede delle procedure semplificate per favorire operazioni di cattura e stoccaggio di biossido di carbonio in deroga ai meccanismi previsti dalla normativa generale². La seconda, invece, pone un tetto massimo sui canoni imponibili alle attività di coltivazione di idrocarburi³.

¹ Recante “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”.

² Il testo dell'art. 60-bis, rubricato “Semplificazioni per lo stoccaggio geologico di biossido di carbonio”, è il seguente: “1. Al fine di consentire l'avvio di iniziative di cattura e stoccaggio geologico di biossido di carbonio (CO₂) e semplificare le relative procedure autorizzative, al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 162, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 7, comma 1, dopo le parole: «Conferenza Stato-regioni» sono inserite le seguenti: «per la parte in terraferma»; b) all'articolo 7, il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. Nelle more dell'individuazione delle aree di cui al comma 1, eventuali licenze di esplorazione ed autorizzazioni allo stoccaggio sono rilasciate, in via provvisoria, nel rispetto degli articoli 8, 11, 12 e 16 del presente decreto. Sono comunque considerati quali siti idonei i giacimenti di idrocarburi esauriti situati nel mare territoriale e nell'ambito della zona economica esclusiva e della piattaforma continentale, per i quali il Ministero dello sviluppo economico può autorizzare i titolari delle relative concessioni di coltivazione a svolgere programmi sperimentali di stoccaggio geologico di CO₂, ai sensi delle previsioni di cui agli articoli 8, comma 7, e 14, comma 1, in quanto applicabili. I programmi sperimentali che interessano un volume complessivo di stoccaggio geologico di CO₂ inferiore a 100.000 tonnellate non sono sottoposti a valutazione ambientale»; c) all'articolo 1 è aggiunto, in fine, il seguente comma: «2-bis. I progetti sperimentali di esplorazione e stoccaggio geologico di CO₂ possono essere inclusi nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 7-bis, comma 2-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

2. Le modalità e i tempi di esecuzione di programmi che comprendono la cattura di flussi di CO₂ in impianti esistenti, la realizzazione delle infrastrutture per il trasporto di CO₂ e il successivo stoccaggio, riutilizzo o recupero di CO₂ possono essere definiti con appositi contratti di programma da stipulare tra i soggetti proponenti e il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le regioni interessate”.

³ Il testo dell'art. 62-ter, rubricato “Introduzione di una soglia per i canoni annui per le concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi”, è il seguente:

Gli articoli riguardano due ambiti in larga parte distinti fra loro ma che, in ultima istanza, si trovano a essere legati da un *fil rouge* all'interno della più ampia materia energetica, la quale, a sua volta, si trova al centro del dibattito politico e giuridico-costituzionale ormai da alcuni anni. Il settore in questione è infatti contraddistinto da una forte *politicità*, risultando da sempre di primario interesse da parte dello Stato e peraltro caratterizzato da una costante evoluzione in diretto collegamento con l'avanzamento della tecnica e della ricerca.

È segno di questa *politicità*, del resto, lo stesso art. 43 della Costituzione: laddove menziona “determinate imprese o categorie di imprese” che si riferiscono “a fonti di energia” con “carattere di preminente interesse generale” – notava lucidamente Giuseppe Guarino – la disposizione costituzionale lascerebbe intendere che vi sarebbe “sempre almeno qualche caso in cui tale attività [quella energetica] è compiuta da imprese aventi un carattere di preminente interesse nazionale” e che l'esistenza delle stesse “è l'elemento caratterizzante ed unificatore” della branca del diritto dell'energia⁴. Per di più, lo specifico riferimento alle fonti di energia – a differenza dei ben più generici “servizi pubblici essenziali” e “situazioni di monopolio” – attribuirebbe alla materia in questione un carattere, particolare, di *predeterminatezza*: le fonti di energia in quanto tali, se d'interesse generale, possono essere suscettibili di una gestione in riserva da parte dello Stato senza un ulteriore *sforzo* interpretativo da parte del legislatore⁵.

Esclusa la possibilità di statalizzare o collettivizzare⁶ l'intero ambito energetico, l'art. 43 costituisce titolo giuridico-costituzionale di intervento *in riserva* nell'economia relativamente a specifici settori, a singole fonti⁷.

“1. All'articolo 11-*ter* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, dopo il comma 9 è inserito il seguente: «9-*bis*. Al fine di garantire la prosecuzione in condizioni di economicità della gestione delle concessioni di coltivazione di idrocarburi, l'ammontare annuo complessivo del canone di superficie dovuto per tutte le concessioni in titolo al singolo concessionario non può superare il 3 per cento della valorizzazione della produzione da esse ottenuta nell'anno precedente».

2. Ai maggiori oneri di cui al comma 1, pari a 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190”.

⁴ G. GUARINO, *Unità e autonomia del diritto dell'energia* (1961), anche in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1962, 232.

⁵ *Ivi*, 230-231.

⁶ Sulla differenza fra i concetti di “statalizzazione”, di “nazionalizzazione”, nonché di “socializzazione” si v. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1989³, 136, e A. PREDIERI, *Collettivizzazione*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 393 ss.

⁷ G. GUARINO, *Unità e autonomia del diritto dell'energia*, cit., 240.

Il progressivo e rapido avanzamento della tecnologia e della ricerca ha accresciuto, negli ultimi decenni, la sensibilità degli Stati nei confronti della disciplina degli idrocarburi, con la costante della premura nel rivendicare l'esclusività e la sovranità sulle risorse energetiche. Un esempio evidente è costituito dai fondali marini. La consapevolezza dell'ingente presenza di giacimenti anche al di là del limite del mare territoriale ha costituito il punto di partenza per la previsione di partizioni marittime anche più inoltrate su cui estendere le prerogative di esclusività, quali la piattaforma continentale e la zona economica esclusiva⁸, istituite per mezzo delle Convenzioni di Ginevra (1958) e di Montego Bay (1982)⁹.

Al contempo, all'avanzamento della tecnologia e al deciso accrescimento dei margini di sfruttamento delle risorse sono conseguiti nuovi e ulteriori problemi di rilievo costituzionale, di non facile risoluzione ancora una volta a causa della mole di interessi di diversa entità che ruotano attorno al settore, soprattutto relativi alla tutela dell'ambiente e alla sostenibilità ecosistemica, che si pongono accanto a quelli, ben più immediati, prossimi alla produttività e all'autosufficienza energetica¹⁰.

Una riprova della politicità della materia fu il referendum abrogativo svoltosi nell'aprile 2016, avente ad oggetto alcune disposizioni in materia di ricerca e prospezione di idrocarburi nel fondale, promosso (per la prima volta nella storia repubblicana) dai Consigli regionali: dei sei quesiti iniziali, a seguito di alcune modifiche *in extremis* introdotte dal Governo nella legge di stabilità¹¹, esclusivamente uno – quello sul divieto solo *pro futuro* delle attività entro le dodici miglia marine –

⁸ Sul punto si rinvia ad A. DEL VECCHIO, *Piattaforma continentale*, in *Enc. giur.*, XXIII, Treccani, Roma, 1990, 1-2 e a F. DURANTE, *Piattaforma continentale*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, 744-745.

⁹ Ai sensi degli artt. 76 e 77 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, ratificata a New York nel 1982, la piattaforma continentale di uno Stato costiero “comprende il fondo e il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono al di là del suo mare territoriale attraverso il prolungamento naturale del suo territorio terrestre fino all'orlo esterno del margine continentale, o fino a una distanza di 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale, nel caso che l'orlo esterno del margine continentale si trovi a una distanza inferiore”; su di essa, lo Stato “esercita sulla piattaforma continentale *diritti sovrani* allo scopo di esplorarla e sfruttarne le risorse naturali” (corsivo non testuale). Ai sensi degli artt. 55, 56 e 57 del medesimo testo, la zona economica esclusiva “è la zona al di là del mare territoriale e ad esso adiacente”, “non si estende al di là di 200 miglia marine dalle linee di base da cui viene misurata la larghezza del mare territoriale” e su di essa lo Stato esercita “*diritti sovrani* sia ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche, che si trovano nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo, sia ai fini di altre attività connesse con l'esplorazione e lo sfruttamento economico della zona, quali la produzione di energia derivata dall'acqua, dalle correnti e dai venti” (corsivo non testuale).

¹⁰ Cfr. la ricostruzione di A. CARAPPELLUCCI, *La tutela del mare e delle risorse idriche*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, *La tutela della natura e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 812-815.

¹¹ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, artt. 239, 240, lett. a), b), c), 241 e 242.

riuscì a sopravvivere, peraltro senza esito positivo in occasione del voto. Nonostante ciò, la tornata referendaria ebbe il merito di porre per la prima volta gran parte delle questioni ancora oggi al centro dell'attenzione: si pensi alla concezione del territorio (anche e soprattutto della sua parte marittima) nonché al bilanciamento sotteso a decisioni politiche di tal sorta che, in quanto tali, presuppongono una scelta, un temperamento, una valorizzazione di interessi, anche parziale, a scapito di altri¹².

