



Articolo 38

(Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali)

WWF, Legambiente e Greenpeace chiedendo l'abrogazione dell'art. 38 del decreto legge n. 133/2014 osservano in premessa che, nonostante le dichiarazioni del Presidente del Consiglio **Matteo Renzi** al Summit ONU sul cambiamento climatico del 23 settembre sulla necessità di impegni precisi per tenere sotto controllo la febbre del Pianeta, l'Italia stenta a definire una **roadmap per la de carbonizzazione**.

Punto di riferimento delle politiche governative è ancora la **SEN- Strategia Energetica Nazionale**¹, mai sottoposta a Valutazione Ambientale Strategica, con la quale l'Italia ha deciso di continuare ad investire principalmente sulle risorse fossili costituite dagli idrocarburi puntando al raddoppio della quantità di gas e petrolio estratto, seppur in un quadro velleitario e paradossale di **sviluppo sostenibile della produzione nazionale degli idrocarburi** (come viene detto nella SEN). Nella passata legislatura proprio nei mesi precedenti il lancio della Strategia l'allora Ministro allo Sviluppo Economico Corrado Passera aveva presentato una **stima di 15 miliardi di euro di investimento (un punto di PIL!) e di 25 mila nuovi posti di lavoro legati al rilancio delle estrazioni degli idrocarburi in Italia**². Sono gli stessi dati che vengono ancora oggi usati dal **Government Renzi**.

Ma a parte queste stime fantasiose, quello che di certo si sa è che secondo le valutazioni dello stesso ministero dello Sviluppo economico ci sarebbero **nei nostri fondali marini circa 10 milioni di tonnellate di petrolio di riserve certe**³, che stando ai consumi attuali, coprirebbero il fabbisogno nazionale per sole **8 settimane**. Non solo: anche attingendo al **petrolio presente nel sottosuolo, concentrato soprattutto in Basilicata, il totale delle riserve certe nel nostro Paese verrebbe consumato in appena 13 mesi**⁴.

Le scelte compiute nell'art. 38 del cosiddetto decreto *SbloccaItalia* vanno esattamente nella direzione opposta a quella annunciata New York e mettono a rischio **il Mediterraneo**, bacino chiuso dai fragili equilibri ecologici, per questo protetto dalla Convenzione ONU di Barcellona, che costituisce lo **0,7% della superficie marina mondiale e ha un regime di ricambio della massa d'acqua stimato in circa 80 anni, dove si concentra più del 25% di tutto il traffico petrolifero marittimo mondiale provocando un inquinamento da idrocarburi che non ha paragoni al mondo**.

E' inoltre facile prevedere che le nuove competenze riportate in capo al Governo ai sensi dell'art. 38 consentiranno velocemente di sbloccare i procedimenti in corso in **Basilicata**. **Ciò significherà in prima battuta aumentare la produzione nel giacimento in Val d'Agri dagli attuali 80.000 barili al giorno non solo ai 104 mila barili comunque autorizzati negli accordi del 1998 tra Stato, Regione ed ENI, ma fino a 129 mila barili**, cifra questa che inizia a ritornare in più atti dell'ENI e della Regione. A questa cifra si andranno poi ad aggiungere gli ulteriori 50 mila barili provenienti dal vicino giacimento Tempa Rossa quando entrerà a pieno regime. Ovviamente questo incremento della produzione non tiene minimamente conto di tutti i problemi di impatto ambientale che aumenteranno in maniera proporzionale, come la produzione di rifiuti speciali, le emissioni in atmosfera del centro olio, i rischi di incidenti, eventi oramai di routine. Particolarmente grave il problema della reiniezione delle acque di lavorazione in quanto il pozzo attualmente usato da più di 10 anni, Costa Molina 2, ha probabilmente già subito danni che hanno causato

¹ *Occorre a tal proposito evidenziare che la Strategia Energetica Nazionale, approvata con D.M. 8 marzo 2013 emanato dal Ministero dello sviluppo economico e pubblicato "per comunicato" nella Gazzetta Ufficiale 27 marzo 2013 n. 73 non ha alcun valore normativo in quanto semplice atto amministrativo di carattere generale in attesa dell'emanazione di provvedimenti applicativi. Nel merito della Strategia, infine, dal sito della Camera dei Deputati si evince che per effetto del referendum popolare abrogativo tenutosi nei giorni 12 e 13 giugno 2011, "l'istituto della SEN non fa perciò più parte del nostro ordinamento".*

² <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-04-26/petrolio-made-italy-nostro-150524.shtml?uuid=AbV4vwTF>

³ RA 2013 DGRME-UNMIG

⁴ RA 2013 DGRME -UNMIG

fenomeni di inquinamento mentre il pozzo Monte Alpi 9 Or, che l'ENI vorrebbe utilizzare a tal fine, non è stato autorizzato dal Sindaco di Grumento Nova che ha applicato saggiamente il principio di precauzione essendo la zona ad elevato rischio sismico.

Oltre la Val d'Agri non bisogna dimenticare che la Basilicata è interessata in terra ferma da 18 istanze di permessi di ricerca , 11 permessi di ricerca e 20 concessioni di coltivazione di idrocarburi per circa i 3/4 del territorio, a cui bisogna aggiungere le istanze nel mare Ionio. L'applicazione dell'art.38 insomma potrebbe, in base ad un presunto interesse nazionale, condannare la Basilicata a diventare un hub energetico destinato alla produzione di petrolio a danno di ogni altra ipotesi di sviluppo, con tutti i problemi ambientali che ne conseguirebbero.

