CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **224/2019** (ECLI:IT:COST:2019:224)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **24/09/2019**; Decisione del **08/10/2019**
Deposito del **29/10/2019**; Pubblicazione in G. U. **30/10/2019**
Norme impugnate: Sentenza del Consiglio di Stato del 20/09/2018, n. 5471.
Massime: **40890 41633 41634**
Atti decisi: **confl. enti 5/2018**

SENTENZA N. 224

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 20 settembre 2018, n. 5471, promosso dalla Regione Basilicata con ricorso notificato il 19 novembre 2018, depositato in cancelleria il 30 novembre 2018, iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto d'intervento ad opponendum di Rockhopper Italia spa;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Anna Carmen Possidente per la Regione Basilicata, Roberto Leccese per Rockhopper Italia spa e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– La Regione Basilicata, con ricorso notificato il 19 novembre 2018 e depositato in cancelleria il 30 novembre 2018 (reg. confl. enti n. 5 del 2018), ha promosso conflitto di attribuzione tra enti, nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 20 settembre 2018, n. 5471.

1.1.– Secondo la parte ricorrente la decisione del Consiglio di Stato sarebbe stata adottata in carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine agli atti d'intesa o di diniego di intesa previsti dalla legislazione statale in materia. Inoltre, vi sarebbe stato un erroneo sindacato del giudice amministrativo in relazione alla mancanza di motivazione dell'atto di diniego d'intesa.

La pronuncia, pertanto, sarebbe lesiva delle competenze costituzionali della Regione di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché degli artt. 103, primo comma, e 134 Cost.

2.– In punto di fatto la Regione Basilicata sottolinea che la sentenza oggetto di censura interviene a seguito dell'istanza effettuata da Medoilgas Italia spa, Total E&P spa e Eni spa, unite in joint venture, per il rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in un'area sita nei Comuni di Potenza e Brindisi di Montagna, convenzionalmente denominata "Masseria La Rocca". Su tale istanza il Ministero dello sviluppo economico (da qui: Mise) aveva espresso parere favorevole (con nota del 19 ottobre 2007), chiedendo alle stesse società di effettuare in associazione la ricerca, designando una mandataria, successivamente individuata nella Medoilgas Italia (oggi Rockhopper Italia spa). Su indicazione dello stesso Mise, tale società presentava alla Regione Basilicata la documentazione necessaria per la valutazione della compatibilità ambientale, su cui la determinazione dirigenziale 21 agosto 2009, n. 1107 si esprimeva escludendo la necessità del procedimento di valutazione d'impatto ambientale (da qui: VIA), ai sensi della legge della Regione Basilicata 14 dicembre 1998, n. 47 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale e norme per la tutela dell'ambiente), con l'obbligo di rispettare alcune prescrizioni, in quanto le attività di ricerca sarebbero consistite unicamente nello studio e nella rielaborazione dei dati sismici preesistenti, senza alcun possibile impatto ambientale. Imminente la scadenza di tale esclusione, i contitolari formulavano istanza di proroga, rigettata dalla Regione. Successivamente, interveniva la deliberazione della Giunta regionale 2 ottobre 2012, n. 1288, di mancata intesa sul rilascio del permesso, in conformità a quanto previsto dall'art. 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014). Le società impugnavano il rigetto della proroga e il diniego dell'intesa e il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, sezione prima, con la sentenza 8 settembre 2014, n. 617, accoglieva il ricorso, statuendo l'obbligo della Regione di pronunciarsi nuovamente. Le società esperivano, quindi, giudizio di ottemperanza e la sentenza del TAR Basilicata, sezione prima, 7 ottobre 2015, n. 623 accertava l'obbligo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (da qui Ministero dell'ambiente), non della Regione, di pronunciarsi sull'istanza di proroga del provvedimento di

esenzione dalla VIA, in ragione del trasferimento di competenze ex art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164. La stessa pronuncia, inoltre, concedeva alla Giunta regionale il termine perentorio di trenta giorni, decorrente dall'eventuale accoglimento dell'istanza di proroga del provvedimento di esenzione dalla VIA, per pronunciarsi nel merito dell'intesa di cui all'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Anche tale pronuncia veniva confermata dal Consiglio di Stato, sezione quinta, che, con sentenza 11 luglio 2016, n. 3058, ne imponeva l'ottemperanza. Il Ministero dell'ambiente, quindi, concedeva una proroga retroattiva di cinque anni, con provvedimento impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, che si dichiarava incompetente in favore del TAR Basilicata.

