

# **Quadro normativo e prospettive per l'E&P in Italia**

**Marco Reggiani**



ASSOMINERARIA

Settore Idrocarburi e Geotermia

<sup>1</sup> Convegno Annuale, Arenzano (GE), 22 ottobre 2005

## **Indice sommario**

### **Premessa**

- 1. Elementi di sintesi del quadro normativo**
  - (a) Interesse minerario e interesse ambientale
  - (b) Evoluzione legislativa
- 2. Sentenza della Corte Costituzionale 14 ottobre 2005, n. 383**
- 3. Semplificazione amministrativa**
- 4. Accordi di compensazione ambientale**
- 5. Aree di miglioramento degli aspetti procedurali**

### **Riassunto conclusivo**



ASSOMINERARIA

Settore Idrocarburi e Geotermia

<sup>2</sup> Convegno Annuale, Arenzano (GE), 22 ottobre 2005

## Premessa

Il quadro normativo delle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi in Italia è caratterizzato dai diversi interventi “strutturali” succedutisi negli ultimi 10 anni. Tra l'altro, si ricordano: (i) la **“liberalizzazione”** secondo le direttive comunitarie (D.Lgs. n. 625 del 1996), e (ii) il **“decentramento amministrativo”** secondo il D.Lgs. n. 112 del 1998 come modificato dal D.Lgs. n. 443 del 1999, al quale si collega l'accordo Stato/Regioni del 24 aprile 2001.

Sono inoltre intervenute: (a) la **riforma del Titolo V della Costituzione** (una ulteriore modifica è oggetto di approvazione parlamentare), (b) 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”**, (c) la legge 11 febbraio 2005, n. 15 di modifica e disciplina di alcuni istituti della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul **procedimento amministrativo**, e (d) la sentenza della **Corte Costituzionale** 14 ottobre 2005, n. 383.



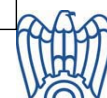
## Elementi di sintesi del quadro normativo – 1 di 4

### **Regime giuridico di concessione per le attività E&P**

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.

### **Competenza Stato / Regioni**

Sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, i compiti e le funzioni amministrative relative determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate.



## Elementi di sintesi del quadro normativo – 2 di 4

La valutazione del “momento” o interesse minerario e di quello ambientale è distinta **per competenza** e comunque **preventiva** (“**bilanciamento degli interessi**”).

Il programma di attività di ricerca e/o coltivazione di idrocarburi è “subordinato” al rilascio (a) del permesso o concessione mineraria, e (b) della valutazione di impatto ambientale.

Le singole attività/opere di ricerca e coltivazione di idrocarburi in Italia devono essere: (i) comprese nel programma lavori oggetto del rilascio del titolo minerario; (ii) autorizzate dall’Autorità competente.



## Elementi di sintesi del quadro normativo – 3 di 4

### **Attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi in terraferma:**

interesse minerario = la valutazione è riservata al Ministero Attività Produttive con l’intesa della Regione competente per territorio,

interesse ambientale = la valutazione è riservata alla Regione competente per territorio.

### **Attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi a mare:**

interesse minerario = la valutazione è riservata al Ministero Attività Produttive,

interesse ambientale = la valutazione è riservata al Ministero dell’Ambiente.



## Elementi di sintesi del quadro normativo – 4 di 4

### Evoluzione legislativa

La legge 23 agosto 2004, n. 239 introduce e disciplina tra l'altro il "procedimento unico" per il rilascio del permesso di ricerca e la concessione di coltivazione degli idrocarburi in terraferma ("semplificazione amministrativa").

La legge 11 febbraio 2005, n. 15 modifica e disciplina alcuni istituti della legge 7 agosto 1990, n. 241 utilizzabili e, in taluni casi, vincolanti per il "procedimento unico":

- Uso della **telematica**
- Compiti del **Responsabile del procedimento**
- Comunicazione dei **motivi ostativi** all'accoglimento dell'istanza
- **Accordi** integrativi o sostitutivi del provvedimento
- **Conferenza di servizi**.



## Sentenza della Corte Costituzionale 14 ottobre 2005, n. 383

Secondo la Corte Costituzionale:

(a) la disciplina legislativa riguardante il riordino del settore energetico contenuta nella legge 23 agosto 2004, n. 239 (così come la disciplina riguardante la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale) è riferibile prevalentemente alla materia "**produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia**", di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione;

(b) tale normativa deve prevedere **procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti** (nazionale, regionale, locale) **attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque**, deve prevedere adeguati **meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative** allocate agli organi centrali.