Non è esonerato dalla corsa all'oro nero neanche il mare italiano. In totale oggi le aree richieste o già interessate dalle attività di ricerca di petrolio si estendono per circa 29.209,6 kmq di aree marine, 5000 kmq in più rispetto allo scorso anno. Il mar Ionio vede 10.311 kmq interessati da 16 richieste di ricerca, una di coltivazione e un permesso di ricerca già attivo. Il Canale di Sicilia ha 6.954 kmq interessati da 3 richieste di concessione, 10 istanze di ricerca e 5 permessi di ricerca già rilasciati. Il mar Adriatico invece ha sotto scacco delle compagnie petrolifere 11.944 kmq, di cui 2 istanze di concessione, 17 di ricerca e 7 permessi già rilasciati per l'esplorazione dei fondali marini. A queste si devono aggiungere poi i 76419 kmq richiesti dalle società per avviare attività di prospezione, ovvero la prima fase di indagine per individuare le aree su cui poi eseguire ricerche più approfondite.

Passando alle **osservazioni tecniche** si rileva che la norma in questione, volendo al momento soffermarsi solo gli aspetti più rilevanti, stabilisce, nella sostanza:

- con il combinato disposto di comma 1, 2, 3 e 6 ultimo periodo che *“le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere strategico”* e rientrano quindi, sia a terra che a mare, nell'iter autorizzativo semplificato e accelerato, anche in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), derivante dalla cosiddetta legge Obiettivo, oggi traslata nel Codice Appalti (Dlgs n. 163/2006);
- con i comma 5 e 6, modifica la normativa di settore (legge 9 gennaio 1991 n. 9) accorpando in un titolo unico le attività di ricerca e coltivazione, che erano sinora mantenute distinte, ed estende la durata della concessione da 20 a 30 anni;
- con il comma 6 lettera b) stabilisce di applicare impropriamente la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) invece che la VIA al programma dei lavori della singola concessione;
- con i commi 9 e 10 riguardanti i cosiddetti *progetti sperimentali* localizzati in *prossimità delle aree di altri stati rivieraschi* intende bypassare la fase di studio avviata nel 2002 in capo al Ministero dell'ambiente sui rischi di subsidenza in Alto Adriatico pur di superare *l'attuale blocco delle attività* (come si legge nella Relazioni introduttiva dell'AC 2629).

Quindi le disposizioni in esame:

a) consentono di applicare le procedure semplificate e accelerate sulle infrastrutture strategiche di cui al Dlgs n. 163/2006 ad una intera categoria di interventi senza individuare alcuna priorità;

b) trasferiscono d'autorità le VIA sulle attività a terra dalle Regioni al Ministero dell'Ambiente senza tenere conto della necessità di esaurire le procedure in corso presso l'amministrazione che le ha avviate;

c) compiono una forzatura rispetto alle competenze concorrenti tra Stato e Regioni ci cui al vigente Titolo V della Costituzione;

d) riunificano una concessione unica per ricerca e coltivazione in contrasto con la distinzione tra le autorizzazioni per prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi di cui alla Direttiva 94/22/CE e al decreto di recepimento Dlgs n. 625/1996;

e) applicano impropriamente e erroneamente la Valutazione Ambientale Strategica di cui alla Direttiva 2001/42/CE e la VIA;

f) trasformano forzatamente gli studi del Ministero dell'Ambiente sul rischio subsidenza in Alto Adriatico legato alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, di cui alla legge n. 112/2008, in "progetti sperimentali di coltivazione" (!);

g) costituiscono una distorsione rispetto alla tutela estesa dell'ambiente e della biodiversità rispetto a quanto disposto dalla Direttiva Offshore 2013/30/UE;

h) non rispecchiano l'attenzione dedicata alla tutela della biodiversità, al ruolo delle regioni e degli enti locali dalla nuova Direttiva 2014/52/UE sulla Valutazione di Impatto Ambientale;

Ma andiamo per ordine ad approfondire i vari aspetti.

La questione delle competenze

(commi da 1 a 5)

Nei commi da 1 a 5 dell'art. 38 del decreto legge n. 133/2014 risulta evidente non solo l'esclusione degli enti locali ma soprattutto si ha la marginalizzazione delle stesse Regioni, considerate alla stregua di tutte le amministrazioni che concorrono al processo decisionale, senza che vengano rispettate le loro competenze di cui al Titolo V della Costituzione che presuppongono la necessità di intese forti nel rispetto del principio di leale collaborazione richiamato dalla Carta.

