

Contributo al Seminario di Italia Nostra

Di Anna De Rossi

“La miglior politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti...in tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione si deve tenere subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente” (Dir. 337/85/CEE)

QUALE FUTURO ENERGETICO PER L'ITALIA?

Premessa

A partire dal 2013 il governo italiano, attraverso l'adozione della *Strategia Energetica Nazionale* (SEN¹), ha avviato una politica energetica in aperto contrasto con i trattati sottoscritti² e gli obiettivi UE³ stabiliti al fine di limitare il surriscaldamento del pianeta e i mutamenti climatici.

Un primo tentativo di dare attuazione a tale indirizzo si realizza l'anno successivo (2014) con l'approvazione degli artt. 35 - 38 del Decreto c.d. *Sblocca Italia*, liberalizzando le attività di sfruttamento delle risorse petrolifere e di gas naturale presenti sul territorio e in mare e dichiarandole di interesse strategico, con conseguente semplificazione delle procedure autorizzative e di controllo anche in sede di VIA, salvo poi introdurre alcuni correttivi attraverso la recente *Legge di stabilità* per il 2016, a fronte di quesiti referendari presentati da dieci Regioni che si sono viste esautorate in una materia, quale l'energia, di competenza concorrente⁴.

Attraverso l'utilizzo della formula *rilevanza strategica nazionale* si è sottratta competenza alle Regioni poiché l'azione dello Stato non si è limitata a definire obiettivi generali e principi fondamentali in materia ma ha limitato, nel numero o nella sostanza, i momenti partecipativi

1

Si veda:

<http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/component/content/article?id=2027041>

2

Dalla *Conferenza di Rio* (1992) e *Protocollo di Kyoto* (1997), alla *Convenzione di Parigi* del 2015, ossia la Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici, queste ultime sessioni della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

3

Le Direttive attuative della strategia “20-20-20” (ridurre i gas ad effetto serra del 20% , ridurre i consumi energetici del 20% aumentando l'efficienza energetica, soddisfare il 20% del fabbisogno energetico con le energie rinnovabili; entro il 2020).

4

Come stabilito dall'art. 117 comma terzo della Costituzione.

decisionali. E ciò, si ritiene, anche in aperto contrasto con la *Convenzione di Aarhus*⁵ che - riconoscendo ai cittadini il diritto di partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale e, conseguentemente, in materia di politica energetica che su quella si riflettono - vede proprio negli enti territoriali i referenti istituzionali più vicini attraverso i quali, oltre che singolarmente, esercitare tale diritto.

Nel merito va poi rilevato che i vantaggi economici di tale indirizzo di politica energetica sono minimi, a fronte di risorse limitate la cui consistenza è peraltro incerta tanto in ordine all'*an* che al *quantum*: la loro verifica, infatti, è rimessa in gran parte ad attività di prospezione e ricerca.

Oltre a ciò, queste attività possono risultare invasive e fonti di grave danno ambientale fin dalla fase di prospezione e ricerca.

La previsione del rilascio di un titolo concessorio unico (ricerca-coltivazione) per un periodo che può arrivare a coincidere con quello dell'intero periodo di utile sfruttamento del sito, desta grave preoccupazione per il pericolo che soggetti che non abbiano la necessaria capacità tecnica ed economica richiesta dalla legge possano operare nel settore, come già accaduto in passato⁶. Tal timore è ragionevolmente giustificato da previsioni normative, in ordine alle garanzie assicurative richieste, da considerarsi del tutto inadeguate a fronte di un quadro rischi che è stato sottostimato dal legislatore e comunque insufficiente rispetto alle più recenti acquisizioni scientifiche in tema di:

- sismicità indotta e attivata;
- inquinamento delle acque;
- contaminazione dei terreni;
- inquinamento dell'aria.