## Sentenza della Corte Costituzionale 14 ottobre 2005, n. 383

(c) la legge n. 239 del 2004 si configura come una **legge di generale riordino dell'intero settore energetico**, necessaria anche per dare attuazione allo stesso art. 117, terzo comma, Cost. in un settore in precedenza largamente di competenza statale e con il quale si intersecano anche alcuni profili inerenti a materie di sicura competenza esclusiva statale;

(d) tale legge opera il riordino dell'intero settore energetico mediante una legislazione di cornice ma introduce anche una **nuova disciplina di numerosi settori caratterizzata dall'attribuzione di maggiori poteri amministrativi ad organi statali**, in quanto evidentemente ritenuti gli unici a cui naturalmente non sfugge la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia e quindi **idonei ad operare in modo adeguato per ridurre eventuali situazioni di gravi carenze a livello nazionale** ("chiamata in sussidiarietà").



## Sentenza della Corte Costituzionale 14 ottobre 2005, n. 383

### **Semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di ricerca e coltivazione di idrocarburi in terraferma**

La sentenza in esame dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 77, 78, 79, 80, 81, 82 e 83 della legge n. 239 del 2004.

Le **norme** di semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di ricerca e coltivazione di idrocarburi in terraferma sono da ritenersi, secondo la Corte, **specificative delle caratteristiche della fase istruttoria e degli effetti del titolo minerario** fermo restando la necessità dell'intesa Stato / Regione sul rilascio del titolo minerario (acquisibile nell'ambito del procedimento di rilascio del titolo).



## Sentenza della Corte Costituzionale 14 ottobre 2005, n. 383

### Contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio

La sentenza in esame dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 84 della legge n. 239 del 2004 nella parte in cui prevede che la misura massima del «contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio» ... non possa «eccedere il valore complessivo del **quindici per cento** di quanto comunque spettante alla Regione e agli enti locali per le aliquote di prodotto della coltivazione».

Secondo la Corte, la determinazione dell'ammontare massimo del contributo compensativo può essere agevolmente ricondotta ad una normativa di principio, necessaria anche al fine di **garantire sull'intero territorio nazionale una relativa uniformità dei costi per le imprese di coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma**.



## Sentenza della Corte Costituzionale 14 ottobre 2005, n. 383

### Contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio

Viceversa, la sentenza in esame dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 84, della legge n. 239 del 2004, limitatamente alle parole «la mancata sottoscrizione degli accordi non costituisce motivo per la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti di idrocarburi o per il rinvio dell'inizio della coltivazione».

Secondo la Corte, la determinazione nella legge statale delle conseguenze della mancata sottoscrizione degli accordi restringe impropriamente la discrezionalità legislativa regionale attraverso la previsione di una normativa che non può essere qualificata come principio fondamentale.



## **Sentenza della Corte Costituzionale 14 ottobre 2005, n. 383**

### **Testo Unico**

La sentenza in esame dichiara non fondata le questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 121 della legge n. 239 del 2004, in particolare nella formulazione dei criteri della delega al Governo per la redazione di uno o più testi unici in materia di energia (il ricorso "chiedeva di fatto" che lo Stato potesse legiferare in materia di energia solo dettando principi fondamentali, ovvero mediante la redazione di testi unici meramente ricognitivi).



## **Sentenza della Corte Costituzionale 14 ottobre 2005, n. 383**

La sentenza in esame ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme sia del decreto "sblocca centrali" che della legge 23 agosto 2004, n. 239 per non aver previsto idonei strumenti di condivisione "orizzontale" con la Conferenza Unificata o le Regioni o Province autonome interessate.

In tale quadro, la pronuncia della Corte Costituzionale ha, in materia di **ricerca e coltivazione di idrocarburi**, "respinto" le obiezioni sollevate (a) sia in riferimento all'impianto delle norme di semplificazione per il rilascio dei titoli minerari (b) che alla misura massima del «contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio». E' inoltre confermata la legittimità dei criteri di delega per la redazione dei testi unici in materia di energia (e dell'auspicabile Testo Unico Idrocarburi).



## Semplificazione amministrativa – 1 di 4

Il permesso di ricerca e la concessione di coltivazione degli idrocarburi in terraferma, costituiscono **titolo per la costruzione degli impianti e delle opere necessari, degli interventi di modifica, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili all'esercizio**, che sono **dichiarati di pubblica utilità**. Essi **sostituiscono, ad ogni effetto, autorizzazioni, permessi, concessioni ed atti di assenso comunque denominati**, previsti dalle norme vigenti, fatto salvo quanto disposto dal decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 624 (comma 77).

Il permesso e la concessione di cui al precedente comma sono rilasciati a seguito di un **procedimento unico**, al quale partecipano le amministrazioni statali, regionali e locali interessate, **svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni** (comma 78).



## Semplificazione amministrativa – 2 di 4

La **procedura di valutazione di impatto ambientale**, ove richiesta dalle norme vigenti, si conclude entro il termine di tre mesi per le attività in terra ferma ed entro il termine di quattro mesi per le attività in mare e costituisce **parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzativo**.