Come giustamente ricordato dall'avvocata Valentina Stefutti nella rivista specializzata on-line "Diritto all'ambiente" (con riferimento a quanto stabilito al comma 1 dell'art. 38 del decreto legge n. 133/2014 in esame) ai sensi del comma 3 dell'art. 117 della Costituzione *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia* sono materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Ne consegue che, come significato da tempo dalla Corte Costituzionale e ricordato da Stefutti: *"la disciplina statale, perché non vada ad incidere significativamente nell'ambito dei poteri regionali, debba essere limitata a quanto strettamente indispensabile, dovendo essere adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione."*

D'altra parte è proprio quello che la Corte Costituzionale stabilisce con la sua Sentenza n. 383/2005 con la quale l'Alta Corte rimanda alla necessità di "intese forti" su questa materia tra Stato e Regioni, ricordando come *"Tali intese – infatti - costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, e quindi non sono superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, la volontà della Regione interessata non può essere sostituita da una determinazione dello Stato."*

Il professore di diritto costituzionale dell'Università di Teramo Enzo Di Salvatore in una recente intervista ad AltraEconomia si sofferma inoltre giustamente sul ruolo costituzionale delle Regioni e il loro coinvolgimento in Conferenza di servizi, previsto dalla lettera b), primo periodo, comma 6 dell'art. 38: *"Un dubbio di legittimità concerne, infine, il rilascio dell'intesa da parte della Regione e, cioè, il fatto che il decreto del Governo sembrerebbe richiedere che l'intesa venga rilasciata in conferenza di servizi. Per la verità questa possibilità è già contemplata da tempo, ma nella prassi le singole Regioni hanno sempre rilasciato o negato l'intesa con un atto ad hoc, comunicato al Ministero dello Sviluppo Economico. Il decreto-legge, invece, parla di "apposita" conferenza di servizi (oltre tutto, in altra sua parte detta una nuova disciplina dell'efficacia degli atti di assenso che devono trovare espressione in seno alla conferenza). Questa previsione forse è dettata da esigenze di celerità, atteso che il procedimento deve concludersi entro 180 giorni (suppongo a partire dall'istanza presentata dalla società petrolifera). Ma se così fosse, la disposizione sarebbe certamente illegittima, in quanto tende a considerare la partecipazione della Regione al procedimento alla stregua di qualsiasi amministrazione pubblica, chiamata a rilasciare un semplice nulla osta o una mera autorizzazione. L'intesa della Regione si configura, invece, come atto "politico", non come atto amministrativo, in quanto si giustifica quale compensazione alla perdita di competenza della Regione*

dovuta all'attrazione in capo allo Stato della stessa per esigenze di carattere unitario. Basta leggere quello che ha stabilito al riguardo la Corte costituzionale con le sentenze n. 482 del 1991 e n. 283 del 2005: la Regione ha diritto di partecipare alle decisioni assunte in sede statale con l'intesa e, in caso di mancato accordo con lo Stato, potrebbe portare all'attenzione della stessa Corte il problema, provocando un conflitto di attribuzione. Ma questo presuppone che l'atto della Regione conservi intatta la sua autonomia: se, invece, la Regione si esprimerà in conferenza, l'atto sarà imputato alla conferenza e non alla Regione."

Si aggiunga, come giustamente osservato sempre da Stefutti, sotto altro profilo l'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione "abilita lo Stato ad intervenire solo in ordine a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione, non può legittimamente giustificare l'appropriazione, ad opera del Governo nazionale, di interi ambiti di disciplina, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni".

Ed è esattamente questo il caso del dettato del provvedimento governativo in questione quando con le disposizioni contenute nel decreto (comma 1 dell'art. 38) si avoca il potere di intervento allo Stato, non facendo nemmeno lo sforzo di indicare uno strumento pianificatorio e programmatico, che almeno individui gli interventi ritenuti di prioritario interesse nazionale.

Nel decreto in esame ci si limita a contemplare nell'ampia categoria della "strategicità", senza alcuna distinzione, tutte le attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi nonché quelle di *stoccaggio sotterraneo di gas*. Attività le prime che, tra l'altro, sono ampiamente aleatorie sia rispetto ai risultati economici attesi che alle ricadute sociali ed ambientali.

Esiste poi il problema del coinvolgimento degli enti locali che andrebbe esaminato con maggiore attenzione, come osserva il professor Di Salvatore: *"Un secondo problema riguarda la partecipazione degli Enti locali al procedimento. La legge n. 239 del 2004 aveva riconosciuto loro questo diritto. Successivamente la legge n. 99 del 2009 ha limitato la partecipazione degli Enti locali al procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione al pozzo esplorativo, alla costruzione degli impianti e delle infrastrutture connesse alle attività di perforazione. Ora il decreto sblocca l'Italia non fa più menzione degli Enti locali. Colgo l'occasione per ricordare che dinanzi al TAR Lazio pende un ricorso avverso un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi, che verrà discusso il 27 novembre prossimo. Con il ricorso si chiede al TAR -seppure in via subordinata- di sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge n. 99 del 2009, per violazione del principio di leale collaborazione."*

Fa bene il professor Di Salvatore a sollevare il problema degli enti locali visto che la norma, così come concepita, costituisce un arretramento rispetto all'attuale formulazione del vigente articolo 6, comma 17 del Dlgs n. 152/2006 per quanto riguarda il coinvolgimento degli enti locali nei procedimenti autorizzativi riguardanti le attività offshore.

Si ricorda che l'ar. 35 del dl 83/2013 che modifica il Codice dell'Ambiente, recita:

*"Art. 35 Disposizioni in materia di ricerca ed estrazione di idrocarburi
In vigore dal 12 agosto 2012*

1. L'articolo 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è sostituito dal seguente:

«17. Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni dell'Unione europea e internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette, fatti salvi i procedimenti concessori di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991 in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 ed i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini della esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione da autorizzare nell'ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi. Le predette attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di

impatto ambientale di cui agli articoli 21 e seguenti del presente decreto, sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle attività di cui al primo periodo (...).