Parallelamente a questo progetto, e in rapporto diretto con la sua attuazione, lo Stato italiano intende realizzare un *Hub* europeo del gas nella Pianura Padana, prevedendo:

- la massiccia conversione di giacimenti di gas naturale, esauriti o in via di esaurimento, in siti di stoccaggio;
- l'aumento della pressione⁷ di quelli già in esercizio.

5

L'art. 1 della Convenzione (1998) recita: "*Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione*".

6

Operatori del settore interessati solo alla fase di prospezione e ricerca per ottenere un permesso da cedere poi ad altri

7

Rispetto a quella naturale del giacimento, sottoponendo il sito ad una condizione di *stress* che potrebbe causare la migrazione del gas e la sua perdita nell'ambiente, in particolare nelle falde acquifere.

Da rilevare poi che la maggior parte delle attività e dei progetti di coltivazione o stoccaggio degli idrocarburi sono considerate a rischio incidente rilevante e devono essere sottoposte alla disciplina della c.c. *Direttiva Seveso*: lo Stato italiano non sempre ha ottemperato in modo tempestivo e adeguato, spesso omettendo o ritardando l'applicazione della Direttiva⁸.

Si osserva infine che il recente correttivo all'art.38 del decreto *Sblocca Italia* ha eliminato la previsione relativa all'unico strumento di pianificazione previsto in materia, il c.d. *Piano delle aree*, tornando a rendere quindi idoneo allo sfruttamento l'intero territorio nazionale, fatta eccezione per le poche aree espressamente escluse⁹ e quello costiero entro le 12 miglia marine.

A fronte di questa situazione emerge, in tutta la sua gravità ed urgenza, il problema della tutela del territorio dell'intera Nazione dal pericolo che la realizzazione di dette attività comporterà e che impone una revisione della politica energetica e dei suoi obiettivi strategici, l'adozione di un piano per l'individuazione delle aree e dei siti idonei escludendo tutti quelli ad impatto ambientale e che comunque comportino pericoli inaccettabili per l'ambiente, il paesaggio, il patrimonio storico artistico ma, ancor prima, la salute degli individui e la pubblica incolumità.

1- Revisione della strategia energetica nazionale e pianificazione

Come sopra visto, il rilascio di concessioni di ricerca e di coltivazione è attualmente possibile per aree che sono liberamente disponibili e che comprendono l'intero territorio nazionale se non espressamente escluse¹⁰.

La mancanza infatti di un adeguato strumento di pianificazione¹¹ lascia aperta la possibilità di realizzazione *selvaggia* di impianti di sfruttamento anche in zone di particolare interesse vuoi paesaggistico, culturale o ambientale in senso ampio - comprese aree protette e parchi - vuoi di rilevante interesse economico per le attività turistiche o agricole di qualità.

La realizzazione del piano si rende quindi necessaria.

Lo studio per la sua realizzazione dovrà necessariamente valutare:

a) da un lato, le necessità legate al perseguimento degli obiettivi in materia di politica energetica che però, come visto, con l'attuale SEN si pongono in aperto contrasto con:

- i vincoli e gli obiettivi derivanti dalle convenzioni e trattati cui l'Italia ha aderito;

8

Si veda il recente contributo di M.V. Civita e A. Colella: "*L'impatto ambientale del petrolio in mare e in terra*" Roma 2015 pagg. 158-161, e i contributi ivi richiamati.

9

Le c.d. aree vietate alla ricerca e coltivazione di idrocarburi, vedi mappa allegata (fig.1) – fonte UNMIG: http://unmig.sviluppoeconomico.gov.it/unmig/cartografia/zone/zone_vietate.asp

10

E' venuta meno infatti la previsione di un tale piano con l'approvazione, a dicembre 2015, degli emendamenti della *Legge di Stabilità*; la sua previsione costituiva tuttavia una sorta di *strumento di controllo* all'interno del sistema di liberalizzazione introdotto con la SEN e attuato con lo *Sblocca Italia*, e non uno strumento di razionale pianificazione