È proprio la concezione del territorio a venire particolarmente in rilievo dal punto di vista del diritto costituzionale. È anzitutto imprescindibile l'art. 1, comma 2, che sancisce l'appartenenza della sovranità al popolo, da cui si può far discendere anche un riferimento all'accezione del territorio quale sede della collettività¹³ e dunque spazio di integrazione e di sviluppo culturale¹⁴. Inoltre, occorre considerare l'art. 5 laddove riconosce, accanto ai principi dell'unità e dell'indivisibilità, anche quelli del decentramento e dell'autonomia, quest'ultima autorevolmente definita quale modo d'essere interno della sovranità stessa¹⁵. In quanto tale, la disposizione presuppone una distribuzione territoriale fra più enti portatori esponenziali degli interessi delle collettività che rappresentano. Da ultimo, il settore energetico implica la necessità di un coinvolgimento delle imprese all'interno di un quadro generale di tutele e interessi che travalicano il semplice fine del raggiungimento dell'utile di esercizio. In tal senso, occorre tener conto di tutte le disposizioni relative ai rapporti di produzione: oltre al già citato art. 43 è l'art. 41 a destare interesse, soprattutto nei confronti dell'utilità sociale a cui deve far riferimento l'iniziativa

¹² Sul punto si v. A.I. ARENA, *Brevi osservazioni sull'ammissibilità del referendum "per fermare le trivelle"*, in *Consulta Online*, 2016, 149, il quale notava come "la questione politica di fondo" fosse "non solo importante, ma prioritaria. Infatti le scelte in materia di tutela dell'ambiente e di politica economica in campo energetico rappresentano un vero e proprio crocevia: più passa il tempo, più queste rischiano di essere salvifiche ovvero catastrofiche. Errore di un passo, errore di mille miglia". Sulla vicenda referendaria al vaglio della Consulta, cfr. P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum sulle trivelle*, in *Giur. cost.*, 2/2016, 792 ss.

¹³ Sul punto, *ex multis*, si v. la ricostruzione di M. ESPOSITO, *I fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Giappichelli, Torino, 2018, spec. 156-157 e di M. MANETTI, *Territorio dello Stato*, in *Enc. giur.*, XXXI, Treccani, Roma, 1994, 2-5.

¹⁴ Sul punto non si può non fare riferimento alla teoria dell'integrazione di R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), trad. it. a cura di F. Fiore e J. Luther, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, *passim*, spec. 67 e ss.

¹⁵ G. BERTI, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro It., Bologna-Roma, 1975, 286.

economica e dei fini sociali a cui devono essere coordinate e indirizzate le attività economiche pubbliche e private¹⁶.

L'approfondimento della portata delle specifiche e settoriali previsioni introdotte dal D.l. "Semplificazioni" del 2020 necessita, pertanto, di una ricostruzione che tenga conto dell'intero quadro di sistema e di rapporti in cui esse si inseriscono.

2. L'art. 60-bis e le modifiche al D.lgs. n. 162/2011 in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio

L'art. 60-bis del D.l. "Semplificazioni" introduce alcune modifiche al D.lgs. 14 settembre 2011, n. 162. Quest'ultimo detta una disciplina generale in materia di stoccaggio biologico del biossido di carbonio (gas che altro non rappresenta se non la più nota anidride carbonica)¹⁷, attuando le previsioni delle direttive europee in materia¹⁸.

La questione ha acquisito negli ultimi anni un'importanza sempre maggiore in relazione alle esigenze di sostenibilità ambientale¹⁹. Le emissioni di biossido di carbonio nel campo delle attività industriali rappresentano, infatti, un serio rischio per ciò che riguarda l'inquinamento nazionale e mondiale. Una delle soluzioni-tampone è rappresentata proprio dallo stoccaggio, ovvero dall'immagazzinamento dei residui di questo gas in zone protette e sicure, consistente in catture e confinamenti ("CCS", "Carbon Capture & Storage"). Ai sensi della normativa europea, per

¹⁶ Sull'iniziativa e sull'attività economica cfr., *ex plurimis*, A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 582 ss.; F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, in Id. (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, I, *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977, 121; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, 373 ss.; ID., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1982, 1 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali (parte speciale)*, Cedam, Padova, 1992², 457 ss.; U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi* (1964), Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2014, spec. 115-116.

¹⁷ Sul punto cfr. la voce *Anidride carbonica*, in treccani.it/enciclopedia/anidride-carbonica.

¹⁸ Il D.lgs. n. 162/2011 titola infatti "Attuazione della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico del biossido di carbonio, nonché modifica delle direttive 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del Regolamento (CE) n. 1013/2006".

¹⁹ L'art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 162/2011, statuisce che "Al fine di contribuire alla lotta al cambiamento climatico attraverso la riduzione delle emissioni in atmosfera di gas a effetto serra, da conseguirsi con il massimo livello possibile di efficienza e sostenibilità ambientale nonché di sicurezza e tutela della salute della popolazione, il presente decreto stabilisce un quadro di misure volte a garantire lo stoccaggio geologico di CO₂ in formazioni geologiche idonee". Fra i tanti, si v. L. LONGO, *Catturare CO₂ per salvare il pianeta*, in formiche.net/2018/11/particelle-co2-anidride, 18 novembre 2018.

“stoccaggio geologico di CO₂” si intende una “iniezione, accompagnata dallo stoccaggio, di flussi di CO₂ in formazioni geologiche sotterranee”²⁰. Dalle *FAQ* del Ministero dello Sviluppo economico si apprende chiaramente la natura transitoria di queste misure, applicabili “fino a quando non si svilupperanno metodologie di produzione energetica avanzate, al punto tale da ridurre in maniera significativa, alla fonte, le emissioni”²¹. Pertanto, tale tipologia di attività è dotata di enorme rilevanza nell’attuale fase storica e in un’ottica di medio periodo, portando al contempo con sé la necessità di un accurato sistema di manutenzione e controllo sull’andamento dell’opera, di modo da garantire un adeguato livello di efficienza e sicurezza visto l’alto rischio di fuoriuscita dei flussi inquinanti.

Come si desume dalla principale Direttiva in materia, la 2009/31/CE, le zone individuate per lo stoccaggio degli idrocarburi sono anche e soprattutto quelle marittime, e più precisamente le zone economiche esclusive e le piattaforme continentali degli Stati membri²². Anche per questo settore è riconosciuto agli Stati un diritto – che si potrebbe qualificare come direttamente legato alla stessa sovranità territoriale – di individuare autonomamente le zone idonee allo stoccaggio²³, così come accade per il diritto allo sfruttamento energetico dei fondali²⁴. In merito, abbastanza eloquente si rivela la L. 26 aprile 1974, n. 170, che disciplinava la materia in via esclusiva prima di essere integrata nel 2011: l’art. 1 dispone chiaramente che “Il diritto di utilizzare giacimenti per lo stoccaggio sotterraneo di gas naturale appartiene allo Stato”.

La normativa nazionale delineata dal D.lgs. n. 162/2011 detta le disposizioni specifiche sull’individuazione dei luoghi in cui procedere allo stoccaggio del biossido di carbonio, definiti: 1) sito di stoccaggio, ovvero “l’insieme del volume della formazione geologica utilizzata ai fini dello

²⁰ Art. 3, n. 1), Dir. 2009/31/CE.

²¹ Le *FAQ* sono disponibili su unmig.mise.gov.it/index.php/it/246-informazioni/faq/2035999-cattura-e-stoccaggio-del-biossido-di-carbonio-domande-frequenti-faq (ultima consultazione: dicembre 2020).

²² Art. 2, par. 1, Dir. 2009/31/CE.

²³ Art. 4, par. 1, Dir. 2009/31/CE: “Gli Stati membri *mantengono il diritto* di designare le zone all’interno delle quali scegliere i siti di stoccaggio ai sensi della presente direttiva. Ciò include *il diritto*, per gli Stati membri, di non permettere lo stoccaggio in alcune parti o nella totalità dei rispettivi territori” (corsivo non testuale).

²⁴ Occorre segnalare, in riferimento alla piattaforma e alla zona economica esclusiva, come la dottrina di diritto internazionale si dimostri generalmente molto cauta nel qualificare tali partizioni marittime come ambiti di sovranità dello Stato così come invece accade per il mare territoriale e, naturalmente, per la terraferma, preferendo parlare di un diritto di esclusività finalizzato a un interesse non generale quanto, piuttosto, “ben individuato: quello dell’indisturbato godimento delle risorse marine” (sul punto cfr. F. DURANTE, *Piattaforma continentale*, cit., 752). Tali considerazioni, per quanto condivisibili, non paiono comunque negare un’attitudine *sovrana*, anche in considerazione del fatto che gli Stati sono pienamente coinvolti, a partire dall’ultimo secolo, nell’esercizio di attività non più solo generali ma anche particolari, come quelle produttive, aventi indirettamente o direttamente per oggetto proprio lo sfruttamento economico del proprio territorio.

stoccaggio geologico di CO₂, della sua proiezione in superficie, nonché degli impianti di superficie e di iniezione connessi”²⁵; 2) la formazione geologica, ovvero la “suddivisione litostratigrafica all’interno della quale è possibile individuare e rappresentare graficamente una successione di strati rocciosi distinti inclusi i giacimenti esauriti e semi esauriti”²⁶; 3) il complesso di stoccaggio, ovvero “il sito di stoccaggio e il dominio geologico circostante in grado di incidere sull’integrità e sulla sicurezza complessive dello stoccaggio, cioè le formazioni di confinamento secondario”²⁷.

L’art. 60-*bis* del D.l. “Semplificazioni” innova la parte del D.lgs. n. 162 relativa alla concreta individuazione delle aree di formazione geologica da destinare allo stoccaggio, che costituisce uno degli aspetti più delicati della disciplina. La procedura è dettata principalmente dall’art. 7 del Decreto legislativo in parola, che affida tale compito al Ministero dell’Ambiente e al Ministero dello Sviluppo economico, d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Più in dettaglio, la lett. *a*) del primo comma dell’art. 60-*bis* ha aggiunto le parole “per la parte in terraferma” dopo il riferimento alla Conferenza, così escludendo un coinvolgimento degli enti territoriali per l’individuazione delle aree situate in mare.

Inoltre, la lett. *b*) della medesima disposizione ha modificato completamente il terzo comma dello stesso art. 7. Questa norma, nella sua versione originaria, dettava una procedura provvisoria nell’attesa dell’individuazione delle aree, consistente nel rilascio di licenze di esplorazione e di autorizzazioni allo stoccaggio (nel pieno rispetto di tutte le altre norme procedurali e degli *standard* di sicurezza) per un periodo non superiore a 24 mesi. Il nuovo testo prevede, accanto a questa procedura classica, una idoneità *ex lege* dei siti consistenti in giacimenti di idrocarburi esauriti situati nel mare territoriale, nella piattaforma continentale e nella zona economica esclusiva, nei quali risulta così possibile, per i titolari delle concessioni di coltivazione, “svolgere programmi sperimentali di stoccaggio geologico di CO₂”. In questo modo la procedura in questione – che può essere intesa come *in deroga a quella già provvisoria* – lega fortemente le operazioni di stoccaggio alle coltivazioni di idrocarburi, le quali invece costituiscono a loro volta l’ultima fase delle attività minerarie volte all’estrazione di giacimenti energetici (successive alla ricerca e, per la parte

²⁵ Art. 3, comma 1, lett. *c*), D.lgs. n. 162/2011.