La questione delle procedure

Commi 1, 2 e 3

La dichiarazione di “strategicità”, derivante dalla Legge n. 443/2001 (cd. Legge Obiettivo), seppur discutibile data l’ampiezza degli interventi in esso previsti, deriva comunque dall’elenco di opere ricompreso nel Primo Programma delle Infrastrutture strategiche (Delibera CIPE n. 121/2001) e ha come conseguenza l’applicazione di procedure autorizzative accelerate e semplificate oggi ricomprese nel Codice degli Appalti (Dlgs n. 163/2006, cd “Codice Appalti”) alle sole opere ricomprese nel Programma, cosa che le disposizioni del cd decreto *Sblocca Italia* ignorano bellamente.

La strategicità dichiarata nel decreto (come emerge dalla lettura del combinato disposto commi 1, 2, 3 e 6 dell’art. 38 del decreto legge n. 133/2014 in esame) comporta per la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, come stabilito dal Dlgs n. 163/2006, che: la Commissione VIA si esprima sul progetto preliminare e che la finalità di tale espressione sia principalmente quella di indicare al proponente, in generale attraverso un impressionante numero di prescrizioni, quali sono le caratteristiche che deve avere il progetto per risultare ambientalmente compatibile. Compatibilità ambientale che viene decisa a maggioranza dal CIPE, mentre le amministrazioni preposte alla tutela dell’ambiente e dei beni paesaggisti e culturali rendono solo un parere. Decisione che non prevede controdeduzioni alle Osservazioni presentate da cittadini e dagli enti locali nel termine tassativo di 30 giorni. A seguito del giudizio positivo reso dal CIPE sul progetto preliminare il proponente sviluppa il progetto definitivo. Sul progetto definitivo la valutazione diviene in sostanza una riduttiva verifica di ottemperanza alle prescrizioni date sul progetto preliminare. La pubblicità del progetto e le osservazioni del pubblico sono anch’esse ristrette al progetto preliminare, che non dà ovviamente conto di tutti gli impatti che emergeranno invece in sede di progetto definitivo.

Ben altra è la procedura di VIA valida sino ad oggi per questo settore secondo la normativa nazionale di riferimento (disciplinata dal Dlgs n. 152/2006, cd “Codice Ambiente” e s.m.i): la valutazione di impatto ambientale viene compiuta sul progetto definitivo; entro 60 giorni devono essere presentate le osservazioni da parte di chiunque abbia interesse al progetto; l’autorità competente può disporre una consultazione avvenga mediante lo svolgimento di un’inchiesta pubblica per l’esame dello SIA, dei pareri forniti dalle P.A. e delle osservazioni dei cittadini; l’intera procedura è in capo al Ministero dell’ambiente (autorità competente) che acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata, le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati, nonché nel caso di progetti di competenza statale i pareri delle regioni interessate e si conclude con un provvedimento di VIA, espresso e motivato dello stesso Ministero, reso anche nell’ambito di una Conferenza di servizi.

E’ evidente come estendere le procedure semplificate e accelerate ad una larghissima e imprecisata categoria di interventi comporti una inibizione della capacità di intervento nell’iter autorizzativo di un numero indefinito di opere da parte di Regioni, enti locali e cittadini interessati.

La questione del “passaggio di competenze” sulla VIA

Comma 4

Sempre con riguardo alla procedura di VIA, con il comma 3 dell’art. 38 del decreto legge 133/2014 si stabilisce che le procedure di valutazione di impatto ambientale per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi a terra che siano state avviate dalla Regioni, come stabiliva sinora la Legge, se non completate entro il 31 dicembre 2014 debbano essere avocate dallo Stato e trasmesse automaticamente al Ministero dell’Ambiente.

Ciò è contrario all’art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale (Codice Civile) che stabilisce il principio “tempus regit actum” [ogni atto è regolato dalla legge del tempo in cui esso si verifica], Fondamentale principio che contempla tra l’altro il principio di irretroattività: la norma giuridica non si applica a fatti, rapporti o procedure sorti e/o avviati prima che la nuova norma entri in vigore, Ne

conseguenze che ogni atto deve essere disciplinato dalla normativa vigente al momento in cui essa è posta in essere..

Nel caso specifico il legislatore pretende che procedimenti di VIA avviati dalla Regioni, sulla base di norme diverse per ogni amministrazione e che quindi prevedono modalità diverse di svolgimento e di assunzione delle decisioni finali abbiano a cessare “per decorrenza dei termini” passando automaticamente nella mani del Ministero dell’ambiente, seguendo per giunta secondo una procedura semplificata e accelerata che si applica alle c.d infrastrutture strategiche.

Il non aver previsto un meccanismo transitorio di esaurimento delle procedure in atto, avviate con normativa diversa da quella introdotta, è uno degli altri elementi che conferma la grande approssimazione con la quale è stata redatta la norma.