11

L'ultimo Piano Energetico Nazionale risale al 1988, in regime di monopolio ENI

- la politica comunitaria di riduzione delle emissioni e dell'uso di combustibili fossili, e che quindi dovranno essere necessariamente riveduti;
- b) dall'altro, la natura delle aree che possono essere destinate a questo tipo di attività di sfruttamento con un procedimento di individuazione che tenga conto della peculiare natura delle stesse con riferimento:
 - all'aspetto della idoneità geologica, compresa la valutazione sotto il profilo della sismica e della tutela delle risorse idriche;
 - alla tutela del paesaggio¹² e di ogni più ampio ambito culturale, antropico ed economico.

La realizzazione di quanto sopra sarà possibile se e solo se, lo si ribadisce, quale necessaria premessa si assisterà ad un mutamento di indirizzo rispetto alla SEN approvata nel 2013 e che solo parzialmente può essere rinvenuta nel c.d. Collegato ambientale alla legge di stabilità per il 2016.

1.1 - L'art.9 e l'art.32 della Costituzione

Il richiamato mutamento di indirizzo da parte del legislatore è esigibile anche in ragione del valore prevalente che gli artt. 9 e l'art. 32 della Costituzione hanno rispetto all'art. 41 della stessa¹³.

L'art.9 tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, mentre l'art. 32 tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

Le attività di sfruttamento minerario rientrano fra quelle economiche, tutelate dall'art.41 della stessa Carta.

Orbene, al di là della necessità di operare un bilanciamento di interessi che possono talora apparire contrastanti, non v'è dubbio però che i valori riferibili a quest'ultima norma siano di rango inferiore rispetto alla salute degli individui e al bene comune del paesaggio e del patrimonio culturale. Ecco quindi che ogni scelta di indirizzo del legislatore dovrà essere orientata al rispetto di questa prevalenza, in un bilanciamento che, sì, tenda alla realizzazione dell'interesse della Nazione in materia energetica, ma senza il sacrificio dei beni culturali e, ancor prima, della salute e dell'integrità degli individui.

Si deve fermamente ribadire, poi, che la dichiarazione di rilevanza strategica nazionale non può essere un comodo strumento per imporre interessi¹⁴ che non rispecchiano l'utilità sociale collettiva come sancita dallo stesso art.41 Cost., quella cioè tesa alla realizzazione del progresso e benessere collettivo¹⁵ nella sua accezione più ampia: ne è dimostrazione la vicenda relativa alla liberalizzazione del mercato del gas naturale e della realizzazione dell'Hub europeo del gas nella

12

In ossequio all'art.9 della Costituzione

13

Si veda il recente contributo di Carolina Pellegrino *"Costituzione, energia, idrocarburi. Dalla delegificazione all'intesa quale strumento costituzionale"*, 2015, (scaricabile su: www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/.../11/pellegrino.pdf)

14

Quello delle società petrolifere.

15

Da intendersi come progresso materiale e spirituale oltre che economico, quale momento di crescita collettiva dell'intera Nazione strettamente legato, quindi, proprio ai valori tutelati dagli artt. 9 e 32 della stessa Costituzione.

Pianura Padana (vv. di seguito, punto 3).

1.2 - Il ruolo delle Regioni e degli enti locali

In questo contesto, la partecipazione delle Regioni e degli enti locali al processo di formazione del Piano è necessaria, così come è altrettanto necessario garantire ai cittadini momenti e forme di partecipazione¹⁶, vuoi individualmente considerati, vuoi attraverso associazioni ambientaliste e comitati.

La recente esperienza referendaria ha evidenziato che ove manchi questa leale collaborazione¹⁷, nasce una reazione di conflitto.

Nelle materie di cui all'art.117, comma terzo e quarto, della Costituzione, una legge statale non può legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale se non nella stretta osservanza del principio di sussidiarietà.