²⁶ Art. 3, comma 1, lett. *d*), D.lgs. n. 162/2011.

²⁷ Art. 3, comma 1, lett. *e*), D.lgs. n. 162/2011.

marittima del territorio, alla prospezione)²⁸. La cessazione dell'attività di coltivazione per esaurimento dei giacimenti, quindi, può vedere nello stoccaggio una naturale prosecuzione per gli operatori, agevolata da questa norma. Per di più, dal testo si legge che i programmi sperimentali che interessano un volume complessivo di stoccaggio inferiore a 100.000 tonnellate “non sono sottoposti a valutazione di impatto ambientale”.

Infine, la lett. c) ha introdotto un comma *2-bis* all'art. 1 del Decreto legislativo, prevedendo la possibilità che i progetti sperimentali di cui sopra possano essere inseriti fra i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti le opere necessarie per l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, sottoposte a verifiche di assoggettabilità a VIA o a VIA in sede statale²⁹.

2.1. L'art. 60-bis come ennesima tappa di un lungo percorso di esclusione delle Regioni e degli enti locali fondata su un'atipica chiamata in sussidiarietà: la clausola “solo per terraferma” della L. n. 239/2004

Le innovazioni introdotte dall'art. 60-bis sono sintetizzabili in due aspetti: l'esclusione delle Regioni e degli enti locali dal processo decisionale volto all'individuazione delle aree marittime da destinare allo stoccaggio del biossido di carbonio; l'introduzione di una procedura semplificata per dei programmi sperimentali di stoccaggio riferiti a giacimenti di idrocarburi esauriti nelle more della definizione delle aree di cui sopra, su decisione ministeriale, contestualmente all'esclusione dell'assoggettamento alla VIA per i programmi che interessano un volume inferiore alle 100.000 tonnellate.

²⁸ Ai sensi dell'art. 2 del D.M. 7 dicembre 2016, c.d. “Disciplinare tipo”, l'attività di prospezione consiste in “in rilievi geografici, geologici, geochimici e geofisici eseguiti con qualunque metodo e mezzo, escluse le perforazioni meccaniche di ogni specie, ad eccezione dei sondaggi geotecnici e geognostici, intese ad accertare la natura del sottosuolo e del sottofondo marino” (lett. *d*); l'attività di ricerca riguarda l'“insieme delle operazioni volte all'accertamento dell'esistenza di idrocarburi liquidi e gassosi, comprendenti le attività di indagini geologiche, geotecniche, geognostiche, geochimiche e geofisiche, eseguite con qualunque metodo e mezzo, nonché le attività di perforazione meccanica, previa acquisizione dell'autorizzazione di cui all'art. 1, commi 78 e 80 della legge n. 239/2004, come sostituiti dall'art. 27 della legge n. 99/2009” (lett. *e*); l'attività di coltivazione, infine, è l'“insieme delle operazioni necessarie per la produzione di idrocarburi liquidi e gassosi” (lett. *f*).

²⁹ Questi decreti sono ora disciplinati dall'art. 7-bis del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. in materia ambientale) e in particolare dal comma *2-bis*, introdotto ex art. 50, comma 1, lett. *c*) dello stesso D.l. “Semplificazioni” del 2020.

Queste disposizioni hanno, sotto diverse prospettive, attirato alcune critiche da parte delle associazioni ambientaliste. La maggior parte dei rilievi si è basata sul fatto che le modifiche in oggetto si rivelerebbero particolarmente favorevoli per gli operatori economici, i quali, terminate le attività di estrazione di idrocarburi, si troverebbero così nella possibilità di proseguire sullo stesso sito un'altra tipologia di attività (lo stoccaggio, appunto), evitando i costi di ripristino ambientale dovuti alle operazioni cessate e in riferimento ad aree che possono consistere anche in “pozzi depleti situati sopra sorgenti sismiche naturali per i quali ad oggi è assente qualsiasi valutazione di rischio”³⁰. L'aspetto più importante fra quelli posti in evidenza, quindi, è dato dalla caratteristica dell'attività in sé dello stoccaggio, reputata come “ancora troppo poco sviluppata, poco diffusa e poco affidabile per riservarle un ruolo di primo piano nella compensazione delle emissioni”³¹.

Le perplessità sollevate in merito alla sostenibilità e ai rischi ecosistemici connessi alle attività di stoccaggio, soprattutto per come disciplinate dalle procedure semplificate di cui all'art. 60-bis, si pongono di pari passo con l'esclusione degli enti territoriali dai processi decisionali, altrettanto criticata dalle associazioni ambientaliste³².

Sul punto, occorre premettere che la tecnica legislativa volta a estromettere la Regione e gli enti locali non rappresenta affatto una novità, soprattutto nell'ambito normativo dell'energia.

L'inevitabile *propensione produttivistica* che caratterizza la materia energetica ha trovato da sempre il suo *punctum dolens* nella ripartizione delle competenze legislative: il rapporto fra Stato e Regioni in questa materia si è sempre rivelato tutto fuorché lineare. Difatti, dopo la riforma costituzionale del 2001 la normativa in questione ha trovato prevalente riflesso nel novero delle competenze ripartite di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e in particolare nella materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale³³ e dallo stesso legislatore con L. 23 agosto 2004, n. 239³⁴. Nonostante il nuovo

³⁰ Questa è la posizione del *Coordinamento Nazionale “No Triv”*, apparsa nell'articolo *DL Semplificazioni: le novità per il settore dell'energia*, in rinnovabili.it/energia/politiche-energetiche/dl-semplificazioni-novita-energia, 7 settembre 2020.

³¹ Questa è la posizione del movimento *Greenpeace*, sottolineata da L. GAITA, *Nel decreto Semplificazioni un tetto ai canoni pagati per estrarre idrocarburi. I No triv: “3 milioni regalati alle compagnie petrolifere”*, in ilfattoquotidiano.it/2020/09/12/nel-decreto-semplificazioni-un-tetto-ai-canoni-pagati-per-estrarre-idrocarburi-i-no-triv-3-milioni-regalati-alle-compagnie-petroliere/5928748, 12 settembre 2020.

³² Cfr. *DL Semplificazioni: le novità per il settore dell'energia*, cit., e L. GAITA, *Nel decreto Semplificazioni un tetto ai canoni pagati per estrarre idrocarburi*, cit.

³³ Si v., sul punto, la sent. n. 383 del 2005. In merito cfr. C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in Id. (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e di competenze*, Giuffrè, Milano, 2010, 6,

Titolo V, proprio con la L. n. 239/2004 la materia ha continuato a permanere nell'alveo decisionale statale, tanto sul piano legislativo quanto su quello amministrativo. Merita, sul punto, di essere portata all'attenzione la particolare formula utilizzata dal legislatore nel 2004: l'art. 1, comma 7, lett. n) ha stabilito che lo Stato esercita i compiti e le funzioni amministrative relativi, tra gli altri a "le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria", da adottarsi, "*per la terraferma, di intesa con le regioni interessate*".

Tale modalità di accentramento, di per sé, richiama un'operazione effettuata spesso a seguito della suddivisione delle competenze prevista dalla riforma del 2001, ovvero la c.d. "chiamata in sussidiarietà". Difatti, rispetto a diverse materie concorrenti o residuali-regionali, lo Stato ha in più occasioni deciso di attrarre comunque a sé l'intera disciplina sul piano amministrativo e legislativo per garantire specifiche esigenze di unità giuridica o economica, secondo un processo logico-giuridico che parte dalle funzioni amministrative ex art. 118 Cost. per arrivare, appunto, alle competenze legislative ex art. 117 Cost.³⁵. Sin dalla sent. n. 303/2003 la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità della chiamata in sussidiarietà, con la precisazione, tuttavia, dell'obbligo di prevedere la c.d. "intesa forte", ovvero una procedura che debba necessariamente sfociare

nonché C. PELLEGRINO, *Costituzione, energia, idrocarburi. Dalla delegificazione alla Intesa quale strumento costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2015, spec. 15 ss.

³⁴ L'art. 1, comma 2, lega le seguenti attività al comma terzo dell'art. 117 della Costituzione in materia energetica: "a) le attività di produzione, importazione, esportazione, stoccaggio non in sotterraneo anche di oli minerali, acquisto e vendita di energia ai clienti idonei, nonché di trasformazione delle materie fonti di energia, sono libere su tutto il territorio nazionale, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla normativa comunitaria e dalla legislazione vigente; b) le attività di trasporto e dispacciamento del gas naturale a rete, nonché la gestione di infrastrutture di approvvigionamento di energia connesse alle attività di trasporto e dispacciamento di energia a rete, sono di interesse pubblico e sono sottoposte agli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla normativa comunitaria, dalla legislazione vigente e da apposite convenzioni con le autorità competenti; c) le attività di distribuzione di energia elettrica e gas naturale a rete, di esplorazione, coltivazione, stoccaggio sotterraneo di idrocarburi, nonché di trasmissione e dispacciamento di energia elettrica sono attribuite in concessione secondo le disposizioni di legge".

³⁵ Sul punto si v. C. cost., sent. n. 303/2003, §2.1. cons. dir.: "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 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". Per una ricostruzione analitica della "chiamata in sussidiarietà" si rinvia a G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2009, 75 ss.

nell'accordo fra tutti gli enti coinvolti nelle specifiche decisioni amministrative riguardanti la materia avocata dallo Stato³⁶.