Questo comunque avrà come conseguenze un forte aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale: infatti, a quanto risulta dai dati ufficiali, sono 173 i progetti a terra che con l'attuale legislazione, devono fare la VIA regionale (68 istanze di permessi di ricerca, 96 permessi di ricerca, 9 istanze di concessione a coltivazione

La questione dell’Alto Adriatico e dei “progetti sperimentali”

Commi 9 e 10

Come abbiamo visto, quanto previsto con le disposizioni contenute nei commi 9 e 10 dell’art. 38 si trasformano gli studi che dovevano essere portati a termine dal Ministero dell’Ambiente per verificare il mantenimento del divieto delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione in Alto Adriatico (art. 8 della legge n. 112/2008) in “*progetti sperimentali di coltivazione*” sotto il controllo del Ministero dello Sviluppo economico e del Ministero dell’Ambiente. Anche qui l’interesse alla tutela dell’ambiente, nel rispetto del principio di precauzione viene subordinato all’esigenza di riprendere *le attività di produzione interrotte nel 2002 nel quadrante del Golfo di Venezia che va dal Tagliamento al Po di Goro.*

Infatti è stata sì la Legge 31 luglio 2002, n. 179 "Disposizioni in materia ambientale" che all’art. 26 “*Disposizioni relative a Venezia e Chioggia*”, comma 2 ha stabilito: *la modifica dell'articolo 4, comma 1, della normativa di settore, la legge 9 gennaio 1991, n. 9, estendendo il divieto di prospezione, ricerca e coltivazione: alle acque del Golfo di Venezia, nel tratto di mare compreso tra il parallelo passante per la foce del fiume Tagliamento e il parallelo passante per la foce del ramo di Goro del fiume Po*".

Ma poi è seguito il Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria" che all’art. 8, comma 1 stabilisce che: “*1. Il divieto di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle acque del golfo di Venezia, di cui all'articolo 4 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, come modificata dall'articolo 26 della legge 31 luglio 2002, n. 179, si applica fino a quando il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, del territorio e del mare, non abbia definitivamente accertato la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste, sulla base di nuovi e aggiornati studi, che dovranno essere presentati dai titolari di permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione, utilizzando i metodi di valutazione più conservativi e prevedendo l'uso delle migliori tecnologie disponibili per la coltivazione.*”

Sinora era al solo Ministero dell’Ambiente che facevano capo gli studi sui rischi di subsidenza legati alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nell’Alto Adriatico, mentre con i “progetti sperimentali”, come fa presupporre lo stesso nome, si intende riavviare in condominio con il Ministero dello Sviluppo Economico, interessato allo sviluppo delle attività economico produttiv, proprio quelle attività che erano state giustificatamente interdette per motivi ambientali e di protezione civile in questa delicatissima zona.

Tutto questo nonostante le evidenze del fenomeno. Ad esempio secondo i dati Arpa il litorale ravennate (dove è presente un’intensa attività estrattiva offshore), presenta abbassamenti generalmente fino a circa 5

mm/anno, con alcune aree più critiche come l'area costiera compresa tra il Lido Adriano e la foce del Bevano che presenta una depressione più importante, facendo registrare un abbassamento pari a 20 mm/anno in corrispondenza della foce dei Fiumi Uniti.

La norma pone peraltro un rilevante dubbio interpretativo. Se è indubbio che, secondo le migliori regole di tecnica legislativa, la disposizione generale debba precedere le eventuali disposizioni subordinate e/o di dettaglio, nel caso di specie non sarebbe stato oggettivamente possibile inserire il comma 1bis prima del comma 1.

Ora, l'art.1-bis, fa espresso ed unico riferimento alle "risorse nazionali", e allo stesso tempo ai "paesi rivieraschi" e non già alle "aree di cui al comma 1 del presente articolo", il che non consentirebbe di ritenere, de plano, che la norma si riferisca solo a Croazia e Slovenia. Questo significa che, per come è scritta la norma, questa ben potrebbe intendersi riferita non solo all'Alto Adriatico ma anche ad altre aree, a cominciare dal Canale di Sicilia.

L'atto concessorio unico

Commi 5 e 6

A proposito del "titolo concessorio unico" di ricerca e coltivazione di idrocarburi, proposto nei commi 5 e 6 dell'art. 38 del decreto legge n. 133/2014 c'è subito da osservare che la mancata, netta distinzione tra le fasi di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi è contraria allo spirito e alla lettera della normativa comunitaria di riferimento **Direttiva 94/22/CE "relativa alle condizioni di rilascio e dei esercizio delle autorizzazioni di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi"** che non a caso all'art. 4 ribadisce che **debbono esserci autorizzazioni specifiche legate alle singole attività.**

Distinzione questa che viene totalmente rispettata e recepita dal Decreto legislativo n. 625/1996 che costituisce attuazione della Direttiva 94/22/CE, non a caso nemmeno citato nei commi in questione dell'art. 38 del decreto.

Il combinato disposto della legge di settore n. 9/1991, che con i commi 5 e 6 si intende modificare, e del Dlgs n. 625/1996, nemmeno citato dal legislatore, evidenzia la diversa natura e i diversi impatti previsti nelle varie fasi per le diverse aree di intervento:

- L'autorizzazione del permesso di ricerca è disciplinata dall'art. 6 della legge n. 9/1991, che dispone, tra l'altro: *1. Il permesso di ricerca è accordato con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentiti il Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia, e la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata di concerto, per le rispettive competenze, con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro della marina mercantile per quanto attiene alle prescrizioni concernenti l'attività da svolgere nell'ambito del demanio marittimo, del mare territoriale e della piattaforma continentale. 2. L'area del permesso di ricerca deve essere tale da consentire il razionale sviluppo del programma di ricerca e non può comunque superare l'estensione di 750 chilometri quadrati; nell'area del permesso possono essere comprese zone adiacenti di terraferma e mare (...).*
- La concessione di coltivazione invece è disciplinata invece dall'art. 9 della legge n. 9/1991 che dispone, tra l'altro: *"1. Al titolare del permesso che, in seguito alla perforazione di uno o più pozzi, abbia rinvenuto idrocarburi liquidi o gassosi è accordata la concessione di coltivazione se la capacità produttiva dei pozzi e gli altri elementi di valutazione geo-mineraria disponibili giustificano tecnicamente ed economicamente lo sviluppo del giacimento scoperto. (...)"*
- Si aggiunga, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 625/1996, che: *"1. La durata della concessione di coltivazione in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale è di venti anni; l'estensione della concessione non può superare i 150 chilometri quadrati; dopo quindici anni dal conferimento il concessionario, quando è necessario al fine di completare lo sfruttamento del giacimento, ha diritto ad una proroga di dieci anni se ha eseguito i*

programmi di coltivazione e di ricerca e se ha adempiuto a tutti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione.”

