

Alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome

Alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome

**Oggetto: Proposta di Legge avente ad oggetto il ripristino del Piano delle Aree.**

Il responso delle urne del 4 Dicembre è stato netto. Il tempo fin qui trascorso ed i fatti intervenuti all'indomani della consultazione referendaria sono tali da indurci a passare da una prima fase di doverosa riflessione a quella di un'azione responsabile e conseguente.

Di che fatti e riflessioni trattasi?

In primis, dell'insediamento di un nuovo Esecutivo nel cui programma non si colgono elementi di discontinuità rispetto a quello precedente anche con riferimento alle politiche energetiche malgrado, sul piano della *governance* dell'energia, gli elettori abbiano chiaramente bocciato la proposta di riforma costituzionale, lasciando in capo alle Regioni la potestà legislativa concorrente, in questa come in altre importanti materie.

In seconda battuta, si tratta del procedere senza requie, da parte delle compagnie dell'Oil&Gas, delle azioni finalizzate all'ottenimento di titoli per la ricerca, l'estrazione in mare e su terraferma, il trasporto e lo stoccaggio di gas e petrolio.

Le cronache delle ultime settimane danno ulteriore conferma del fatto che nessuna delle aree del Paese tra quelle indicate nella Strategia Energetica Nazionale 2013 è risparmiata da questa irrefrenabile corsa alle fonti fossili: dal Canale di Sicilia fino alla Val Padana, transitando per la dorsale appenninica - zone terremotate incluse -. Non vi è palmo del territorio della Repubblica che si possa ritenere al riparo dall'insediamento di nuove trivelle o di nuove grandi opere inutili, dispendiose ed impattanti.

Con il voto del 4 Dicembre tuttavia è stato messo un punto fermo: quasi 19 milioni e mezzo di italiane e di italiani si sono espressi chiaramente contro l'estromissione delle comunità locali e delle Regioni dalle decisioni che riguardano i progetti "petroliferi" e le infrastrutture energetiche.

Il Governo, le forze politiche rappresentate in Parlamento e le Regioni, destinatarie e beneficiarie dirette di questa rinnovata fiducia, hanno il dovere di tenerne conto e di conformare la loro azione legislativa all'esito referendario, che impone alle Regioni di recitare un ruolo di primo piano nelle scelte di politica energetica del Paese.

Uno degli strumenti di primaria importanza, in questo senso, è il cosiddetto "Piano delle Aree", inopinatamente abrogato dalla Legge di Stabilità 2016.

E' bene rammentare che il "Piano delle Aree" era stato introdotto dalla legge di conversione del decreto "Sblocca Italia", su richiesta dell'ANCI e delle Regioni. Nelle intenzioni dei proponenti e del Legislatore, il "Piano delle Aree" avrebbe dovuto rappresentare un indispensabile strumento di ricerca di un ragionevole punto di equilibrio e di ricomposizione di interessi territoriali ed economici, in cui, oltre a garantire la salvaguardia di legittime prerogative costituzionali, avrebbero dovuto essere messe in gioco le migliori capacità di definizione di criteri scientifici e di procedure

metodologiche con valore “erga omnes”, garantendo al contempo i necessari processi di coinvolgimento e partecipazione democratica, come sanciti dalla Convenzione di Aarhus.

Lo strumento fu poi abrogato, come detto, in sede di approvazione della Legge di Stabilità 2016, malgrado l’opposizione delle Regioni promotrici del Referendum No Triv che avrebbero invece voluto mantenerlo e rafforzarlo, estendendone la sfera di applicazione anche alle aree marine poste entro le 12 miglia dalle linee di costa.

La questione fu al centro di uno dei sei quesiti referendari No Triv su cui non fu possibile votare a causa della soppressione del Piano ed anche oggetto di un acceso dibattito alla Camera e di uno specifico emendamento alla Legge di Stabilità 2016, che, posto ai voti, non fu accolto tuttavia dall’Aula.