La previsione dell'intesa forte imposta dalla Corte costituzionale si pone a mo' di garanzia per le istanze dei territori regionali e locali a cui vengono sottratte delle competenze legislative e amministrative *nonostante* il dettato costituzionale.

La chiamata in sussidiarietà, tuttavia, rappresenta comunque un'operazione delicata perché cela il rischio di una non indifferente compressione delle autonomie. Come osservato da attenta dottrina, dopo le prime sentenze costituzionali in materia "l'idea che non possano sussistere campi materiali della legislazione dai quali il legislatore statale sia escluso si è andata consolidando sia nella prassi politica, sia nella riflessione sulla distribuzione del potere legislativo"³⁷.

Rispetto a questi rischi "di fondo" della chiamata in sussidiarietà, la previsione di cui all'art. 1, comma 7, lett. n) della L. n. 239 presenta delle peculiarità in quanto, nella sostanza, l'intesa forte è stata introdotta con esclusivo riferimento alla terraferma, lasciando interamente allo Stato il potere decisionale sulle attività minerarie nei fondali. Se prima della riforma del Titolo V tale impianto poteva apparire coerente – vista la mancata previsione, nel testo precedente, della materia energetica fra le competenze ripartite³⁸ – l'attuale dettato legislativo lascia aperti diversi dubbi sulla sua conformità rispetto alla Costituzione, aprendo alla possibilità di scelte statali completamente svincolate da ogni tipo di sindacato da parte della Corte³⁹.

³⁶ C. cost., sent. n. 303/2003, §4.1 cons. dir.; analogamente, *ex multis*, cfr. le sentt. n. 6/2004 e n. 383/2005. In dottrina A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2017³, 170, nt. 77, nonché 349, ha parlato di un'intesa "al cui contenuto deve conformarsi la legge che conclude il procedimento".

³⁷ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 31. Sul punto cfr. anche G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, cit., 101-103, il quale rileva come il controllo giudiziario sulla chiamata in sussidiarietà presenti "un insopprimibile tasso di politicità" visto che, mancando "una formulazione costituzionale che ne circoscriva i confini ad alcune materie obiettivamente descritte, la competenza sussidiaria si estende a tutti gli ambiti in relazione ai quali l'interesse statale all'unificazione amministrativa si ponga come finalizzazione principale o concorrente della disciplina di rapporti, comportamenti umani, fattispecie"; *ivi*, 189, l'A. sottolinea che lo stesso principio sussidiario, rispetto all'ambizione ad "avviare un processo di snellimento delle strutture burocratiche statali e a favorire la competizione fra i diversi modelli organizzativi di risposta alle domande sociali, ha finora operato prevalentemente come strumento di centralizzazione amministrativa e normativa, in aperta contraddizione con il suo valore deontico".

³⁸ Ed infatti occorre portare all'attenzione, fra gli altri, il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che all'art. 29, lett. l) conteneva una disposizione simile a quella attualmente prevista dalla L. 239, ovvero l'attribuzione allo Stato delle funzioni concernenti "la prospezione, ricerca, coltivazione e stoccaggio di idrocarburi in mare, nonché la prospezione e ricerca di idrocarburi in terraferma, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria ai sensi delle norme vigenti".

³⁹ Sul punto cfr. P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale e il "labirinto" del riparto di competenze in materia di idrocarburi*, in *questa Rivista*, 6/2019, 205, il quale rileva: "La necessità, o meno, del *subsidiium* del livello superiore, pur essendo legata a valutazioni contingenti, non può prescindere da un certo tasso di oggettività, altrimenti

Sulla differenziazione legislativa fra la parte marittima del territorio e la parte “di terraferma” si potrebbe parlare di un rischio di frammentazione della materia di cui all’art. 117, comma 3, Cost., la quale invece sottenderebbe una concezione unitaria del territorio⁴⁰. In virtù dell’esclusione della procedura dell’intesa forte per ciò che riguarda i fondali, quella di cui all’art. 1, comma 7, lett. n), pare così costituirsi addirittura al di fuori dello stesso, problematico, concetto della chiamata in sussidiarietà, quasi sostanziandosi in una “atipica” clausola “solo per terraferma” il cui raffronto con il testo della Costituzione appare tutt’ora irrisolto o, quantomeno, dubbio⁴¹.

Mai direttamente sottoposta al vaglio della Corte – a differenza di altre disposizioni della stessa Legge⁴² – la previsione di cui all’art. 1, comma 7, lett. n), costituisce il punto di partenza di tutta una serie di interventi normativi di dettaglio con cui il legislatore statale ha persistito nella totale esclusione delle Regioni e degli enti locali: si possono citare, fra le più importanti, la disposizione del T.U. in materia di ambiente (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), al cui art. 6, comma diciassettesimo, è espresso il divieto di attività minerarie entro le dodici miglia marine, fatti salvi i “titoli abilitativi già rilasciati [...] per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale”, o quella del D.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. “Sblocca Italia”), al cui art. 38, comma quinto, è previsto un procedimento alternativo a quello dettato dalla L. n. 9/1991, ovvero il c.d. “titolo concessorio unico”, molto più rapido rispetto alla scansione delle fasi di prospezione, ricerca e coltivazione, necessitanti di tre distinti permessi e concessioni⁴³.

Rispetto a tale impianto legislativo, dopo il fallimento della tornata referendaria del 2016 si è potuto assistere a diversi ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale da parte delle Regioni. Quest’ultime, private *ex lege* dalla potestà legislativa e amministrativa, hanno cercato di portare

occorrerebbe giungere alla conclusione che l’attrazione delle funzioni amministrative sia nella piena disponibilità dello Stato e che la legittimità di questa scelta sfugga al sindacato di costituzionalità, in quanto talmente discrezionale (se non – addirittura – arbitraria) da non poter essere censurata”.

⁴⁰ In merito si v. i rilievi di S. MANGIAMELI, *Il mare è una risorsa dei territori. A proposito di leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 1/2017, 349 e di S. PAJNO, *Fino a dove si estende la competenza regionale? Le controversie fra fondo e sottofondo marino dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, 2/2018, 337 ss., spec. 338, 341 e 346.

⁴¹ Del resto, anche la Corte costituzionale, nella sent. n. 170/2017, §7.2 cons. dir., pare ammettere questo aspetto, pur senza declinarlo in chiave problematica: “Con riguardo alle attività minerarie in mare, non si configura alcuna fattispecie di attrazione in sussidiarietà, stante il difetto di competenza regionale in detto ambito”. Questo rilievo della Corte conferma come il problema riguardi non solo l’aspetto specifico della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, ma anche la concezione costituzionale stessa della parte marittima del territorio, che pare delinearsi come di esclusiva appartenenza allo Stato centrale.

⁴² Su cui la Corte costituzionale è spesso intervenuta con delle sentenze additive, disponendo l’incostituzionalità delle previsioni laddove non consideravano la procedura dell’intesa forte (sul punto, cfr. C. cost., sent. n. 383/2005).

⁴³ Addirittura, prima della modifica introdotta dall’art. 1, comma 240, lett. c) della L. 28 dicembre 2015, n. 208, la previsione dello “Sblocca Italia” disponeva l’esclusività del procedimento del titolo concessorio unico.

davanti alla Consulta le proprie istanze partecipative. In generale, la Corte ha ribadito la legittimità della normativa di dettaglio statale, stabilendo anzitutto la mancanza *a monte* di una pretesa regionale sul mare territoriale e sulla piattaforma⁴⁴, proseguendo poi con la congruità delle scelte statali in merito al bilanciamento tra gli interessi maggiormente tesi a tutelare la produttività e la prosecuzione delle opere e quelli più vicini alle istanze ambientali ed ecosistemiche⁴⁵.

2.1.1. Il forte legame fra il problema (dell'accentramento) delle competenze e quello degli interessi implicati

Il particolare sviluppo seguito dalla L. n. 239/2004 in materia di attività estrattive in mare – considerati tutto il *corpus* normativo di dettaglio che è seguito, la legittimazione della Corte costituzionale e i rilievi critici della dottrina – si rivela paradigmatico per l'intero ambito energetico e dimostra il particolare legame che intercorre fra il problema delle competenze e quello degli interessi costituzionali implicati.

Connesso al problema dell'accentramento delle competenze è infatti quello dell'operazione di bilanciamento sottesa alle diverse scelte statali. Da un lato, si ha la presenza di interessi forti e di più facile tutela, quali la produttività; dall'altro, occorre considerare tutta un'altra serie di principi per loro natura più deboli, più o meno direttamente legati alla tutela e alla sostenibilità ambientale.

Un aspetto che appare utile portare all'attenzione è dato dalla sostanziale divaricazione dell'indirizzo politico da parte dei diversi enti costitutivi della Repubblica. Il cuore del problema, in

⁴⁴ Cfr. C. cost., sent. n. 114/2017, §5.1 cons. dir.: “Le regioni, infatti, non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (di recente, sentenza n. 39 del 2017). Ne consegue l'infondatezza della pretesa delle ricorrenti di coinvolgimento regionale, attraverso l'intesa, nel rilascio dei titoli abilitativi a dette attività che ivi dovrebbero svolgersi”. Analogamente, cfr. il passaggio della C. cost. n. 170/2017, §7.2, già richiamato in nt. 41.