A questo proposito si aggiunga quanto osservato sempre rispetto a quanto stabilito dal nostro ordinamento anche in questo caso dal professor Di Salvatore: *“I dubbi che la previsione del titolo concessorio unico solleva riguardano il diritto di proprietà dei privati (art. 42 Cost.). La disciplina dei beni del sottosuolo si è sempre informata alla concezione fondiaria della proprietà. Già il codice civile del 1865 stabiliva che chi ha la proprietà del suolo ha pure quella dello spazio sovrastante e di tutto ciò che si trovi sopra e sotto la superficie. Secondo questa concezione, confermata dal codice civile del 1942 tuttora vigente, il sottosuolo appartiene al proprietario del fondo fino a quando il giacimento minerario non sia scoperto (e ne sia dichiarata la coltivabilità). Solo a partire da questo momento si ha l’acquisizione del giacimento al patrimonio indisponibile dello Stato. È a quel punto che lo Stato può dare il giacimento in concessione. In questa prospettiva, il permesso di ricerca si configura come un limite al godimento della proprietà, mentre la concessione è costitutiva di nuove capacità, poteri e diritti che altrimenti non si avrebbero. Vero è che la Costituzione, all’art. 42, ammette che la proprietà privata possa essere espropriata, ma solo per motivi di interesse generale e salvo indennizzo. Nel caso del rilascio del titolo unico, mancherebbe la dimostrazione dell’utilità generale, non essendo ancora stato scoperto il giacimento. Per questo, nonostante si cerchi di mantenere distinta la fase della ricerca da quella dell’estrazione, la previsione di un titolo unico, che entrambi i “momenti” riunisce, getta un’ombra sulla legittimità di una scelta siffatta.”*

Infine, si aggiunga che il “titolo concessorio unico” di cui ai commi 5 e 6 dell’art. 38 del decreto legge n. 133/2014 non solo non distingue tra le due diverse fasi di intervento (una relativa ad un’area molto estesa e l’altra rispetto ad una localizzazione specifica), ma ingenera confusione tra le normative VAS e VIA.

Infatti, a quel che è dato capire, alla lettera b) del primo periodo del comma 6 dell’art. 38 si stabilisce che sul programma complessivo dei lavori, attinente, a quanto si deduce, alla fase di ricerca si svolga la VAS entro 180 giorni.

Nel secondo periodo dell’art. 6 si stabilisce, invece, che per le attività di perforazione debba svolgersi la VIA entro sessanta giorni; il che conferma tra l’altro (se ce ne fosse bisogno) che si applicano le procedure accelerate e semplificate derivanti dalla legge Obiettivo.

Ci troviamo quindi di fronte ad un uso distorto e improprio delle valutazioni ambientali, per cui si confonde la valutazione ambientale di un programma di ricerca legato alla realizzazione di un singolo progetto anche se di ricerca (che dovrebbe essere sottoposto a VIA) con un piano/programma che riguarda un intero settore o categoria di interventi, quali quelli energetici (da sottoporre a VAS, ai sensi della Direttiva 2001/42/CE e degli artt. 5, comma 1 e 6 comma 1 del Dlgs n. 152/2006).

Il paradosso è che mentre la cosiddetta Strategia Energetica Nazionale, che costituisce il Piano/Programma nazionale governativo per il settore, non è stata sottoposta a VAS, si sottopone a VAS uno specifico progetto di ricerca e il suo programma di lavori, quasi come se nel corso della ricerca non si svolgessero attività che hanno uno specifico impatto sull’ambiente da valutare puntualmente, in VIA.

Si precisa infine che addirittura si renderebbe auspicabile, più che una VIA separate per ognuna delle istanze, una VIA unica e complessiva, che possa valutare anche l’effetto cumulativo degli impatti, in conformità con quanto definito dallo stesso Dlgs n. 152/2006. Una VIA unica e complessiva che con maggiore grado di analiticità, rispetti l’obbligo di valutare gli impatti cumulativi e gli interventi connessi che discende dall’art. 3, comma 2, lett. b), n. 2, del DPCM, n. 377/88 recante *“Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale”*.

A questo ultimo proposito il T.A.R. Puglia – Lecce, Sez. I, prendendo le mosse dalla cospicua giurisprudenza in materia, con le sentenze nn. 1295, 1296 e 1341 del 13-14 luglio 2011, per fattispecie in tutto identiche a quella in esame (tre distinte ma contigue aree di permesso per la ricerca in mare di idrocarburi con la tecnica dell’Air Gun), si colloca nella medesima linea di pensiero, affermando che, *“quando l’intervento progettato, pur essendo suddiviso in singole frazioni anche al solo fine di soddisfare esigenze di snellezza procedimentale dell’impresa, appare riconducibile ad un unico programma*

imprenditoriale, la conseguenza che si registra sul terreno del doveroso assoggettamento a VIA è senz'altro quella di una analisi che tenga conto necessariamente dei cd impatti cumulativi”.