I sottoscrittori della presente tornano a porre la questione alle Conferenze dei Presidenti delle Assemblee Legislative Regionali ed alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni in quanto rappresentative della volontà a suo tempo espressa dalle Regioni referendarie che vollero fortemente quel Piano e che tentarono di preservarlo.

Quanto sopra assume ancor più rilevanza all’indomani del Referendum sulla revisione costituzionale: la reintroduzione del Piano delle Aree e, quindi, la necessità di far partecipare attivamente le Regioni alla redazione dello strumento, non è solo atto politicamente ma anche costituzionalmente dovuto in quanto la materia “governo del territorio” è rimasta di competenza concorrente, unitamente a quella energetica.

Nel merito della questione energetica, inoltre, alla luce dell’urgente necessità di una radicale revisione della politica energetica nazionale ed europea in applicazione degli accordi della Cop 21 di Parigi, non è accettabile che gli obiettivi della Strategia Energetica Nazionale 2013 restino invariati!

Occorre avviare da subito in tal senso la revisione della normativa riguardante l’acquisizione dei titoli minerari, la ricerca, l’estrazione a fini produttivi, lo stoccaggio ed il trasporto di gas e di petrolio.

Non è ulteriormente rinviabile il fatto che il Paese si doti di uno strumento di pianificazione in grado di identificare quali aree del territorio e del mare debbano essere definitivamente e stabilmente sottratte alla disponibilità delle compagnie petrolifere.

Nella prospettiva di un rinnovato ed autentico regionalismo, le Assemblee Elettive Regionali ben potrebbero e dovrebbero, dunque, farsi motore, mediante apposita proposta legislativa da approvarsi all’unanimità, di un’innovazione normativa finalizzata al ripristino ed al potenziamento dello strumento del “Piano delle Aree”.

Questo è quanto i firmatari del presente documento auspicano possa accadere in tempi ragionevolmente brevi, in un clima di confronto sereno e costruttivo e ricercando la più ampia condivisione possibile.

Quale contributo alla discussione ed al lavoro delle Assemblee, si allegano alla presente la bozza del testo di proposta di legge ed una nota di approfondimento sul Piano delle Aree.

Roma, 13 febbraio 2017

## Allegati

n.° 1) Bozza del testo della proposta di modifica all'art. 38 d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164

n.° 2) Nota di approfondimento sul Piano delle Aree

Allegato n.° 1

Bozza del testo della proposta di modifica all'art. 38 d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 e modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208.

All'articolo 38 aggiungere il seguente comma:

*comma 1-bis:* “La Conferenza Stato Regioni, su proposta del Ministero dello Sviluppo Economico sentito il Ministero dell'Ambiente, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano di cui al primo periodo è adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”.

## **FOCUS SUL PIANO DELLE AREE DA SOTTRARRE ALLE ATTIVITA' OIL & GAS**

\*\*\*\*\*

**29 gennaio 2017**

A fine 2014 il Governo inseriva nello Sblocca Italia, mediante una specifica disposizione contenuta nella Legge di Stabilità 2015, la previsione di uno strumento di programmazione e razionalizzazione delle aree da destinare alle attività "petrolifere", rispondente alla necessità di armonizzare le scelte riguardanti nuovi progetti Oil & Gas con le politiche energetiche, di governo del territorio e di tutela dell'ambiente che interessano i singoli contesti regionali.

Non bisogna dimenticare, infatti, che in una delle prime bozze dello Sblocca Italia, seguendo una logica avulsa da qualsiasi disegno programmatico, il Governo aveva previsto che potessero essere aperte alle attività estrattive persino il Golfo di Napoli, il Golfo di Salerno e l'area marina delle Isole Egadi.

Nelle intenzioni dei proponenti il varo di un Piano delle Aree avrebbe dovuto costituire un argine, seppur debole, a quegli imprevedibili cambi di rotta da parte del Governo di turno.