⁴⁵ C. cost., sent. n. 170/2017, §7.1. cons. dir.: “l'accentramento realizzato dalla norma impugnata non risulta sproporzionato bensì coerente (in tal senso, sentenza n. 142 del 2016) col carattere strategico degli interventi cui si rivolge (sentenza n. 165 del 2011) e si giustifica alla luce del ruolo centrale nella politica energetica nazionale (in tal senso, sentenza n. 313 del 2010) già riconosciuto alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi”. Già nella sent. n. 114/2017, §3.2 cons. dir., la Consulta aveva stabilito che la norma sul divieto solo *pro futuro* delle attività entro le dodici miglia “è espressione dell'esercizio in via prevalente della competenza riservata allo Stato in materia di «tutela dell'ambiente», in quanto realizza un *bilanciamento non implausibile* tra la sua salvaguardia, precludendo l'adozione di nuovi titoli minerari, ed il soddisfacimento di altri interessi rilevanti – quali la piena valorizzazione delle iniziative imprenditoriali in essere, ancora economicamente utili, ed il generale beneficio in termini occupazionali, finanziari e fiscali da esse derivante – attraverso la proroga per la durata di vita utile del giacimento” (corsivo non testuale).

tal senso, può essere individuato nel fatto che le Regioni e gli altri enti locali si sono mostrati maggiormente sensibili nel tutelare e proteggere gli interessi legati all'ambiente nonché quelli, connessi, prettamente tipici del contesto territoriale locale (pesca, turismo, navigazione, commercio, ecc...), a loro dire eccessivamente sacrificati a vantaggio delle istanze di rapidità, di efficienza, di snellezza procedimentale, nonché, naturalmente, di produttività, di cui invece si è fatto carico lo Stato.

A mero titolo di esempio, si può considerare il divieto solo *pro futuro* per le attività minerarie entro le dodici miglia marine. In questo caso, stando al testo della norma che fa salve le attività in corso d'opera per la durata di vita utile del giacimento, allo sfondo delle rimostranze degli enti territoriali si intravede la critica di un'eccessiva rimessione in capo agli operatori economici sui tempi e i modi della prosecuzione delle opere, senza adeguate forme di controllo sull'andamento⁴⁶, con conseguente compromissione degli interessi paesaggistico-naturali, trattandosi di zone marittime situate in prossimità alle coste.

Allo stesso modo occorre tener conto di un altro aspetto che solo apparentemente trascende l'oggetto del contenzioso sviluppatosi dinanzi alla Consulta ma che in realtà assume centralità nel complesso della vicenda, essendo intrinsecamente legato alle istanze partecipative provenienti dai territori: l'utilizzo dell'*airgun*. Si tratta di una tecnica molto diffusa nelle attività di prospezione e ricerca e consistente nella generazione di onde compressionali al fine di verificare la possibile presenza di idrocarburi nei fondali, su cui la comunità scientifica ha in più occasioni richiamato l'attenzione sulle potenziali esternalità negative nei confronti dell'ecosistema, soprattutto verso la flora e la fauna⁴⁷. Da questo punto di vista è spiegabile in concreto la ricerca di inserimento, da parte degli enti territoriali, nei processi decisionali al fine di scongiurare delle ripercussioni su interessi e attività di sensibilità spesso locale. Anche in questo caso, tuttavia, i tentativi non hanno portato ai risultati auspicati. Diverse pronunce del Tribunale amministrativo della Regione Lazio e del Consiglio di Stato hanno dichiarato la legittimità di singoli titoli minerari basando spesso

⁴⁶ Sul punto cfr. P. COLASANTE, *La Corte dinanzi agli idrocarburi: breve storia di cinque contraddizioni sullo scivolamento della ragionevolezza*, in *Giur. cost.*, 3/2017, 1176.

⁴⁷ Per un riepilogo delle diverse posizioni si v. il *Rapporto 2018* del gruppo di ricerca "T.E.S.E.O" – Tecniche Eco-Sostenibili per la Sismica Esplorativa Offshore, istituito all'interno del Ministero dello Sviluppo economico, in unmig.mise.gov.it/images/docs/teseo-rapporto-2018.pdf e il *Rapporto 2019* dell'"I.S.P.R.A" – Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, *Quarto rapporto sugli effetti per l'ecosistema marino della tecnica dell'airgun*, in minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/DPN/airgun/quarto_rapporto_airgun_dic_2019.pdf.

l'intero ragionamento sulla politicità e sulla discrezionalità delle decisioni ministeriali, annullabili solo in caso di illogicità o incongruità⁴⁸, così rivedendo in larga parte la linea giurisprudenziale, fra gli altri in precedenza seguita dal Tar Puglia, facente leva sul principio di precauzione⁴⁹.

2.2. Dal D.l. “Semplificazioni” del 2018 al D.l. “Semplificazioni” del 2020: ancora due provvedimenti legati alla chiamata in sussidiarietà del 2004

Nonostante il susseguirsi delle disposizioni legislative statali (generalì e di dettaglio), dei provvedimenti di rilascio dei titoli minerari e delle conferme avvenute a livello giurisprudenziale tanto costituzionale quanto amministrativo, non si può dire che il settore degli idrocarburi abbia raggiunto un suo equilibrio. Difatti, l'approccio, per così dire, “produttivistico” avanzato dallo Stato ha subito una forte battuta d'arresto nel 2018, con il D.l. 14 dicembre n. 135, anch'esso definito “Semplificazioni”. In sede di conversione del Decreto legge (avvenuta con L. 11 febbraio 2019, n. 12) è stato introdotto un articolo 11-ter che interessa l'ambito delle attività energetiche.

In estrema sintesi, la disposizione in parola disciplina la procedura per l'approvazione del “Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee” (c.d. “PiTESAI”), per mezzo di un decreto del Ministro dello Sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare: l'obiettivo è di “individuare un quadro definito di riferimento delle aree ove è consentito lo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sul territorio nazionale, volto a valorizzare la sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle stesse” (comma 1). Il piano, si aggiunge, “deve tener conto di tutte le caratteristiche del territorio, sociali, industriali, urbanistiche e morfologiche, con particolare riferimento all'assetto idrogeologico ed alle vigenti pianificazioni” e, per quanto riguarda le aree marine, “dell'analisi delle rotte marittime, della pescosità delle aree della possibile interferenza sulle coste”, indicando altresì “tempi e modi di dismissione e rimessa in pristino dei luoghi da parte delle relative installazioni che abbiano cessato la loro attività” (comma 2).

⁴⁸ *Ex multis*, cfr. Tar Lazio – Roma, sez. II-bis, sent. n. 5548/2019; Cons. St., sez. IV, sentt. n. 1230, 1231, 1232, 1233, 1234, 1235, 1236, 1237 e 1238 del 2018.

⁴⁹ Cfr. Tar Puglia-Bari, sent. n. 2602/2010 e Tar. Puglia-Lecce, sent. n. 1341/2011.

Per di più, dall'articolo traspare una non indifferente rivalutazione del principio di precauzione: nell'attesa dell'approvazione del piano – si legge – è stabilita la sospensione temporanea di tutti i procedimenti in corso relativi a conferimenti di nuovi permessi di prospezione o ricerca (comma 4), nonché di tutti i permessi di prospezione e ricerca in corso, con conseguente interruzione delle attività (comma 6).

Già da una prima lettura dell'articolo 11-*ter* ci si può accorgere di come l'indirizzo del legislatore statale, in questo caso, abbia replicato esattamente gran parte delle istanze e degli interessi invocati dalle Regioni e dagli enti locali negli anni precedenti, ovvero una valutazione concreta della sostenibilità delle attività estrattive in rapporto a interessi che riguardano non solo l'aspetto economico, ma anche le caratteristiche proprie del territorio su cui le stesse operazioni si svolgono: caratteristiche anzitutto geomorfologiche e urbanistiche, ma anche relative alla flora e alla fauna (pescosità, interferenza) e soprattutto sociali.

L'art. 11-*ter* ha quindi rappresentato un elemento di forte rottura nei confronti dell'indirizzo politico fino a quel momento avanzato dallo Stato centrale, confermando d'altro canto la precarietà della disciplina di settore.

Per il resto, sono sfuggite alla sospensione le attività di coltivazione degli idrocarburi. Tale eccezione solo apparentemente si pone in chiave di contraddittorietà rispetto agli obiettivi perseguiti dalla riforma del 2018, visto che la fetta più ingente delle esternalità proviene dalle due precedenti fasi, dove appunto è molto diffuso l'utilizzo della tecnica dell'*airgun*. Sul campo specifico delle coltivazioni l'aspetto più delicato continua dunque a rimanere la proroga “per la durata di vita utile” delle operazioni nel mare territoriale (ovvero entro le dodici miglia) contenuta nel T.U. in materia di ambiente, facendo persistere le già evidenziate problematiche di rango ecosostenibile, paesaggistico e turistico.

Al contempo, appare necessario portare all'attenzione ulteriori aspetti sottesi all'entrata in vigore del D.l. “Semplificazioni” 2018.

Un profilo importante riguarda i meccanismi di coinvolgimento degli enti territoriali. Il comma terzo dell'articolo specifica che il Piano per la transizione energetica “è adottato previa valutazione ambientale strategica e, *limitatamente alle aree su terraferma*, d'intesa con la Conferenza unificata”⁵⁰. Agli occhi dell'interprete appare subito la connessione con l'art. 1, comma 7, lett. n),

⁵⁰ Corsivo non testuale.

della L. n. 239/2004: il comma si sviluppa sulla falsariga della già richiamata clausola “solo per terraferma” del decennio precedente. Da questo punto di vista, le innovazioni espresse dal D.L. “Semplificazioni” del 2018, pur aprendo a una diversa valutazione politica degli interessi in gioco nel settore degli idrocarburi, persistono nell’ormai costante della lettura del mare come spazio giuridico di esclusivo appannaggio statale, con contestuale esclusione delle Regioni e degli enti locali dai processi decisionali.

Quest’ultimo profilo riesce a rendere maggiormente chiari i contorni dell’ultima modifica normativa introdotta dall’art. 60-*bis* del D.L. “Semplificazioni” del 2020 in materia di stoccaggio di biossido di carbonio. Anche in questo caso e con la medesima formulazione – “*per la parte in terraferma*” – la nuova disciplina esclude l’intesa con la Conferenza Stato-Regioni per l’individuazione delle aree marittime idonee allo svolgimento di tali tipologie di attività. Nello stesso tempo, la normativa rimette nelle mani del solo Ministero la scelta sull’autorizzazione a svolgere programmi sperimentali sempre senza considerare un coinvolgimento degli enti territoriali che, tuttavia, sul mare e sui fondali pur sempre si affacciano e in relazione a essi esprimono interessi e bisogni non sempre aderenti a quelli avvertiti a livello nazionale.