Le normative comunitarie

Tutti i commi

Quanto disposto dal decreto legge 133/2014 pare anche ignorare l'attenzione dedicata all'ambiente dalla nuova **Direttiva “Offshore” 2013/30/UE** che, nel combinato disposto del paragrafo 1 del paragrafo 2 dell'articolo 4, specifica che il *soggetto che richiede licenza* di coltivazione debba soddisfare determinati requisiti che ne dimostrino *la capacità tecnico-finanziaria*, tra i quali alla lettera d) del paragrafo 2 ci sono *le informazioni disponibili riguardanti le prestazioni del richiedente in materia di sicurezza e ambiente*.

Ma non è finita qui, perché nel paragrafo 6 dell'art. 4 della Direttiva “Offshore” *nel valutare le capacità tecniche e finanziarie*, si fanno espliciti riferimenti alle aree protette ai sensi delle Direttive Habitat e Uccelli e *a tutti gli ambienti marini e costieri sensibili sotto il profilo ambientale, soprattutto agli ecosistemi che svolgono un ruolo importante nella mitigazione del cambiamento climatico e nell'adattamento a quest'ultimo*. E' questa un'attenzione ai valori ambientali di cui non si trova traccia nel decreto legge in esame.

Vale la pena riportare il testo integrale del paragrafo in questione dell'art. 4 della Direttiva “Offshore”:

“6. Nel valutare le capacità tecniche e finanziarie di un richiedente licenza, si accorda particolare attenzione a tutti gli ambienti marini e costieri sensibili sotto il profilo ambientale, soprattutto agli ecosistemi che svolgono un ruolo importante nella mitigazione del cambiamento climatico e nell'adattamento a quest'ultimo, quali le paludi salmastre e le praterie di erba marina, nonché alle zone marine protette, tra cui le zone speciali di conservazione a norma della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, le zone di protezione speciale a norma della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e le zone marine protette, conformemente a quanto convenuto dall'Unione o dagli Stati membri interessati nel quadro di accordi internazionali o regionali di cui sono parte.”

Il ché porta a dedurre innanzitutto che le capacità tecnico-finanziarie del richiedente licenza e quindi promotore del progetto devono essere parametrare non solo per rispondere ad un generico danno ambientale, ma devono tener conto dei valori che sono messi a rischio e quindi possono essere danneggiati o distrutti tra quelli sottoposti a tutele comunitarie o nazionali o comunque considerati “sensibili” per il loro valore naturalistico o in relazione ai cambiamenti climatici.

Di questa attenzione non si trova traccia nel decreto in esame con il quale anzi si preferisce accelerare e semplificare le procedure prima del recepimento che l'Italia deve fare della Direttiva “Offshore”, come gli altri Paesi membri della UE, entro il 15 giugno 2015.

Gli estensori del decreto legge n. 133/2014 paiono ignorare anche l'attenzione dedicata alla biodiversità dalla nuova **Direttiva VIA 2014/52/UE**, nella quale si stabilisce che la valutazione dei progetti *descrive e valuta, in modo appropriato per ciascun caso particolare gli effetti significativi diretti e indiretti, di un progetto sui seguenti fattori: (...) b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE”* (come si legge all'art. 1, paragrafo 1, lettera b) della Direttiva VIA).

E' sempre la nuova Direttiva sulla VIA, che dovrebbe essere recepita entro il 17 maggio 2017, che dedica particolare attenzione al coinvolgimento nel processo decisionale di tutte le amministrazioni, anche locali, interessate al progetto, stabilendo nel nuovo paragrafo 1 dell'art. 6 della nuova Direttiva VIA che gli Stati membri debbano adottare *“...tutte le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate al progetto, per la loro specifica responsabilità in materia di ambiente o in virtù delle loro competenze locali o regionali, abbiano la possibilità di esprimere il loro parere sulle informazioni fornite dal committente e sulla*

domanda di autorizzazione...”. Proprio quel rispetto delle competenze locali e regionali che il decreto legge in esame, facendo riferimento alle procedure accelerate e semplificate derivanti dalla legge Obiettivo, intende bypassare.

Infine, è sempre la nuova Direttiva VIA che al paragrafo 4 dell’art. 7 prevede che si avviino consultazioni tra gli Stati membri nel caso di un eventuale impatto transfrontaliero di un progetto e delle misure previste per ridurre ed eliminare l’impatto. Il che pone un problema, in prospettiva, per la valutazione dei cosiddetti “progetti sperimentali” che si vorrebbe avviare subito con una forzatura unilaterale.

Proposte di emendamento:

Queste, pertanto, le richieste:

l’abrogazione dell’articolo 38 del decreto legge 12 settembre 2014 n. 133.

In subordine, si propongono i seguenti emendamenti:

1) All’art. 38, comma 1, primo periodo del decreto legge 12 settembre 2014 n. 133, dopo le parole:

“...di stoccaggio sotterraneo di gas naturale...”

Inserire le parole:

“..., individuate in un apposito Programma da sottoporre a Valutazione Ambientale Strategica, approvato dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica,...”