Alla luce di siffatta vicenda, la Regione Basilicata, con deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2016, n. 1528, ottemperava a quanto previsto dalle citate sentenze dei giudici amministrativi, negando nuovamente l'intesa. Tale deliberazione è stata annullata dalla sentenza del TAR Basilicata, sezione prima, 26 maggio 2017, n. 387, confermata dalla decisione del Consiglio di Stato n. 5471 del 2018 oggetto di censura nel presente giudizio, in quanto recante un «rifiuto aprioristico» di tale atto di assenso, privo di motivazione, con un mero richiamo del dissenso espresso dagli enti locali.

2.1.– La vicenda in questione, dunque, si colloca nell'ambito dell'iter procedimentale rivolto all'emissione di un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi.

Vigente la precedente formulazione del Titolo V, Parte II, della Costituzione, l'art. 29, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 112 del 1998, conservava in capo allo Stato le funzioni amministrative concernenti la prospezione e ricerca di idrocarburi. In seguito, l'art. 3, comma l, lettera b), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali) ha modificato tale disposizione, attribuendo l'esercizio di dette funzioni allo Stato, d'intesa con la Regione interessata. Siffatta modifica attuava quanto affermato dalla sentenza di questa Corte n. 482 del 1991, secondo cui il rilascio di tutti i titoli minerari, di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali), doveva essere sempre preceduto da un'intesa con la Regione interessata. In questa prospettiva interveniva anche l'accordo procedimentale concluso il 24 aprile 2001 in sede di Conferenza Stato-Regioni, tutt'ora vigente, finalizzato a garantire meccanismi di leale collaborazione in materia di rilascio di titoli minerari.

Assume poi la ricorrente che la legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) ha recato un ampio e generale riordino del settore energetico, disponendo la «chiamata in sussidiarietà» di gran parte delle funzioni amministrative concernenti l'energia. Com'è noto, asserisce la Regione Basilicata, tale possibilità risulta legittima solo quando è garantita la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione e concertativi (si richiamano le sentenze n. 198, n. 170 e n. 114 del 2017, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003), individuati essenzialmente nell'intesa «forte» in sede di Conferenza unificata, nonché, per i singoli progetti, nell'intesa «forte» tra l'organo statale competente al rilascio del provvedimento, la Regione e gli enti locali interessati dal progetto (sono richiamate le sentenze n. 117 del 2013, n. 331 del 2010, n. 62 e n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Tali aspetti non sarebbero stati toccati dalle modifiche di cui all'art. 27, comma 34, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e

l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), che prevede un procedimento unico al quale partecipano le sole amministrazioni statali e regionali interessate, dovendo essere sempre acquisita l'intesa, come precisato dall'art. l, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004 (sul punto sono richiamate le sentenze n. 198, n. 170 e n. 114 del 2017).

Dunque, se in materia energetica l'intesa deve essere «forte» (vengono richiamate le sentenze n. 182, n. 117 e n. 39 del 2013, n. 278 del 2010, n. 383, n. 285 e n. 242 del 2005), l'eventuale dissenso regionale non potrebbe essere superato senza delle serie e reiterate trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione, ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Ne deriva l'illegittimità di una disciplina che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, contenga la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte (sono richiamate le sentenze n. 239 e n. 39 del 2013, n. 165 e n. 33 del 2011, n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 383 del 2005).

2.2.– Ciò premesso, nel caso di specie l'intesa forte conseguirebbe al citato accordo del 2001 e sarebbe espressione delle competenze regionali in materia di valorizzazione e governo del territorio, che non sarebbero negate dall'applicazione dell'art. 29, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 112 del 1998.

La parte ricorrente, a tal proposito, precisa che la Regione, nel procedimento volto al rilascio dell'intesa, avrebbe un ruolo di ente esponenziale delle comunità territoriali e non di mediatore. Non sarebbero corrette, pertanto, le censure dei giudici amministrativi in relazione all'omessa attivazione della procedura volta al superamento del dissenso espresso dal territorio, manifestato dalla Conferenza delle autonomie locali e dal Comune di Brindisi di Montagna. In tal senso, anzi, essi cadrebbero in contraddizione, laddove, da una parte ascriverebbero in capo alla Regione l'omesso tentativo di superare il dissenso degli enti locali, dall'altra ammetterebbero che la stessa Regione sia ente esponenziale delle comunità territoriali insediate.

Tale contraddizione deriverebbe dal confondere i presupposti di valutazione alla base dei procedimenti di VIA e dell'intesa. La VIA, infatti, presupporrebbe la valutazione degli aspetti ambientali, mentre il rilascio dell'intesa implicherebbe una scelta di carattere socio-economico, da ricondursi alla sfera di indirizzo politico regionale. Per tale motivo, la legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015) avrebbe introdotto strumenti e procedure idonee a far valere il parere e le esigenze delle autonomie locali, prevedendo il coinvolgimento della Conferenza delle autonomie, che nella seduta del 14 novembre 2016 ha espresso parere negativo, di cui la Regione non avrebbe potuto non tener conto nel rilasciare il proprio diniego.