Pertanto, l’art. 60-*bis* del D.L. “Semplificazioni” del 2020 può essere interpretato in linea con il più ampio filone normativo riguardante la disciplina dell’energia e degli idrocarburi. Così come accade per l’art. 11-*ter* del D.L. “Semplificazioni” del 2018, la previsione di cui all’art. 1, comma 7, lett. *n*) della L. n. 239/2004 continua a confermarsi come norma “modello” per il settore in questione, avendo disposto una chiamata in sussidiarietà (come detto, “atipica”) che funge da ispirazione per tutte le altre disposizioni legislative di dettaglio avocative delle competenze regionali nel mare territoriale e nella piattaforma, anche diverse dallo specifico settore delle attività estrattive⁵¹.

⁵¹ Occorrerebbe anche considerare un ulteriore profilo di incongruenza della novella apportata dall’art. 60-*bis*, se si considera la giurisprudenza costituzionale. Si prenda ad esempio la già richiamata sentenza n. 383/2005: se in quell’occasione, come visto, non venne chiamata in causa la norma assolutamente attrattiva delle competenze sulle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nel mare, fu invece dichiarata l’incostituzionalità dell’art. 1, comma 8, lett. *b*), n. 3, nella parte in cui non prevedeva che “le determinazioni inerenti lo stoccaggio di gas naturale in giacimento” fossero assunte dallo Stato d’intesa con le Regioni e le Province autonome direttamente interessate (§27 cons. dir.). Anche nel caso delle operazioni di stoccaggio (tutte, non solo di CO₂), quindi, fu inizialmente disposta un’avocazione assoluta (addirittura indifferentemente per terraferma e per mare) delle competenze, al cui correttivo disposto dai Giudici del Palazzo della Consulta si era adeguato, nello specifico campo del biossido di carbonio, il legislatore con il D.lgs. n. 162/2011. Anche sotto questa prospettiva l’art. 60-*bis* potrebbe essere inteso come un passo indietro sul piano del coinvolgimento decisionale di Regioni ed Enti locali.

Tutto ciò, più in generale, non fa altro che lasciare aperto il problema del coordinamento fra Stato ed enti territoriali in una materia che, in fin dei conti, continua a permanere fra le competenze concorrenti, rendendo sempre attuale il profilo del bilanciamento fra gli interessi costituzionali, di diversa entità, legati al settore. L'intera disciplina sulle attività estrattive, soprattutto per quanto concerne la parte marittima del territorio, lascia emergere una decisa appropriazione dello Stato centrale di tutti gli ambiti della materia, a costo di una non completa aderenza alla lettera della Costituzione e nonostante i rilievi della Corte costituzionale sulla chiamata in sussidiarietà.

3. L'introduzione di un limite massimo dei canoni per le attività di coltivazione da parte dell'art. 62-ter

La seconda disposizione del D.l. "Semplificazioni" del 2020 che interessa la presente sede è l'art. 62-ter. Oggetto della modifica è stato direttamente l'art. 11-ter del D.l. "Semplificazioni" 2018, testé citato, in particolare nella parte in cui regola i canoni derivanti dalle attività estrattive e di stoccaggio.

A prima vista secondaria, la questione dei canoni – altrimenti detti, con termine anglofono, "*royalties*" – rappresenta un altro grande ambito di studio del diritto energetico, includendo dei profili di rilievo costituzionale. I canoni sono le aliquote che i titolari dei permessi di prospezione e ricerca e i concessionari dei diritti di coltivazione sono tenuti a versare allo Stato in ragione delle attività da essi poste in essere. I versamenti in questione trovano la loro radice nel diritto che lo Stato concede a soggetti terzi di *utilizzare economicamente* una frazione di territorio che, in fin dei conti, rimane di sua appartenenza.

Difatti, anche e soprattutto da questo punto di vista, la disciplina italiana in materia di attività estrattive – sviluppatasi, per così dire, "a strati" nel tempo⁵² – si è da sempre fondata sul c.d.

⁵² Già nel 1927, con la c.d. "Legge mineraria" (R.D. n. 1443 del 29 luglio), il legislatore dettò per la prima volta una disciplina unitaria di tutte le estrazioni minerarie nel territorio nazionale. Nei decenni successivi l'impianto normativo è stato progressivamente integrato e modificato, a partire dalle disposizioni specifiche su ricerca ed estrazione (L. 11 gennaio 1957, n. 6), da quelle sulle attività in mare (L. 21 luglio 1967, n. 613), fino a quelle più recenti, che hanno introdotto ulteriori razionalizzazioni procedurali (L. 9 gennaio 1991, n. 9, D.lgs. 25 novembre 1996, n. 625).

“principio di demanialità”⁵³, che potrebbe essere inteso come corollario della stessa sovranità statale. In forza di questo principio lo Stato ha da sempre considerato la materia col presupposto di riconoscersi titolare *a priori* dei giacimenti – già scoperti o di futuro rinvenimento – presenti in terraferma e nei fondali al di là della proprietà del fondo, nonché, di conseguenza, decisore ultimo sull’attribuzione a operatori pubblici o privati delle attività estrattive mediante permessi e concessioni. Si inserisce in tale ordine di discorso l’art. 826 c.c., il quale fa rientrare le miniere, le cave e le torbiere fra i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, in quanto tali sottoposte a un vincolo di destinazione su cui è una decisione pubblica a concedere la possibilità di sfruttamento economico a diverse tipologie di soggetti⁵⁴.

Direttamente connessa ai canoni delle attività estrattive è dunque tutta una serie di questioni di rango costituzionale e ancora una volta connesse alla concezione dello Stato-collettività e del territorio. Come sottolineato dalla Corte costituzionale in materia di concessioni del demanio marittimo, è legittimo che lo Stato possa prevedere un aumento dell’ammontare dei canoni, ad esempio in un’ottica di “valorizzazione dei beni pubblici, che mira ad una loro maggiore redditività per lo Stato, vale a dire per la generalità dei cittadini, diminuendo proporzionalmente i vantaggi dei soggetti particolari che assumono la veste di concessionari”⁵⁵.

Proprio dal punto di vista del *quantum*, i canoni derivanti dalle attività estrattive hanno avuto una storia alquanto travagliata. Difatti, la materia dei canoni era stata da ultimo disciplinata dal D.lgs. 25 novembre 1996, n. 625; solo di recente è intervenuto proprio l’art. 11-ter del D.l. “Semplificazioni” del 2018, che con i commi 9 e 10 ha modificato gli artt. 18 e ss. del testo del 1996, in particolare aumentandone esponenzialmente il valore, che risultava fino a quel momento eccessivamente esiguo e ben al di sotto della media europea⁵⁶.

⁵³ Cfr. S. CASSESE, *Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione*, Ed. di Comunità, Milano, 1962, 165, anche per ulteriori riferimenti dottrinari.

⁵⁴ L’entrata in vigore del Codice civile del 1942, con l’art. 826, avrebbe dunque confermato la “tensione” produttivistica della legislazione italiana anche in materia energetica. Come notato da G. GUARINO, *L’intervento dello Stato in materia di idrocarburi*, cit., 275-276, la norma sarebbe espressione di tale approccio non solo con riferimento alla valorizzazione pubblica delle risorse ai fini dello sviluppo dell’economia nazionale, ma anche rispetto a “un interesse specifico della pubblica amministrazione” affinché “siano scoperti e sfruttati i beni da essa posseduti”.

⁵⁵ C. cost., sent. n. 302/2010, §3.1. cons. dir.

⁵⁶ Sul piano politico se ne è parlato, ad esempio, in *Trivelle, intesa Lega-M5s: ricerche sospese 18 mesi e aumento canone di 25 volte. Salvini: “Da oggi imporreemo dei sì”*, in ilfattoquotidiano.it/2019/01/24/trivelle-raggiunta-lintesa-lega-m5s-su-emendamento-a-decreto-semplificazioni/4920071, 24 gennaio 2019. Sul piano strettamente tecnico, l’art. 18, comma 1, del D.lgs. n. 625/1996, così disponeva: “1. A decorrere dal 1° gennaio 1997, i canoni annui per i permessi di prospezione e di ricerca e per le concessioni di coltivazione e di stoccaggio nella terraferma, nel mare territoriale e

Più in dettaglio, per ciò che interessa la presente sede, già prima dell'art. 60-*bis* del D.l. "Semplificazioni" del 2020, il comma 9 dell'art. 11-*ter* dell'omonimo provvedimento del 2018 aveva confermato l'opportunità di intravedere nelle operazioni di stoccaggio una naturale continuazione della cessazione delle attività di coltivazione, prevedendo dei canoni specifici in tal senso (e, per la verità, decisamente agevolati e inferiori rispetto a quelli previsti per le altre attività)⁵⁷.

In questa cornice si inserisce anche l'art. 62-*ter*, che ha aggiunto un comma 9-*bis* all'art. 11-*ter*, statuendo, fermi restando i nuovi canoni di cui al comma precedente, che "l'ammontare annuo complessivo del canone di superficie dovuto per tutte le concessioni in titolo al singolo concessionario" non possa "superare il 3 per cento della valorizzazione della produzione da esse ottenuta nell'anno precedente", al fine "di garantire la prosecuzione in condizioni di economicità della gestione" di tali attività.

Le ragioni di questa scelta sono presto comprensibili. A seguito della crisi epidemiologica ma soprattutto delle sospensioni delle attività disposte nel 2018, il settore degli idrocarburi è risultato fortemente instabile dal punto di vista dell'"appetibilità" alle imprese nazionali e soprattutto estere. Pertanto, il tetto massimo sui canoni mira a rendere meno gravose le conseguenze delle recenti restrizioni normative temporanee.