Questo era il comma 554, dell'Art. 1, inserito nella Legge 190/2014 (Legge di Stabilità 2015, in vigore dal 1 gennaio 2015) e successivamente abrogato dalle Legge 208/2015:

*554. All'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, il comma 1-bis e' sostituito dal seguente: «1-bis. Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispose un Piano delle Aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza Unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'Intesa, si provvede con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239. Nelle more dell'adozione del Piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione».*

L'articolo 1, comma 554, inserito nel corso del passaggio in Senato, richiedeva l'Intesa delle Regioni interessate nella definizione - da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, sentito il Ministero dell'Ambiente - di un Piano delle Aree in cui consentire le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale.

In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, peraltro, gli atti sarebbero stati rimessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nelle more dell'adozione del Piano i titoli abilitativi sarebbero stati rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della nuova disposizione.

Dopo le opportune valutazioni "necessarie" dello Stato, anche rispetto alla generalità dei giusti vincoli incidenti sulla sua elaborazione, il Piano avrebbe ridotto lo spazio nazionale destinato all'Oil&Gas, razionalizzando le aree destinate allo sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi sia in terraferma che in mare. Pertanto all'approvazione del Piano sarebbe stata subordinata la possibilità di richiedere i nuovi titoli concessori unici introdotti con lo Sblocca Italia.

Nel novembre del 2015, a circa un anno di distanza dalla conversione in legge dello Sblocca Italia, dopo il positivo pronunciamento della Corte di Cassazione sui 6 quesiti depositati, entra nel voto l'azione referendaria No Triv.

Il Governo è costretto ad intervenire in anticipo per scongiurare la consultazione popolare e, con essa, gli effetti politici e normativi di una sconfitta del fronte governativo/petrolifero. Secondo l'Esecutivo il referendum e, con esso, il Piano delle Aree, andava sabotato!

E così il 13 dicembre 2015 negli emendamenti alla Legge di Stabilità 2016 vengono inserite "alla lettera" le abrogazioni proposte col referendum No Triv ma con integrazioni ed abrogazioni -non richieste- di alcune disposizioni oggetto di prossimo referendum.

A meno di 30 giorni dall'inizio dell'esame dei quesiti da parte della Corte Costituzionale, il Governo interviene sull'oggetto del contendere, apre la strada a rischiose ambiguità normative e, "soprattutto", svincola le istanze delle multinazionali dai limiti della pianificazione che avrebbe dovuto essere messa a punto con il Piano delle Aree.

Negli emendamenti del Governo, presentati domenica 13 dicembre 2015 alla Camera in Commissione Bilancio e votati dall'Assemblea una settimana dopo, e sottoposti poi al Senato "senza voto di fiducia" per l'approvazione definitiva della Legge di Stabilità 2016, il comma 1 bis dell'art. 38 dello Sblocca Italia scompare definitivamente dal nostro ordinamento e, con esso, il "Piano delle Aree".

L'intervento del Governo risultò inaccettabile: il Coordinamento Nazionale No Triv mise a disposizione del Parlamento il testo di sub-emendamenti correttivi per far sì che gli obiettivi del referendum venissero rispettati integralmente e non stravolti dalle disposizioni inserite in Legge di Stabilità.

Il 19 dicembre 2015 furono messi in votazione alla Camera gli ultimi due emendamenti correttivi No Triv presentati e sostenuti da parte dei parlamentari presenti.

Pur richiedendo ed ottenendo la votazione per parti separate, in modo da evitare mancate convergenze dell'aula e da "costringere" i parlamentari a prendere posizione su ogni singolo punto, la Camera respinse: su 440 votanti, 347 deputati si espressero contrariamente al mantenimento della previsione del "Piano delle Aree", sostenendo così l'emendamento governativo e l'abrogazione integrale del comma 1-bis/art. 38 dello Sblocca Italia.