La Regione Basilicata, d'altronde, avrebbe da tempo delineato un programma di sviluppo non compatibile con altri progetti di «petrolizzazione», come confermato dalla mozione approvata dal Consiglio regionale il 20 dicembre 2016, che impegnava la Giunta regionale a esprimere parere negativo al permesso di ricerca "Masseria La Rocca", nonché a negare ogni assenso al progetto petrolifero in una zona limitrofa al capoluogo regionale, anche nella finalità di aprire un canale di confronto con il Governo.

Ne deriva che il provvedimento regionale di diniego sarebbe stato sufficientemente istruito e non un diniego «aprioristico» dell'intesa.

In tal senso non rileverebbero le argomentazioni di cui alla sentenza di questa Corte n. 117 del 2013, che ha dichiarato illegittimo il citato art. 37 della legge reg. Basilicata n. 16 del 2012. Ivi, infatti, si prevedeva un diniego generale all'esercizio dei permessi di ricerca, ben diverso da una mancata intesa attinente al singolo caso, frutto di ragionevolezza e proporzionalità, nonché di un'attenta ponderazione dell'istanza, tenuto conto del coinvolgimento del territorio,

nel rispetto dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

2.3.– Dunque, sostiene la Regione Basilicata resistente, se il rilascio dell'intesa regionale fosse soggetto a processi automatici di formazione, senza margini di autonomia valutativa regionale, sarebbe mortificata e compromessa la reale consistenza giuridica dell'intesa stessa e le finalità a cui essa è istituzionalmente preordinata.

La pronuncia oggetto d'impugnativa, quindi, avrebbe violato l'autonoma attività discrezionale della pubblica amministrazione, nel merito sottratta al sindacato del giudice amministrativo, in quanto afferente a scelte di opportunità e convenienza e, nel caso di specie, anche all'indirizzo politico della Regione. Pertanto, poiché l'intesa costituirebbe una compensazione per il sistema delle autonomie riguardo alla perdita di competenza ceduta a livello centrale, la controversia assumerebbe indubbiamente "tono costituzionale", con conseguente sindacato soltanto in sede di conflitto di attribuzione tra enti.

L'ammissibilità dell'intervento giurisdizionale avverso il diniego d'intesa regionale, infatti, comporterebbe la rinuncia a qualunque tipo di trattativa volta a superare il dissenso e il passaggio a una fase patologica, poco adatta alla tipologia di relazioni ordinamentali in rilievo, che presupporrebbe casomai una fase fisiologica di confronto per il superamento politico del dissenso. Inoltre, il ricorso proposto avverso il diniego d'intesa investirebbe in un senso così evidente la dinamica delle relazioni costituzionali, che se l'azione fosse stata proposta dal Governo, anziché dalla società controinteressata, il ricorso sarebbe stato palesemente inammissibile, poiché il Governo non avrebbe mai potuto dolersi di un atto di diniego per il quale l'ordinamento prevede strumenti amministrativi per il suo superamento proprio in capo allo Stato. Sarebbe, piuttosto, l'atto unilaterale di esercizio di tali strumenti a poter essere sindacabile, poiché atto conclusivo del procedimento, e solo in sede di conflitto di attribuzione.

La sentenza oggetto di censura, inoltre, avrebbe erroneamente ritenuto che l'atto di diniego di intesa abbia un'autonoma portata lesiva e sia pertanto impugnabile, mentre esso sarebbe un mero atto endoprocedimentale. La qual cosa non priverebbe le parti private d'idonei rimedi giurisdizionali a tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive, posto che l'interlocuzione tra privato e amministrazione nel procedimento volto al rilascio del titolo minerario non coinvolgerebbe affatto la Regione, essendo la domanda rivolta al Mise, potendo semmai gli interessati proporre ricorso avverso il silenzio dell'autorità preposta, quando questa non attivi i rimedi per il superamento del dissenso. Il che si evincerebbe anche dalla citata sentenza di questa Corte n. 33 del 2011, che prevedrebbe solo sull'atto del Governo di superamento del dissenso la possibilità di esercizio della funzione di sindacato giurisdizionale.

Il ricorso, in conclusione, non sarebbe teso solo a dolersi del modo con cui il Consiglio di Stato ha giudicato dell'esercizio del diniego di intesa, bensì tenderebbe a escludere che vi possa essere alcuna possibile giurisdizione in merito. Non si tratterebbe, quindi, di un gravame, mirandosi a negare l'an della giurisdizione amministrativa in materia di diniego di intesa.

