

Breve illustrazione della proposta referendaria

n. 5 quesiti su “Sblocca Italia e norme correlate”

La proposta referendaria si articola in cinque quesiti aventi ad oggetto alcune disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Sblocca Italia), del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (sulle semplificazioni) e della legge 23 agosto 2004, n. 239 (riordino del settore energetico).

Il primo quesito è relativo all’art. 38, comma 1, del decreto Sblocca Italia e concerne anzitutto la dichiarazione di strategicità, indifferibilità ed urgenza delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi. Che tali attività siano anche di pubblica utilità non è, invece, una novità: da questo punto di vista tutte le leggi che in materia sono ancora in vigore rendono una dichiarazione analoga. In secondo luogo, esso riguarda anche l’apposizione del vincolo: eliminando questa previsione non si elimina di per sé la possibilità che i terreni siano espropriati a seguito di dichiarazione di pubblica utilità, in quanto, per questa sua parte, lo Sblocca Italia non ha implicitamente abrogato la disciplina previgente, ma ha esteso il vincolo preordinato all’esproprio alla “fase di ricerca”, contemplata dal nuovo “titolo concessorio unico”: il che costituisce un problema, in quanto il vincolo concernerebbe non solo – com’è stato finora – le attività di estrazione, ma persino quelle di ricerca, rispetto alle quali era prevista l’occupazione d’urgenza dei fondi. Eliminando questa disposizione, resterebbe comunque intatta la previsione della dichiarazione di pubblica utilità: quindi l’espropriazione seguirebbe l’iter amministrativo consueto senza però che i diritti del proprietario siano compressi prima ancora del rinvenimento del giacimento. La disposizione, tra l’altro, solleva dubbi di legittimità costituzionale, che, tuttavia, le Regioni che hanno impugnato l’art. 38 dinanzi alla Corte non hanno potuto far valere, in ragione del fatto che il ricorso in via principale presuppone che si produca una invasione della competenza regionale da parte della legge dello Stato.

Il secondo quesito investe l’art. 38, comma 1-bis, dello Sblocca Italia, in relazione al c.d. piano delle aree, previsto al fine di pervenire – per la prima volta – ad una razionalizzazione delle attività di ricerca ed estrazione degli idrocarburi. Si tratta di una previsione che è stata inserita in sede di conversione in legge dello Sblocca Italia e sulla quale è successivamente intervenuta la legge di stabilità 2015. Scopo dell’abrogazione referendaria è, per un verso, quello di lasciar esprimere la Conferenza unificata sul piano nella sua interezza (terraferma e mare) e, per altro verso, di evitare che, in caso di mancato raggiungimento dell’intesa, si ricorra all’esercizio del potere sostitutivo seguendo la procedura semplificata prevista dall’articolo 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto, n. 239 (anch’essa, comunque, oggetto di apposito quesito referendario). Il quesito, infine, riguarda anche la disciplina transitoria introdotta dalla legge di stabilità 2015, in base alla quale – nelle more dell’approvazione del piano – il rilascio dei titoli abilitativi sarebbe consentito sulla base delle norme ormai abrogate dallo Sblocca Italia. Eliminando questa disposizione si avrebbe, per un verso, che le attività di ricerca e di coltivazione degli idrocarburi già autorizzate continuino ad essere esercitate e, per altro verso, però, che fino all’adozione del piano (chiamato a razionalizzare l’esercizio di quelle attività) non possano essere rilasciati nuovi titoli.

Il terzo quesito ha ad oggetto la durata delle attività previste sulla base del nuovo “titolo concessorio unico”, ma non anche la previsione del nuovo titolo in sé, destinato a sostituire i permessi di ricerca e le concessioni di coltivazione. L’art. 38 dello Sblocca Italia, infatti, ha tacitamente abrogato la previsione legislativa dei permessi e delle concessioni e, secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale, una eventuale abrogazione referendaria delle

disposizioni concernenti il titolo concessorio unico non farebbe “rivivere” quelle sui permessi e sulle concessioni ormai abrogate. Ciò non toglie che si possa intervenire sulla durata dei titoli concessori unici.

Il quarto quesito è relativo all’art. 57 del decreto-legge n. 5 del 2012 sulle semplificazioni, che reca disposizioni per le infrastrutture strategiche. La legge di stabilità 2015 ha modificato alcune previsioni di detto decreto, stabilendo che tanto per le infrastrutture e gli insediamenti strategici, quanto per le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria e, più in generale, per le opere strumentali allo sfruttamento degli idrocarburi – quand’anche localizzate al di fuori del perimetro delle aree date in concessione di coltivazione – le autorizzazioni relative siano rilasciate d’intesa con le Regioni interessate. Tuttavia, nel caso di mancato raggiungimento dell’intesa si provvede con le modalità stabilite dalla legge n. 239 del 2004 e dalla legge n. 241 del 1990. La proposta referendaria mira unicamente ad abrogare la possibilità che, per le ipotesi citate, si possa esercitare il potere sostitutivo secondo la procedura semplificata disciplinata dalla legge n. 239 del 2004.

Il quinto quesito completa logicamente il secondo e il quarto, dal punto di vista della partecipazione degli Enti territoriali. Mentre, infatti, il secondo e il quarto quesito si propongono, rispettivamente, di porre rimedio al depotenziamento del ruolo delle Regioni e degli Enti locali in sede di approvazione del piano delle aree per le attività di ricerca e di estrazione degli idrocarburi e di far fronte alla scarsa incidenza che le Regioni avrebbero in relazione alle opere strumentali a dette attività, il quinto quesito mira a far sì che l’intesa sul rilascio dei titoli minerari torni ad essere – come auspicato dalla stessa Corte costituzionale – un “atto a struttura necessariamente bilaterale”, e cioè “superabile” dallo Stato solo a seguito di effettiva “trattativa” con le Regioni interessate. Ciò concernerebbe unicamente le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi. In questo caso, abrogando l’art. 1, comma 8-bis, limitatamente alle parole: “7 e”, troverebbe comunque applicazione ai procedimenti sulla ricerca e l’estrazione degli idrocarburi la disciplina prevista dalla legge n. 241 del 1990. Tanto più che trattasi solo di un comma “aggiunto” nel 2012 alla disciplina originaria del 2004. D’altra parte, è la stessa legge n. 239 del 2004 che, nel disciplinare i procedimenti, rinvia alla legge generale sul procedimento; e di “procedimento unico” e “conferenza di servizi” discorre comunque oggi anche il decreto Sblocca Italia (art. 38, comma 6).