Questo l'emendamento No Triv - sottoposto ai deputati e bocciato dal voto in Aula - per il mantenimento del Piano delle Aree, con tanto di previsione di compartecipazione Stato/Regioni alla sua redazione, di cui i Firmatari dell'Appello reclamano la reintroduzione anche alla luce del risultato del Referendum del 4 dicembre 2016:

*«1-bis. La Conferenza Stato Regioni, su proposta del Ministero dello Sviluppo Economico sentito il Ministero dell'Ambiente, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano di cui al primo periodo è adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».*

# FOCUS SINTETICO: IL “PIANO DELLE AREE”

## **A cosa serve un Piano delle Aree per le attività "petrolifere"?**

Ad evitare, ad esempio, che in futuro possano essere ripensate alcune scelte che hanno risparmiato dall'assalto delle trivelle alcuni tra i luoghi più suggestivi e fragili della Penisola; ad esempio, il Golfo di Napoli, il Golfo di Salerno, l'area marina delle Isole Egadi che, secondo una delle prime bozze dello Sblocca Italia, avrebbero potuto ospitare attività estrattive.

Come già accaduto, ad esempio, per il Golfo di Taranto, in assenza di un Piano delle Aree elaborato con la partecipazione fattiva e non di facciata delle Regioni, le aree finora interdette alle attività Oil & Gas e, più complessivamente, quelle di maggior pregio paesistico, naturalistico, economico (es: aree destinate a colture di pregio) potrebbero finire un giorno, per semplice decreto, sotto le grinfie delle compagnie petrolifere.

Non si comprende poi la ragione per cui per le sole attività petrolifere nel 2015 il Governo abbia avvertito la necessità di abrogare, in perfetta solitudine, questo delicato strumento di pianificazione mentre invece, per le energie rinnovabili, esistono dal 2010 (Governo Berlusconi) Linee Guida, licenziate dal MISE di concerto con il Ministero dell'Ambiente e con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, e preventivamente discusse ed approvate dalla Conferenza Unificata, allo scopo di *"facilitare un contemperamento fra le esigenze di sviluppo economico e sociale con quelle di tutela dell'ambiente e di conservazione delle risorse naturali e culturali nelle attività regionali di programmazione ed amministrative"*.

## **Quale avrebbe potuto essere l'utilità del Piano delle Aree?**

Nelle intenzioni del legislatore il Piano delle Aree avrebbe dovuto funzionare da strumento di regolamentazione, programmazione e razionalizzazione delle attività estrattive nel nostro Paese. Come noto, il Piano non ha mai visto la luce e la sua stessa previsione è stata abrogata dal Parlamento in base ad un emendamento alla Legge di Stabilità 2016 presentato dal Governo.

Attraverso un processo decisionale in cui sarebbero state rese partecipi le Regioni ma in cui l'ultima parola sarebbe toccata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'interno delle aree teoricamente aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di gas e petrolio sarebbero state individuate le aree per le quali non avrebbero potuto essere avanzate istanze di alcun genere.

La modifica normativa proposta mira a rafforzare il ruolo delle Regioni, ad estendere la previsione del Piano anche al mare, entro ed oltre il limite delle 12 miglia, e a ribadire il concetto che in assenza di Piano non può essere richiesto e rilasciato alcun titolo secondo le modalità previste dallo Sblocca Italia.

## **Quali risultati concreti produsse la previsione del Piano delle Aree fintanto che rimase in vigore?**

Per stessa ammissione di alcuni operatori del settore, il Piano delle Aree e la connessa regolamentazione delle attività estrattive non furono mai stati presenti nell'elenco delle richieste avanzate al Governo dalle compagnie petrolifere. E infatti, benché mai varato, la sua sola previsione ha di fatto inibito la richiesta di titoli secondo le norme particolarmente favorevoli dello Sblocca Italia.