2.4.– Ne deriva che lo Stato, attraverso la sentenza del Consiglio di Stato n. 5471 del 2018, avrebbe leso gli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione, che avrebbero invece garantito alla Regione il diritto d'intavolare con il Governo una fase di trattative rivolte anzitutto al raggiungimento di una posizione comune o, in caso negativo, all'adozione di un atto statale di superamento unilaterale del dissenso medesimo. I giudici amministrativi, inoltre, sarebbero incorsi in errore nell'affermare che la decisione sull'intesa spetti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, richiamando poteri sostitutivi che, nel caso di specie, non troverebbero applicazione, poiché l'obbligo sarebbe stato ottemperato dalla Regione Basilicata nei tempi fissati dalle sentenze di ottemperanza.

Un sindacato giurisdizionale, in conclusione, mal si concilierebbe con la natura delle

competenze, costituzionalmente previste e tutelate, coinvolte, mentre sarebbe agevole rilevare il tono costituzionale del conflitto, requisito di ammissibilità dello stesso (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 389, n. 276 e n. 255 del 2007).

3.– Con atto depositato il 27 dicembre 2018 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile.

3.1.– Argomenta infatti l'Avvocatura che, per costante giurisprudenza costituzionale, il conflitto di attribuzione tra enti contro atti giurisdizionali non è ammissibile qualora si risolva in strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, poiché avverso gli errori in iudicando di diritto sostanziale o processuale valgono gli ordinari rimedi propri degli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni. In caso contrario, infatti, il giudizio costituzionale sul conflitto si trasformerebbe in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale, strumento atipico di impugnazione, che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori di giudizio già previsti dall'ordinamento processuale nel quale l'atto di giurisdizione concretamente si iscrive (ex multis, si richiamano le sentenze n. 252 del 2013 e n. 2 del 2007).

In particolare, le censure della parte ricorrente sarebbero evidentemente volte a contestare le modalità di esercizio della funzione giurisdizionale da parte del Consiglio di Stato e, quindi, si sarebbero dovute far valer con ricorso innanzi alla Corte di Cassazione, in applicazione dell'art. 111, ottavo comma, Cost. e dell'art. 110 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

4.– Con atto depositato il 31 dicembre 2018 è intervenuta in giudizio la società Rockhopper Italia spa, parte appellata nel giudizio oggetto della sentenza impugnata, chiedendo che il ricorso della Regione Basilicata sia dichiarato inammissibile e comunque infondato, specificando le proprie conclusioni nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

Con specifica istanza, depositata il giorno 11 gennaio 2019, l'interveniente ha chiesto la fissazione di un'apposita camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento, istanza rigettata con decreto presidenziale del 21 gennaio 2019.

4.1.– In punto di ammissibilità dell'intervento la difesa di Rockhopper Italia spa sottolinea che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, qualora l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto, è ammissibile l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio la cui decisione è oggetto del conflitto, sarebbero incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, da tale esito (tra le tante, sono richiamate le sentenze n. 230 del 2017, n. 195 del 2007, n. 386 del 2005, n. 154 del 2004 e n. 76 del 2001).

L'interveniente è parte del giudizio la cui decisione è all'origine del conflitto in questione e, soprattutto, unico rappresentante dell'istanza per il conferimento del permesso di ricerca di idrocarburi. Dunque, Rockhopper Italia spa sarebbe per definizione titolare di una situazione giuridica soggettiva il cui pregiudizio e la cui salvaguardia dipenderebbero inevitabilmente dall'esito del conflitto, con cui la Regione tenterebbe di rimettere in discussione le conclusioni a cui è giunto il Consiglio di Stato con la sentenza de qua. Quindi, gli effetti del giudizio sarebbero equivalenti a quelli di un ulteriore grado di giurisdizione, finendo inevitabilmente per ripercuotersi sulla posizione giuridica soggettiva della società.

4.2.– In fatto la parte interveniente effettua un'ampia ricostruzione delle vicende all'origine del contenzioso alla base del conflitto di attribuzione innanzi alla Corte.