Decorso tale termine, l'amministrazione competente in materia di valutazione di impatto ambientale si esprime nell'ambito della Conferenza di servizi convocata ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (comma 79).



## Semplificazione amministrativa – 3 di 4

Nel caso di **permessi di ricerca**, l'istruttoria si conclude entro il termine di **sei mesi** dalla data di conclusione del procedimento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (comma 80).

Nel caso di **concessioni di coltivazione**, l'istruttoria si conclude entro il termine di **sei mesi** dalla data di presentazione dello studio di impatto ambientale alle amministrazioni competenti (comma 81).



## Semplificazione amministrativa – 4 di 4

Il permesso di ricerca e la concessione di coltivazione degli idrocarburi in terraferma indicano le **prescrizioni e gli obblighi di informativa** posti a carico del richiedente per garantire la tutela ambientale e dei beni culturali. Qualora le opere di cui al comma 77 comportino variazioni degli strumenti urbanistici, il rilascio del permesso o della concessione di cui al medesimo comma 77 ha effetto di **variante urbanistica** (comma 82).

Le disposizioni succitate si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, eccetto quelli per i quali sia completata la procedura di valutazione di impatto ambientale, ovvero quelli per cui sia in corso di conclusione il relativo procedimento su dichiarazione del proponente (comma 83).



## Accordi di compensazione ambientale – 1 di 2

Le regioni e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti hanno **diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale**, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (comma 5).



## Accordi di compensazione ambientale – 2 di 2

Il **valore complessivo delle misure stabilite**, a seguito di specifici accordi tra la regione e gli enti locali interessati ed i titolari di concessioni di coltivazione di idrocarburi in terraferma non ancora entrate in produzione alla data di entrata in vigore della presente legge, a titolo di contributo compensativo per il **mancato uso alternativo del territorio** dovuto alla costruzione degli impianti e delle opere necessarie, agli interventi di modifica, alle opere connesse e alle infrastrutture indispensabili all'esercizio, **non può eccedere il valore complessivo del 15 per cento di quanto comunque spettante alla regione e agli enti locali per le aliquote di prodotto della coltivazione**. La regione competente per territorio provvede alla ripartizione dei contributi compensativi con gli enti locali interessati. (comma 84).



## Aree di miglioramento degli aspetti procedurali – 1 di 2

### Effetti della legge 23 agosto 2004, n. 239 (“obiettivi”)

- Coordinamento tra il procedimento minerario (intesa) e il procedimento di valutazione di impatto ambientale mediante la previsione di un **procedimento unico** (i) al quale partecipano le amministrazioni statali, regionali e locali interessate, (ii) svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, (iii) con tempi di chiusura stabiliti per legge.
- Estensione del “**valore**” dell’intesa e del **giudizio di compatibilità ambientale** per il rilascio del titolo minerario anche alla realizzazione delle singole opere previste dal programma lavori approvato nel titolo minerario stesso.
- Disciplina degli **accordi di compensazione ambientale** mediante regole e criteri di trasparenza e certezza.



## Aree di miglioramento degli aspetti procedurali – 2 di 2

### Effetti della legge 23 agosto 2004, n. 239 (“indirizzi”)

- **Attuazione (“leale collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali”)** degli strumenti o istituti previsti dalla Legge.
- **Valorizzazione delle riserve nazionali di idrocarburi.**  
Tra gli obiettivi di politica energetica del Paese trova posto la valorizzazione delle risorse nazionali di idrocarburi, favorendone la prospezione e l’utilizzo con modalità compatibili con l’ambiente (comma 3 lett. g).



## Riassunto conclusivo – 1 di 3

### Strumenti:

- aggiornamento dell'accordo del 24 aprile 2001 con la disciplina di dettaglio:
  - (a) Ministero Attività Produttive nel ruolo di *focal point* dell'istruttoria che dà impulso agli strumenti di legge;
  - (b) modalità operative della partecipazione alla conferenza di servizi ex legge 7 agosto 1990, n. 241 così come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15;
  - (c) avvio del processo di standardizzazione della documentazione richiesta per le istanze e gli allegati tecnici (sia per gli aspetti minerari che di sostenibilità ambientale).



## Riassunto conclusivo – 2 di 3

### Strumenti:

- individuare nuove iniziative di valorizzazione delle riserve nazionali di idrocarburi (“**apertura e/o riapertura di aree per le attività di ricerca e coltivazione**”);
- adottare un testo unico della disciplina della ricerca e coltivazione di idrocarburi (“**coordinamento e certezza della normativa applicabile**”);



## **Riassunto conclusivo – 3 di 3**

“nella **trasparenza** dei tempi necessari e delle condizioni richieste per lo sfruttamento delle risorse energetiche si trova la prospettiva in riferimento alle attività E&P in Italia”