In sintesi, si può dire che i passi in avanti verso una maggiore visione "ecosostenibile" del settore degli idrocarburi raggiunti in generale, come si è visto, per tramite dell'art. 11-*ter* (sospensione, Piano per la transizione energetica, ecc...) sono ravvisabili anche nel più specifico

nella piattaforma continentale italiana, sono così determinati: a) permesso di prospezione: 5000 lire per chilometro quadrato; b) permesso di ricerca: 10000 lire per chilometro quadrato; c) permesso di ricerca in prima proroga: 20000 lire per chilometro quadrato; d) permesso di ricerca in seconda proroga: 40000 lire per chilometro quadrato; e) concessione di coltivazione: 80000 lire per chilometro quadrato; f) concessione di coltivazione in proroga: 120000 lire per chilometro quadrato; g) concessione di stoccaggio insistente sulla relativa concessione di coltivazione: 20000 lire per chilometro quadrato; h) concessione di stoccaggio in assenza di relativa concessione di coltivazione: 80000 lire per chilometro quadrato". Il nuovo regime, invece, a decorrere dal 1° giugno 2019 prevede i seguenti valori: "a) concessione di coltivazione: 1.481,25 euro per chilometro quadrato; b) concessione di coltivazione in proroga: 2.221,75 euro per chilometro quadrato; c) concessione di stoccaggio insistente sulla relativa concessione di coltivazione: 14,81 euro per chilometro quadrato; d) concessione di stoccaggio in assenza di relativa concessione di coltivazione: 59,25 euro per chilometro quadrato" (art. 11-*ter*, comma 9); per le attività di prospezione e ricerca che riprenderanno il loro corso, invece: "a) permesso di prospezione: 92,50 euro per chilometro quadrato; b) permesso di ricerca: 185,25 euro per chilometro quadrato; c) permesso di ricerca in prima proroga: 370,25 euro per chilometro quadrato; d) permesso di ricerca in seconda proroga: 740,50 euro per chilometro quadrato" (art. 11-*ter*, comma 10).

⁵⁷ Si v. le specifiche determinazioni di un canone apposito per la "concessione di stoccaggio insistente sulla relativa concessione di coltivazione" previste dal comma 9 dell'art. 11-*ter* e dal D.lgs. n. 625/1996, già riportate nella precedente nota.

ambito dei canoni di tutte le attività estrattive, nel 2018 decisamente razionalizzati e riallineati alla media europea rispetto alla quantificazione decisamente vantaggiosa per le imprese che era espressa dalla ormai anacronistica normativa del 1996. In tale ottica, tuttavia, gli aspetti migliorativi introdotti nel 2018 appaiono nuovamente ridimensionati dalle novelle del 2020. Se già l'art. 11-*ter* aveva introdotto una quantificazione dei canoni per le attività di stoccaggio decisamente più agevolata rispetto alle altre attività estrattive⁵⁸, il nuovo art. 62-*ter* specifica per tutte le attività di coltivazione un tetto massimo oltre il quale non è possibile spingersi.

Come prevedibile, anche nei confronti di questa novella è sopraggiunta la critica da parte delle associazioni ambientaliste, le quali hanno fatto leva su un ritorno a una sproporzione in *favor* alle imprese per questa parte così settoriale della disciplina delle attività estrattive⁵⁹.

Nondimeno, al di là di questa non secondaria questione, occorre considerare come anche dal punto di vista dei canoni si sconti la più generale poca considerazione delle attitudini e degli interessi delle Regioni e degli altri enti locali in riferimento alle attività svolte nel mare. Difatti, stando all'art. 20 e all'art. 22 del D.lgs. n. 625/1996, le *royalties* per le attività su terraferma sono ripartite per il 55% alle Regioni, il 15% ai Comuni e il restante 30% allo Stato; per le estrazioni *offshore* nel mare territoriale la quota si suddivide fra il 55% alle Regioni e il 45% allo Stato; nulla alle Regioni è invece dovuto per le attività svolte al di là del mare territoriale.

La disciplina generale sui canoni, anche per come innovata dai Decreti legge “Semplificazioni” del 2018 e del 2020, appare ancora espressione di una scarsa sensibilità del fatto che i territori prospicienti risentono delle conseguenze e delle esternalità delle attività nei fondali anche se condotte al di là del margine del mare territoriale, margine importante e fondamentale ai fini dell'inquadramento del *limes* della sovranità dello Stato ma in fin dei conti non in grado di considerare le dinamiche naturali delle masse acquee e della flora e della fauna ivi presenti. Come già ipotizzato da alcuni studi scientifici⁶⁰, anche le attività condotte nella piattaforma continentale, in astratto, possono determinare delle alterazioni ecosistemiche in grado di incidere su interessi tipici dei territori prospicienti.

⁵⁸ Si v. ancora i valori dell'ammontare della concessione di stoccaggio insistente sulla relativa concessione di coltivazione e quelli della concessione di stoccaggio in assenza di relativa concessione di coltivazione previsti dal comma 9 dell'art. 11-*ter* già riportati *supra* nella nt. 56.

⁵⁹ Si v. ancora *DL Semplificazioni: le novità per il settore dell'energia*, cit. e L. GAITA, *Nel decreto Semplificazioni un tetto ai canoni pagati per estrarre idrocarburi*, cit.

⁶⁰ Sul punto si v. i rilievi riportati in “T.E.S.E.O”, *Rapporto 2018*, cit., 43 ss., spec. 46 e in “I.S.P.R.A”, *Quarto rapporto*, cit., 31 ss.

4. Conclusioni: il settore energetico come cartina al tornasole della perdurante incompiutezza del regionalismo italiano

Gli articoli 60-*bis* e 62-*ter* del d.l. “Semplificazioni” del 2020 sono sintomatici dell’attuale fase involutiva del regionalismo italiano.

Come analizzato, il primo articolo esclude il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nella procedura di individuazione delle aree marittime da destinare allo stoccaggio degli idrocarburi e introduce una procedura provvisoria volta a permettere ai titolari di concessioni di coltivazioni di porre in essere programmi sperimentali di stoccaggio sui giacimenti esauriti, integrando così una disciplina – quella delle attività estrattive nei fondali – che a sua volta non considera alcuna voce in capitolo degli enti territoriali; il secondo articolo, a sua volta, prevede un tetto massimo dei canoni per le concessioni di coltivazione, a scapito del “valore” del pregiudizio subito dai territori prospicienti.

Il minimo comune denominatore di queste pur settoriali disposizioni può essere individuato, dunque, proprio nella carente considerazione degli interessi regionali e locali.

Tale scelta legislativa è figlia di una riforma costituzionale del 2001 che (in questa come in altre materie) non è stata in grado, alla lunga, di garantire un autentico spazio decisionale agli enti territoriali, a causa della mancanza di adeguati meccanismi costituzionali di coordinamento fra i diversi livelli di governo⁶¹. Il criterio di ripartizione di competenze di cui al nuovo art. 117 Cost., in particolare, non ha impedito allo Stato di entrare negli ambiti legislativi concorrenti o residuali a causa di un’elencazione di materie spesso onnicomprensive o trasversali⁶².

⁶¹ Cfr. S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2/2016, *passim*, spec. 15 ss.

⁶² Si v., sull’argomento, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 154 ss.; T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2019¹⁰, 176-177, 183 ss. Si è poi discusso, conseguentemente, dell’importanza del ruolo svolto dalla Corte costituzionale, la quale avrebbe in un certo senso proceduto a una riscrittura del Titolo V, a causa dei profili aperti lasciati dalla riforma: in merito si parla di una *responsabilità mediata* in S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, cit., 16, mentre in R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2013, 518, si sottolinea come la Corte sia stata indotta, a un certo punto, “a smettere di predicare il linguaggio della relatività del riparto delle materie e della necessità della leale collaborazione, sostituendolo con una riedizione della logica delle materie e con la scelta, tra le materie coinvolte dalla legge impugnata, di quella «prevalente»”; in merito cfr. anche S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell’ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, 172, il quale nota come la Corte

Nella materia di cui ci stiamo occupando, poi, l'evidente accentramento delle attribuzioni disposto dalla L. n. 239/2004 lascia emergere alcuni profili particolarmente critici. Come già rilevato, la clausola "solo per terraferma" – introdotta e poi riproposta in più occasioni dal legislatore – pare spingersi addirittura oltre i delicati confini della chiamata in sussidiarietà dettati dalla Corte costituzionale, prevedendo una competenza assoluta dello Stato centrale per ciò che riguarda l'ambito marittimo dello sfruttamento energetico.

Ne deriva una concezione del territorio da cui traspare una non completa rispondenza al testo costituzionale: la differenziazione fra parte di terraferma e parte marittima fatica a trovare delle giustificazioni sul piano concettuale, visto che la Carta in alcun modo distingue i due ambiti né in generale né, come già si è avuto modo di osservare, nella specifica materia energetica ex art. 117, comma terzo, Cost.; anzi, in dottrina si è più volte posto l'accento sul fatto che gli artt. 5 e 114 lascerebbero emergere piuttosto un principio di pari dignità costituzionale fra gli enti costitutivi⁶³, da cui conseguirebbe anche un riparto spaziale fra i vari livelli di governo⁶⁴ tale per cui ogni porzione del territorio risulterebbe appartenere tanto allo Stato, tanto alle Regioni, tanto agli altri enti locali, i quali dovrebbero essere in grado di esprimere le proprie decisioni e il proprio indirizzo politico nei termini e nelle competenze dettati dalla Costituzione⁶⁵.

Pare utile osservare come il sottile *stacco* fra il dettato costituzionale e la prassi normativa, in quest'ambito, risulti maggiormente comprensibile alla luce del quadro politico-istituzionale in cui è

“sia stata relegata nel ruolo solitario di «arbitro delle competenze legislative» e, più in generale, dei rapporti Stato-regioni”.

⁶³ Fra i tanti, R. BIN, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”* – *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Jovene, Napoli, 2004, 313.