Con particolare riferimento agli eventi più recenti, si evidenzia che, in ottemperanza alla sentenza del TAR Basilicata n. 387 del 2017 (nonché ai sensi dell'art. l, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004), confermata dalla sentenza impugnata, il Mise ha trasmesso gli atti relativi al progetto presentato da Rockhopper Italia spa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai fini del superamento della mancata intesa, trasmissione a cui hanno fatto seguito successive riunioni con la Regione. Con deliberazione del 12 dicembre 2018 (successiva, quindi, alla sentenza oggetto d'impugnazione), il Consiglio dei ministri ha deciso di non superare il dissenso regionale e di non consentire la prosecuzione del procedimento finalizzato al conferimento del permesso. Tale deliberazione è stata impugnata dall'interveniente innanzi al TAR Lazio, presso cui pende il relativo giudizio. Nelle more, con nota del 18 febbraio 2019, il Mise ha rappresentato a Rockhopper Italia spa che, in virtù della suddetta deliberazione, l'istanza volta al rilascio del permesso non può trovare accoglimento, comunicandole così il preavviso di rigetto.

Da ultimo, Rockhopper Italia spa rileva che la Regione Basilicata ha impugnato la sentenza del Consiglio di Stato n. 5471 del 2018 anche dinanzi alle Sezioni unite della Corte di Cassazione per i medesimi profili, inerenti alla giurisdizione del giudice amministrativo, dedotti dinanzi alla Corte.

4.3.– Ciò premesso, in via preliminare la parte interveniente eccepisce l'inammissibilità del ricorso, in quanto la Regione Basilicata, lungi dal contestare in radice la spettanza del potere giurisdizionale al Consiglio di Stato, si sarebbe limitata a censurare il modo in cui tale giurisdizione si è concretamente esplicata, denunciando un error in iudicando. La qual cosa emergerebbe dalle stesse doglianze della ricorrente, lamentando essa che «[è] chiaramente evidente l'errore in iudicando in cui è incorso il Collegio Giudicante quando attribuisce alla Regione Basilicata l'omesso compito di avviare attività di concertazione tese a superare il dissenso del territorio e con la finalità di pervenire ad una intesa favorevole, compito proprio dello Stato!».

Viene poi richiamata la costante giurisprudenza costituzionale, per cui gli atti giurisdizionali possono essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra enti, purché il conflitto non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo contro gli errori in iudicando i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni (sono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 72 del 2012, n. 150 e n. 2 del 2007, n. 326 e n. 276 del 2003). Il conflitto, infatti, non può surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale (si richiamano le sentenze n. 81 del 2012, n. 27 del 1999, n. 357 del 1996, n. 175 e n. 99 del 1991, n. 285 del 1990, n. 70 del 1985, n. 183 e n. 98 del 1981 e n. 289 del 1974).

Nel caso di specie, dunque, il ricorso porrebbe un problema d'interpretazione della disciplina applicabile per dirimere nel merito la controversia, relativo alla natura dell'intesa, proponendo solo formalmente un conflitto di attribuzione che, ictu oculi, si risolverebbe in un improprio mezzo di gravame dell'impugnata sentenza del Consiglio di Stato n. 5471 del 2018.

4.4.– Sempre in via preliminare, la parte interveniente asserisce altresì l'inammissibilità del ricorso per cessata materia del contendere, in quanto la deliberazione regionale di diniego dell'intesa sarebbe stata superata nei fatti a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri che si è espressa nell'esercizio dei poteri sostitutivi per il superamento del dissenso regionale.

Ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), infatti, nei conflitti di attribuzione tra enti deve necessariamente sussistere, in capo alla Regione ricorrente, sia al momento in cui è proposta l'azione, sia al momento della decisione, un interesse attuale e concreto all'impugnazione, che consiste «in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il

provvedimento richiesto al giudice» (è richiamata la sentenza n. 216 del 2008).

Da ciò discenderebbe inevitabilmente il difetto d'interesse della Regione Basilicata, poiché una pronuncia della Corte costituzionale risulterebbe inutiliter data, tenuto conto che l'eventuale annullamento della sentenza impugnata non avrebbe alcuna rilevanza pratico-giuridica, essendosi oramai concluso il procedimento avviato ai sensi dell'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, volto al superamento del dissenso regionale.

4.5.– Nel merito il ricorso risulterebbe comunque non fondato.

4.5.1.– Come chiarito dalla sentenza n. 117 del 2013, l'intesa è riconducibile al principio di leale collaborazione, ragionevolmente tradotto in materia dal legislatore statale nell'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004. Atteso il carattere necessario dell'intesa, il rifiuto aprioristico di tale atto di assenso si porrebbe in aperto contrasto con la ratio stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative. Com'è noto, infatti, nel rispetto della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni in materia energetica, la Regione non gode di un potere di veto sui progetti in materia di idrocarburi (è richiamata, ex multis, la sentenza di questa Corte n. 131 del 2016).