Abrogata la norma sul Piano delle Aree, superato lo “scoglio del Referendum del 17 aprile 2016 e risalito il prezzo del petrolio, la corsa alla richiesta di nuovi titoli è ricominciata in modo serrato.

A richiedere, più di due anni fa, la previsione del Piano delle Aree furono alcune Regioni (Basilicata in testa) interessate a recuperare, seppur in minima parte ed in posizione di subalternità, il loro potere di decisione azzoppato dallo Sblocca Italia.

Fu quello il principale se non l'unico risultato ottenuto dai fautori della linea del dialogo con il Governo in luogo di quella dello scontro nelle aule dei tribunali. Ad un anno di distanza la risposta del Governo non si fece attendere: quello strumento, seppur imperfetto ma funzionale allo stop momentaneo delle richieste di istanze, fu abrogato con la Legge di Stabilità 2016.

### **Cosa era subordinato all'approvazione del Piano delle Aree? Perché tanta attenzione da parte del Governo?**

Il rilascio di nuovi titoli minerari. Le norme abrogate con la Legge di Stabilità 2016 prevedevano che nelle more dell'adozione del Piano i titoli abilitativi potessero essere rilasciati unicamente sulla base delle norme vigenti prima del 1 gennaio 2015.

L'abrogazione della obbligatorietà del Piano delle Aree era condizione necessaria per lo sviluppo di nuovi progetti nell'Oil&Gas. Il Governo ha pensato bene di andare in questa direzione, favorendo così chi ancora crede ed investe nello sviluppo delle energie fossili nel nostro Paese.

### **Cosa fece il Governo con la Legge di Stabilità 2016?**

Avendo fiutato il pericolo di trovare un ostacolo nell'ostruzionismo delle Regioni nell'approvazione del Piano e, quindi, di non poter rilasciare nuovi titoli, sciolse il nodo referendario "a monte": anziché modificare la normativa ripristinando il rispetto del principio di leale collaborazione, abrogò la previsione del Piano in modo da impedire stabilmente alle Regioni di interferire nella individuazione delle aree del territorio nazionale da interdire alle attività estrattive.

Inoltre, essendo venuta meno la previsione del Piano, rimosse uno dei principali impedimenti al rilascio di nuovi titoli.

### **Quali erano i limiti della normativa sul Piano delle Aree (comma 554 art 1 Legge di Stabilità 2015) ora abrogata, che oggi è possibile superare?**

La debolezza dei meccanismi di partecipazione delle Regioni alle decisioni riguardanti la formulazione del Piano riguardante -ecco un secondo limite- unicamente le attività sulla terraferma. In caso di mancato raggiungimento dell'Intesa, era previsto che dovesse cessare qualsiasi confronto tra Stato e Regioni e che l'ultima parola spettasse comunque al Governo.

### **Cosa si vuole ottenere con la proposta di modifica all'art. 38 d.l. 12 settembre 2014, n. 133?**

Reintrodurre il Piano delle Aree, superando al contempo i limiti della "vecchia" normativa.

Conferire maggiori poteri alle Regioni nella definizione del Piano e, quindi, nella individuazione delle aree, sia su terraferma sia in mare anche oltre il limite delle 12 miglia, da sottrarre alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di gas e petrolio.



**E' inaccettabile e grave che una Regione non possa partecipare, in posizione di parità rispetto allo Stato, alla determinazione di scelte che necessariamente interferiscono con le politiche energetiche, di governo del territorio e di tutela dell'ambiente che la interessano ed investono direttamente.**

**Scopo della proposta è quello di consentire che la Conferenza unificata si esprima sul Piano nella sua interezza (terraferma e mare) e, per altro verso, di evitare che, in caso di mancato raggiungimento dell'Intesa, il Governo possa far ricorso all'esercizio del potere sostitutivo.**

**Ove fosse accolta, infine, la proposta farebbe sì che fino all'adozione del Piano non potrebbero essere rilasciati nuovi titoli.**

(fine)