⁶⁴ Sul punto cfr. G. PIZZOLO, *L'altalenante giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di competenza delle Regioni sul mare territoriale*, in *questa Rivista*, 2/2018, 10, il quale nota: “Se, dunque, con l'intento di escludere la competenza regionale sul mare territoriale si affermasse da un lato che il territorio degli enti sub-statali sia limitato alla sola terraferma, e dall'altro che solo lo Stato abbia competenza sul mare, si dovrebbe giocoforza accettare la conclusione secondo la quale, essendo la terraferma interamente ripartita in una pluralità di enti territoriali (art. 114 Cost.) e non essendoci porzioni di questa che possano dirsi esclusivamente statali e non anche, primariamente, comunali, provinciali e regionali, allora il territorio dello Stato coinciderebbe esclusivamente con ciò che residua, cioè con il solo mare territoriale. L'errore logico sotteso ad una tale conclusione sarebbe sorretto dal seguente falso sillogismo: l'art. 114 Cost. effettua quel riparto territoriale includendovi anche lo Stato; tuttavia il territorio degli enti sub-statali va circoscritto alla sola terraferma; allora il territorio dello Stato coinciderà con il solo mare territoriale. Va da sé che una tale conclusione non potrebbe essere accolta ed una simile *reductio ad absurdum* dimostra come l'assunto originale (ovvero la coincidenza del territorio regionale con i confini naturali della terraferma) sia evidentemente errato”.

⁶⁵ In merito, già prima della riforma del Titolo V, si v. T. MARTINES, *Studi sull'autonomia politica delle Regioni in Italia* (1956), in ID., *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 296-297; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1974¹², 306.

inserito l'ordinamento italiano. Si può dire, infatti, che l'attuale contesto sempre più globalizzato abbia indotto lo Stato centrale ad accentrare al massimo le competenze in un settore altamente cruciale e strategico come quello energetico; inoltre, la congiuntura economica ormai perdurante da un decennio (di recente aggravata dalle conseguenze dell'epidemia da *Covid-19*)⁶⁶ e le restrizioni al bilancio statale di natura europea e costituzionale⁶⁷ continuano a spingere per una razionalizzazione e per una velocizzazione delle scelte politiche nonché, naturalmente, per la massimizzazione della produttività e delle entrate.

Alla luce di tali rilievi, quindi, si può concludere come anche gli articoli 60-*bis* e 62-*ter* del D.l. n. 76/2020 confermino l'andamento generale in materia di energia. Si tratta di disposizioni decisamente settoriali che testimoniano una mancanza di una visione d'insieme e di lungo periodo su un settore normativo viceversa fondamentale per l'economia nazionale. Le stesse, del resto, sono parte di un Decreto legge che, come in tanti altri casi, è caratterizzato da enorme eterogeneità quanto al contenuto⁶⁸. Peraltro, la loro introduzione è avvenuta in sede di conversione e dunque, come spesso accade, attraverso una scarna discussione parlamentare.

Ad oggi il settore presenta molti punti irrisolti e le problematiche sollevate dalle Regioni e dagli enti locali e i diversi contenziosi fra questi e lo Stato, detto in altri termini, sono stati e continuano a essere un presupposto per una riflessione sul piano degli interessi costituzionali coinvolti e dell'oscillante indirizzo politico statale. Non solo. Come si è potuto osservare, le Regioni e lo Stato hanno espresso una divergenza sul piano degli obiettivi e degli interessi da valorizzare: il secondo, nell'assicurarsi tutto il potere decisionale, appare tuttavia schiacciato nella determinazione dell'indirizzo politico, dove ogni tentativo di "cambiare la rotta" trova non poche difficoltà applicative. All'indomani del "Semplificazioni" 2018, ad esempio, emerse la polemica sulla mancata emanazione dei provvedimenti ministeriali di esecuzione della sospensione dettata dall'art.

⁶⁶ Ne danno conto, ad esempio, A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *questa Rivista*, 3/2020, spec. 12 ss. ed E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE Online*, 2/2020, 2369 ss.

⁶⁷ La L. cost. 20 aprile 2012, n. 1, come noto, ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio modificando gli artt. 81, 97, 117 e 119.

⁶⁸ Si v. il Comunicato dell'11 settembre 2020 del Presidente della Repubblica Giorgio Mattarella in occasione della promulgazione della Legge di conversione del Decreto in parola: "Ho proceduto alla promulgazione soprattutto in considerazione della rilevanza del provvedimento nella difficile congiuntura economica e sociale. Invito tuttavia il Governo a vigilare affinché nel corso dell'esame parlamentare dei decreti legge non vengano inserite norme palesemente eterogenee rispetto all'oggetto e alle finalità dei provvedimenti d'urgenza. Rappresento altresì al Parlamento l'esigenza di operare in modo che l'attività emendativa si svolga in piena coerenza con i limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale", consultabile in quirinale.it/elementi/50180.

11-ter⁶⁹; sempre nei confronti di questa disposizione, inoltre, sono da segnalare gli aggiornamenti dei termini di cui al “Milleproroghe” del 2020, che hanno esteso le tempistiche per l’approvazione del Piano per la transizione energetica nonché smussato la disciplina di ripristino dei siti che risulteranno incompatibili in seguito all’entrata in vigore del Piano stesso⁷⁰ in luogo dell’automatico rigetto previsto dal testo originario⁷¹, a testimonianza del difficile raggiungimento di una convergenza politica che si riscontra in questo settore. Conseguentemente, lo stesso “ritorno sui propri passi” da parte del legislatore statale sulla semplificazione dei progetti sperimentali stabilita dall’art. 60-bis e sul tetto massimo dei canoni previsto dall’art. 62-ter nel 2020, rispetto alla non indifferente – almeno sulla carta – “svolta” disposta dall’art. 11-ter nel 2018⁷², può essere ricondotto in questo quadro generale di difficoltà applicativa.

Da questi esempi riemergono con ancor più vigore tutte le problematiche connesse alla forte politicità della materia in cui si rivela decisamente poco semplice trovare un punto di equilibrio fra i diversi interessi implicati. Le novità degli ultimi due anni, in altre parole, lasciano trasparire tutta la fragilità dell’indirizzo politico statale, che da una parte continua ad “autoriconoscersi” l’esclusività della decisione, mentre dall’altra si trova spesso in balia delle diverse sensibilità politiche in

⁶⁹ Se ne è parlato in *Trivelle, le sospensioni fantasma del MISE non sospendono il tempo*, in *notriv.com/trivelle-le-sospensioni-fantasma-del-mise-non-sospendono-il-tempo*, 9 maggio 2019 e soprattutto in A. MAURO, *Non disturbare il trivellatore. Dal Governo ancora nessuna sospensione dei permessi*, *huffingtonpost.it/2019/04/08/non-disturbare-il-trivellatore-dal-governo-ancora-nessuna-sospensione-dei-permessi_a_23707998*, 8 aprile 2019: in questo caso si può osservare come il movimento *No-Triv* abbia posto l’attenzione sul fatto che a fronte della sospensione *ex lege*, in realtà, il Ministero dello Sviluppo economico non abbia proceduto all’effettiva adozione dei provvedimenti anche per scongiurare il rischio di adottare atti amministrativi impugnabili dalle società impegnate in tali attività.

⁷⁰ L’art. 12, comma 4-bis, del “Milleproroghe” (D.l. 30 dicembre 2019, n. 162, conv. con L. 28 febbraio 2020, n. 8) ha determinato una proroga del termine per l’approvazione del Piano, spostandolo da diciotto a ventiquattro mesi. Il nuovo comma 8 dell’art. 11-ter, modificato dalla stessa disposizione, prevede: “Nelle aree non compatibili con le previsioni del Piano, entro sessanta giorni dall’adozione del medesimo Piano, il Ministero dello Sviluppo avvia i procedimenti per il rigetto delle istanze relative ai procedimenti sospesi ai sensi del comma 4 e avvia i procedimenti di revoca, anche limitatamente ad aree parziali, dei permessi di prospezione e di ricerca in essere” (corsivo non testuale).

⁷¹ La versione originaria del comma 8 dell’art. 11-ter disponeva: “Nelle aree non compatibili, il Ministero dello Sviluppo economico *rigetta* le istanze relative ai procedimenti sospesi ai sensi del comma 4 e *revoca*, anche limitatamente ad aree parziali, i permessi di prospezione e di ricerca in essere. In caso di revoca, il titolare del permesso di prospezione o di ricerca è comunque obbligato al completo ripristino dei siti interessati. Nelle aree non compatibili, il Ministero dello Sviluppo economico *rigetta* anche le istanze relative ai procedimenti di rilascio delle concessioni per la coltivazione di idrocarburi il cui provvedimento di conferimento non sia stato rilasciato entro la data di adozione del PiTESAI” (corsivo non testuale).

⁷² A ciò si aggiunge, tuttavia, anche il rilievo del mancato effettivo aumento dei nuovi canoni disposti dall’art. 11-ter. Se ne è parlato in V. DELLA SALA, *Trivelle, dai canoni più cari nemmeno un euro in più*, *Il Fatto quotidiano*, 6 ottobre 2019.

materia⁷³. Si riscontra, in definitiva, un impedimento attuativo di fondo nel tutelare concretamente bisogni – paralleli a quelli connessi alla continuità della produzione – legati a un maggiore coinvolgimento di tutti i livelli di governo coinvolti in un’ottica di recupero di un’autentica visione *condivisa* del territorio che affiora dagli artt. 1, 5 e 114 della Costituzione.

⁷³ Si v. le dichiarazioni del Presidente del Consiglio in occasione del voto di fiducia del c.d. Governo “Conte-bis”: “obiettivo primario del Governo sarà la realizzazione di un *green new deal*, che promuova la rigenerazione urbana, [...] la riconversione energetica verso un progressivo e sempre più diffuso ricorso alle fonti rinnovabili, la protezione delle biodiversità e dei mari, il contrasto ai cambiamenti climatici. *Siamo determinati ad introdurre una normativa che non consenta più il rilascio di nuove concessioni di trivellazione per estrazione di idrocarburi*”, in Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Seduta del 9 settembre 2019, n. 222, consultabile in camera.it/leg18/410?idSeduta=0222&tipo=stenografico (corsivo non testuale).