Nel caso di specie, invece, la ricorrente avrebbe abusato del potere attribuitole dalla legge, pretendendo illegittimamente di esercitare un potere di veto sul progetto (si richiama la sentenza di questa Corte n. 239 del 2013). Infatti, il fatto che la Regione abbia opposto un rifiuto aprioristico e non abbia compiuto alcuna attività volta al raggiungimento dell'intesa avrebbe reso di per sé illegittima la deliberazione della Giunta regionale n. 1528 del 2016, considerata altresì la mancanza, nella relativa motivazione, di adeguate evidenze circa il necessario previo esperimento delle trattative imposte dall'indole bilaterale dell'intesa. In presenza di una pregressa e approfondita istruttoria tecnica in materia ambientale (di cui alla determinazione dirigenziale n. 1107 del 2009), anzi, ancor più la Regione avrebbe dovuto farsi carico di spiegare adeguatamente sulla base di quali dati e di quali ragioni i relativi risultati non fossero condivisibili (è richiamata sul punto TAR Lazio, sezione terza-ter, sentenza 9 marzo 2006, n. 2996) e perché potesse essere negata la realizzazione di un progetto già positivamente valutato nel 2009.

In casi analoghi, d'altronde, i giudici amministrativi avrebbero sancito l'illegittimità di delibere di diniego dell'intesa motivate in base all'opposizione delle comunità locali, in quanto un diniego fondato su tali opposizioni sarebbe comunque illogico (è richiamata TAR Basilicata, sezione prima, sentenza 25 giugno 2015 n. 325, confermata da Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 15 luglio 2016, n. 3151).

4.5.2.– Né potrebbe eccepirsi, come fa la difesa regionale, che gli atti d'intesa o di diniego dell'intesa sarebbero sindacabili esclusivamente nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

Ai sensi dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953, infatti, il conflitto di attribuzione risulta un rimedio esperibile se la Regione invade con un proprio atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato o a un'altra Regione, o viceversa, se lo Stato invade con un proprio atto la sfera di competenza regionale.

Il conflitto di attribuzione, quindi, avrebbe semmai potuto essere sollevato dallo Stato, qualora esso avesse ravvisato nella deliberazione regionale di diniego dell'intesa un'invasione della propria sfera di competenze. Anzi, proprio la violazione del principio di leale collaborazione è stata richiamata dal giudice amministrativo quale causa sintomatica d'illegittimità della deliberazione regionale di diniego dell'intesa, che sarebbe un atto di natura amministrativa, in quanto tale impugnabile davanti al giudice amministrativo dal soggetto che

ne subisca una lesione, nel caso di specie la Rockhopper Italia spa.

Né sarebbe possibile limitare tale tutela alla sola possibilità di stimolare, per il tramite di un'azione amministrativa, gli organi centrali ad avocare a sé l'atto (in caso di inerzia della Regione) o ad attivare i meccanismi di superamento del dissenso (in caso di diniego di intesa). Infatti, secondo un costante orientamento dei giudici amministrativi, il diniego d'intesa costituisce un provvedimento amministrativo idoneo a ledere la posizione giuridica soggettiva del richiedente il permesso, che, pertanto, può attivare gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento. Ove si aderisse alla tesi prospettata dalla Regione, invece, si determinerebbe un'evidente lesione del diritto di difesa costituzionalmente garantito, perché il privato resterebbe nell'impossibilità di agire avverso un atto direttamente lesivo dei propri interessi.

4.5.3.– In conclusione, il giudice amministrativo non si sarebbe affatto sostituito all'amministrazione, limitandosi a esercitare, nell'ambito della propria giurisdizione, il controllo sul corretto e congruo esercizio del potere amministrativo da parte della Regione, mediante la verifica della correttezza dell'istruttoria e dell'adeguatezza della motivazione espressa nella deliberazione regionale. Inoltre, la deliberazione regionale oggetto della sentenza impugnata è stata resa in ottemperanza alle sentenze del TAR Basilicata n. 617 del 2014 e n. 623 del 2015 e del Consiglio di Stato n. 3058 del 2016 e, pertanto, anche sotto questo profilo risulterebbe innegabile la giurisdizione del giudice amministrativo, che può conoscere di tutte le questioni relative all'ottemperanza.

Ne deriverebbe l'infondatezza dell'azione promossa dalla Regione Basilicata, mossa da finalità meramente strumentali e dilatorie, confermate dal fatto che la stessa ha impugnato la medesima sentenza dinanzi alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, ivi deducendo i medesimi motivi inerenti alla giurisdizione.

Considerato in diritto

1.– La Regione Basilicata, con ricorso iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2018, ha promosso conflitto di attribuzione tra enti, nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 20 settembre 2018, n. 5471.