Quando ciò sia necessario, il legislatore deve quindi prefigurare un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, e cioè le intese, con la Regione interessata, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (vv. sent. Corte Cost. n.7 del 1/12/2015- 21/01/2016; sent. Corte Cost. n.3003/ 2003 e n.6/2004).

In tal modo verrà scongiurato il rischio di sottrarre alla Regione interessata un adeguato spazio partecipativo, e si consegnerà una "codeterminazione" dell'atto che terrà conto dell'intero fascio di interessi regionali sui quali impatterà l'attività amministrativa.

Ciò vale, evidentemente, per la normativa relativa alla produzione, al trasporto e alla distribuzione dell'energia e in particolare all'ambito delle procedure di formazione e approvazione di un piano che regoli attività riferibili a detta materia.

1.3 la VAS

L'adozione di un piano per l'individuazione delle aree idonee alla realizzazione di attività di coltivazione o stoccaggio di idrocarburi deve in ogni caso essere condizionata al superamento di una valutazione ambientale strategica (vv. più oltre).

2 – La tutela delle aree a rischio ambientale

La destinazione di un sito ad attività di sfruttamento per la coltivazione di idrocarburi o per il loro stoccaggio presuppone che esso sia idoneo a ciò.

Tale idoneità, che si riverbera nelle scelte di piano, dev'essere valutata sotto vari profili, inerenti la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico nonché della salute e della pubblica incolumità.

Si devono quindi escludere *a priori* come luoghi idonei alla realizzazione di opere ad alto pericolo ambientale, quali sono quelle di coltivazione e stoccaggio degli idrocarburi, le aree protette o comunque soggette a vincolo ambientale.

16

Attraverso la presentazione di osservazioni ma anche con forme di consultazione referendaria

17

Si veda a tal proposito anche la sentenza della Corte Costituzionale del 1 dicembre 2015 – 21 gennaio 2016.

Altrettanto dicasi per tutti i casi nei quali sarebbe messa a rischio la salute degli individui o l'integrità dei beni paesaggistici e/o culturali.

In questo ambito di valutazione si devono escludere le aree che presentano un significativo rischio geologico, compreso quello della sismicità naturale e della tutela delle acque.

2.1 Attività mineraria e sismicità

Come visto, l'attività di coltivazione e quella di stoccaggio di idrocarburi deve avvenire in modo da non mettere in pericolo la vita e la salute degli individui nonché l'integrità dei beni paesaggistici e culturali. Non si devono quindi consentire dette attività ove vi sia una situazione di rischio.

Le aree devono essere idonee *in primis* sotto il profilo geologico e della sismica in modo da non provocare alcun inammissibile movimento del terreno sulla superficie e da evitare effetti sull'ambiente.

Giova qui riprendere le considerazioni formulate nelle conclusioni della relazione elaborata dalla Commissione internazionale ICHESE¹⁸, nominata dopo il sisma del 2012 dalla Regione Emilia Romagna.

Si tratta infatti del primo caso in Italia nel quale si è parlato scientificamente di correlazione tra attività di sfruttamento minerario e sismicità¹⁹.

La commissione ha preso le mosse dalla *“vasta letteratura scientifica, sviluppata soprattutto negli ultimi venti anni, che dimostra come in alcuni casi azioni tecnologiche intraprese dall'uomo, comportanti iniezione o estrazione di fluidi dal sottosuolo, possano avere una influenza sui campi di sforzi tettonici principalmente attraverso variazione nella pressione di poro nelle rocce e migrazione di fluidi. Pertanto sull'attività sismica che si verifica in prossimità spaziale con i siti e temporale con le operazioni, sorge il sospetto che le operazioni antropiche possano avere avuto una influenza”*²⁰.