2) All’art. 38, comma 4, primo periodo del decreto legge 12 settembre 2014 n. 133, dopo le parole:

“...conclude...”

Inserire le parole:

“...,se le norme regionali e l’avanzamento dell’istruttoria lo consentono,...”

3) All’art. 38, comma 4 del decreto legge 12 settembre 2014 n. 133 è abrogato il secondo periodo e sostituito con il seguente:

“Le Regioni trasmettono al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del mare i procedimenti che abbiano avuto inizio all’entrata in vigore della presente decreto e dopo la sua entrata in vigore”

4) è abrogato il comma 5 dell’art. 38 decreto legge 12 settembre 2014 n. 133

5) è abrogato il comma 6 dell’art. 38 decreto legge 12 settembre 2014 n. 133

6) è abrogato il comma 7 dell’art. 38 decreto legge 12 settembre 2014 n. 133

7) è abrogato il comma 8 dell’art. 38 decreto legge 12 settembre 2014 n. 133

8) All’art. 38, comma 9 del decreto legge 12 settembre 2014 n. 133 sono abrogate le parole:

“...e la valorizzazione delle risorse nello svolgimento dell’attività mineraria, la procedura definita nel presente articolo si applica ai titoli minerari e ai procedimenti di conferimento ricadenti nelle aree di cui al comma 4, comma 1.”

E sostituite con le parole:

“(....). La sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste, sulla base di nuovi e aggiornati studi è affidata al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, che si avvale a tale scopo di ISPRA,”

9) è abrogato il comma 10 dell’art. 38 decreto legge 12 settembre 2014 n. 133

Rispetto a tali richieste, sono state introdotte alcune modifiche, come di seguito riportato, che lasciano però inalterato il giudizio complessivo sull’art. 38

- I. E’ stato aggiunto un comma 1 bis in cui si dice che il MiSE con proprio decreto, sentito il Ministero dell’Ambiente, “predispone un piano delle aree” in cui sono consentite le attività strategiche di cui al comma 1. Viene in parte accolta una delle richieste, ma non si specifica se il piano deve essere sottoposto a VAS.
- II. Al comma 4 rimane invariato l’automatismo per l’avocazione da parte dello Stato delle VIA regionali, e viene introdotta solo una proroga dei termini del “trasferimento” dal 31 dicembre 2014 al 31 marzo 2015.
- III. Cambiano, le lettera da a) a c) del comma 6 stabilendo che ci sia un procedimento unico che debba esaurirsi nel termine di 180 giorni, a) con un “parere sul programma complessivo dei lavori di verifica dell’impatto ambientale” espresso entro 60 giorni dalla Commissione Via e VAS, senza specificare se si tratti di procedura VIA; b) che si conclude con decreto del MiSE; c) aggiungendo, ed è importante, che possono richiedere le autorizzazioni i soggetti che, in possesso di adeguata capacità tecnica e finanziaria, possano presentare “idonee fideiussioni bancarie o assicurative, commisurate al valore delle opere di recupero ambientale previste”.
- IV. E’ aggiunto un comma 6-bis “i progetti di opere e interventi relativi alle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi (...) sono sottoposti a valutazione di impatto ambientale nel rispetto della normativa dell’Unione Europea. La valutazione di impatto ambientale è effettuata secondo le modalità e le competenze previste dalla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni”.
- V. È aggiunto, inoltre, il comma 6 ter che stabilisce che il rilascio delle nuove autorizzazioni per la ricerca e la coltivazioni di idrocarburi sia vincolata ad una “verifica sull’esistenza di tutte le garanzie economiche da parte della società richiedente, per coprire i costi di un eventuale incidente durante le attività, commisurati a quelli derivanti dal più grave incidente nei diversi scenari ipotizzati in fase di studio e di analisi dei rischi”.
- VI. Nel comma 8 è introdotto un ultimo periodo che sembra mitigare quanto stabilito all’art. 4 a proposito dell’avocazione da parte dello Stato della procedure di VIA regionale stabilendo che chi presenta la istanza possa fare opzione, entro 30 giorni dalla data in vigore della legge di conversione del decreto, per “il proseguimento del procedimento di valutazione di impatto ambientale presso la regione.”
- VII. Al comma 10 viene aggiunta una parentetica al primo periodo del nuovo comma 1-bis del dl 112/2008, convertito nella legge 133/2008, che consente di avviare “progetti sperimentali di coltivazione” per un periodo non superiore a 5 anni; si aggiunge che tali progetti, siano autorizzati “previo esplicitamento della procedura di valutazione di impatto ambientale che dimostri l’assenza di effetti di subsidenza dell’attività sulla costa, sull’equilibrio dell’ecosistema e sugli insediamenti antropici”.
- VIII. Il nuovo comma 11-bis, che modificando l’art. 5 del Dlgs 117/2008 stabilisce che “l’operatore è tenuto ad avere un registro delle quantità esatte di rifiuti di estrazione solidi e liquidi, pena la revoca dell’autorizzazione all’attività estrattiva”.
- IX. Infine, viene aggiunto un nuovo comma 11-quater in cui si vieta “la ricerca e l’estrazione di shale-gas e di shale-oil e il rilascio dei relativi titoli minerari. A tal fine è vietata qualunque tecnica di iniezione in pressione nel sottosuolo di fluidi liquidi e gassosi, compresi eventuali additivi, finalizzata a produrre o favorire la fatturazione di formazioni rocciose.”