1.1.– Tale decisione ha confermato la sentenza del Tribunale amministrativo per la Basilicata, sezione prima, 26 maggio 2017, n. 387, che ha annullato la deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2016, n. 1528, con la quale la Regione Basilicata ha negato l'intesa – di cui all'art. l, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e all'art. 29, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) – per il rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in un'area sita nei Comuni di Potenza e Brindisi di Montagna, convenzionalmente denominata "Masseria La Rocca", su istanza della società Rockhopper Italia spa. Siffatta deliberazione, infatti, recherebbe un «rifiuto aprioristico» di tale atto di assenso, privo di motivazione, risolvendosi nel mero richiamo del dissenso espresso dagli enti locali.

2.– Secondo la parte ricorrente la sentenza oggetto di censura sarebbe lesiva delle competenze costituzionali della Regione di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, del principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., nonché degli artt. 103, primo comma, e 134 Cost.

2.1.– Le attribuzioni regionali in materia, infatti, in quanto costituzionalmente previste e

tutelate, non sarebbero conciliabili con un sindacato giurisdizionale, che inciderebbe su una fase di dialogo politico tra Stato e Regione, prodromico all'eventuale successiva intesa, che solo in caso di suo esito negativo consentirebbe allo Stato di adottare un atto unilaterale per superare il dissenso regionale. Da ciò, tra l'altro, deriverebbe la non autonoma lesività dell'atto di diniego, perché atto endoprocedimentale relativo appunto a una fase d'interlocuzione politica tra Stato e Regione.

La decisione del Consiglio di Stato, quindi, sarebbe stata adottata in carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine agli atti d'intesa o di diniego d'intesa previsti dalla legislazione statale in materia e sarebbe in ogni caso erroneo il sindacato del giudice amministrativo in relazione alla mancanza di motivazione dell'atto di diniego.

3.– In via preliminare deve essere dichiarato ammissibile l'intervento di Rockhopper Italia spa.

3.1.– Com'è noto, sebbene nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non sia ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, non può escludersi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito dello stesso (tra le tante, sentenze n. 230 del 2017 e n. 305 del 2011; ordinanza letta in udienza, allegata alla sentenza n. 380 del 2007).

Con specifico riferimento ai conflitti su atti giurisdizionali, pertanto, questa Corte ha in più occasioni dichiarato ammissibile l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio ordinario la cui decisione era oggetto del conflitto, sarebbero stati incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio per conflitto (tra tutte, sentenza n. 195 del 2007).

Tali condizioni ricorrono nel caso di specie, poiché tale esito incide sul diritto della parte interveniente fatto valere nel giudizio comune, deciso con la sentenza del Consiglio di Stato all'origine del medesimo conflitto.

4.– Sempre in via preliminare deve essere invece respinta l'eccezione d'inammissibilità sollevata da Rockhopper Italia spa per cessazione della materia del contendere, in quanto alla deliberazione regionale di diniego dell'intesa avrebbe ormai fatto seguito la deliberazione del Consiglio dei ministri 12 dicembre 2018, che ha ritenuto di non superare il dissenso regionale, venendo così meno l'interesse a ricorrere della Regione Basilicata.

4.1.– Come da costante giurisprudenza costituzionale, la cessazione della materia del contendere ricorre quando l'atto impugnato risulti annullato con efficacia ex tunc, con conseguente venir meno delle affermazioni di competenza determinative del conflitto e, quindi, dell'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato, non rilevando, invece, le sopravvenienze di fatto, quale, ad esempio, il semplice esaurimento degli effetti dell'atto impugnato (ex multis, sentenze n. 183 del 2017, n. 9 del 2013, n. 328 del 2010 e n. 150 del 1981).

Nel caso di specie, invece, la sentenza del Consiglio di Stato oggetto d'impugnazione mantiene i suoi effetti anche successivamente alla citata deliberazione del Consiglio dei ministri (in particolate tenuto conto che la stessa è stata oggetto d'impugnazione). Inoltre, e soprattutto, vertendo le doglianze della Regione ricorrente sulla sussistenza della giurisdizione amministrativa su atti che sarebbero sindacabili esclusivamente in sede di conflitto di attribuzione tra enti, permane l'interesse ad accertare i limiti del sindacato del giudice amministrativo e le conseguenti possibili ricadute sull'autonomia costituzionale regionale (tra le tante, sentenze n. 260 del 2016 e n. 9 del 2013).

5.– Il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Basilicata risulta comunque

inammissibile.

5.1.– La Regione Basilicata afferma in primo luogo l'insussistenza di qualsiasi possibile giurisdizione, salvo quella di questa Corte, in merito agli atti di diniego d'intesa, in virtù della natura costituzionale delle competenze regionali in questione e del principio di leale collaborazione. In altri termini, la ricorrente sembra eccepire una sorta di natura "politico-costituzionale" degli atti di diniego d'intesa (categoria ormai piuttosto ristretta, come sottolineato, tra le altre, dalle sentenze n. 81 del 2012 e n. 103 del 1993), pur senza richiamare esplicitamente i limiti di cui all'art. 7 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) e senza che tale argomento sia stato mai dedotto in sede di contenzioso innanzi al giudice amministrativo. A ciò si aggiunga che successivamente alla proposizione del conflitto è stato esperito dalla Regione il ricorso alle Sezioni unite della Corte di cassazione per difetto assoluto di giurisdizione, ai sensi dell'art. 362, primo comma, del codice di procedura civile.

5.2.– Ciò premesso, con specifico riferimento agli atti d'intesa relativi ai permessi di prospezione e ricerca degli idrocarburi, gli stessi ricadono nella sfera applicativa del principio di leale collaborazione in materie di competenza concorrente Stato-Regione, quali la «produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (da ultimo, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017), nonché il «governo del territorio» (tra tutte, sentenza n. 117 del 2013). La qual cosa è stata tradotta a livello legislativo dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004 (così le sentenze n. 117 del 2018, n. 131 del 2016 e n. 117 del 2013).

La natura dell'intesa fa sì che l'eventuale diniego non possa mai avere carattere generale, come prevedeva, invece, l'art. 37, comma l, della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 117 del 2013. Ciò, infatti, si pone in contrasto con la ratio stessa del principio di leale collaborazione, che esige il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, nonché l'enunciazione dei motivi di un eventuale diniego, il quale non può risolversi in un mero rifiuto (in tal senso anche le sentenze n. 114 del 2017 e n. 142 del 2016); in assenza di tale enunciazione, infatti, sarebbe frustrata la stessa fase di trattative tesa a superare il dissenso regionale, di cui non sarebbero desumibili le ragioni.

L'atto d'intesa, quindi, è il risultato di un apposito procedimento, che trova nella legge e nei principi costituzionali la sua disciplina e i suoi limiti. Non a caso, la stessa Regione ricorrente, con la legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015), ha previsto un suo specifico procedimento per regolare le modalità di coinvolgimento delle autonomie locali nel rilascio, o nel mancato rilascio, dell'intesa.

Proprio la previsione di una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese (diversamente, ad esempio, da quanto avviene per le intese ex art. 8 Cost., di cui alla sentenza n. 52 del 2016), pertanto, rende il rispetto dei vincoli da esso posti, ivi incluso l'obbligo di motivazione, un requisito di legittimità e di validità, sindacabile nelle sedi appropriate.

Non c'è dubbio che nella materia in questione vengano in gioco competenze e attribuzioni previste dalla Costituzione, ma ciò non basta, di per sé, a riconoscere un "tono costituzionale" alle censure svolte dalla ricorrente. La natura costituzionale delle competenze, infatti, così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti, quando essi trovano un limite «nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo» (sentenza n. 81 del 2012). Ciò è ancora più vero in casi come quello in esame, ove sono coinvolti anche interessi di privati, che potrebbero risultare pregiudicati dalla

mancata giustiziabilità degli atti che incidono su di essi.

In casi del genere il giudice amministrativo non si sostituisce all'amministrazione, ma si limita a esercitare, nell'ambito della propria giurisdizione, il controllo sull'esercizio del potere amministrativo da parte della Regione, che la Corte non può essere chiamata a sindacare in sede di conflitto di attribuzione.

5.3.– L'inammissibilità del conflitto emerge anche sotto un altro profilo, se si considera che la ricorrente più volte qualifica la deliberazione della Giunta regionale n. 1528 del 2016 come un provvedimento di diniego sufficientemente istruito, su cui il giudice amministrativo avrebbe erroneamente esercitato la propria giurisdizione di legittimità.

Com'è noto, infatti, gli atti giurisdizionali possono essere posti alla base di un conflitto di attribuzione tra enti, purché, però, il conflitto non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo contro gli errori in iudicando i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni e non potendo il conflitto surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale (ex plurimis, sentenze n. 107 del 2015, n. 252 del 2013, n. 81 e n. 72 del 2012, n. 130 del 2009, n. 195, n. 150 e n. 2 del 2007, n. 326 e n. 276 del 2003, n. 27 del 1999, n. 175 e n. 99 del 1991, n. 285 del 1990, n. 70 del 1985, n. 183 del 1981, n. 289 del 1974 e n. 110 del 1970).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile l'intervento in giudizio di Rockhopper Italia spa;

2) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 20 settembre 2018, n. 5471, promosso dalla Regione Basilicata con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del

Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.