Distingue quindi i terremoti in:

- **terremoti tettonici**, che si verificano naturalmente all'esito di una situazione già matura;

18

La commissione internazionale tecnico-scientifica, fu nominata dall'allora presidente Vasco Errani “Commissione per la valutazione delle possibili relazioni tra attività di esplorazione per gli idrocarburi e aumento di attività sismica nel territorio della regione Emilia Romagna colpita dal sisma del mese di maggio 2012”. Il rapporto è integralmente consultabile su: <http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/geologia/notizie/notizie-2014/commissione-ichese-on-line-il-rapporto-integrale>. Per i lavori della commissione si può consultare il sito dell'UNMIG:

<http://unmig.sviluppoeconomico.gov.it/unmig/info/avvisi/avviso51.asp>

La Regione

cautelativamente sospese, con delibera n. 547 del 04 aprile 2014, le attività di ricerca ed estrattive nella zona colpita dal sisma salvo autorizzarne la ripresa il 13 luglio seguente dopo aver acquisito il rapporto della seconda commissione, nominata dopo la ICHESE, che esclude ogni correlazione fra il sisma e l'attività estrattiva del giacimento Cavone-Mirandola (per il quale la ICHESE aveva affermato di non poter escludere, ma nemmeno provare, l'esistenza di una correlazione).

19

Da sottolineare che in Italia non esiste una legge che disciplini puntualmente la sismicità indotta dalle attività minerarie

20

vv. pag. 188 del rapporto ICHESE

- **terremoti antropogenici**, nei quali l'attività umana ha avuto un ruolo nella causazione, portando il sistema ad una rottura.

Questi si distinguono ulteriormente in :

a) **terremoti indotti**, nei quali le attività antropiche generano un terremoto in una situazione non necessariamente sottoposta a campo di sforzo; ricadono in questa categoria quelli prodotti da attività di stimolazione termica o idraulica di una roccia (*Fracking*); normalmente la magnitudo non è elevata;

b) **terremoti innescati**, per i quali *“una piccola perturbazione generata dall'attività umana è sufficiente a spostare il sistema da uno stato quasi-critico ad uno stato instabile. L'evento sismico sarebbe comunque avvenuto prima o poi, ma probabilmente in tempi successivi e non precisabili. In altre parole, il terremoto è stato anticipato. In questo caso lo sforzo perturbante “aggiunto” è spesso molto piccolo in confronto allo sforzo tettonico preesistente. La condizione necessaria perché questo meccanismo si attivi è la presenza di una faglia carica per uno sforzo tettonico, vicina ad un sito dove avvengono azioni antropiche che alterano lo stato di sforzo, dove vicina può voler dire decine di chilometri di distanza a seconda della durata e della natura dell'azione perturbante. In alcuni casi queste alterazioni possono provocare l'alterazione della faglia già carica. È importante ricordare che, poiché in questo caso le operazioni tecnologiche attivano solamente il processo di rilascio dello sforzo tettonico, la magnitudo dei terremoti innescati può essere grande, dello stesso ordine di quella dei terremoti tettonici, e dipenderà dall'entità della deformazione elastica accumulata dalla faglia a causa del carico tettonico”²¹.*

La commissione precisa che non è sempre possibile usare il termine *provata* con riferimento a questa correlazione quanto, piuttosto, la parola *associata* e che *“la discriminazione tra la sismicità indotta o innescata e quella naturale è un problema difficile, e attualmente non sono disponibili soluzioni affidabili da poter essere utilizzate in pratica”*.

A fronte di queste cautele, tuttavia, dopo aver analizzato puntualmente i dati disponibili relativi alle attività di sfruttamento sia minerario che geotermico, la commissione conclude affermando che “...L'attuale stato delle conoscenze e l'interpretazione di tutte le informazioni raccolte ed elaborate non permettono di escludere, ma neanche di provare, la possibilità che le azioni inerenti lo sfruttamento di idrocarburi nella concessione Mirandola possano aver contribuito a innescare l'attività sismica del 2012”!

Si possono immaginare le conseguenze di questa affermazione.

Senza soffermarsi sulle ulteriori vicende legate al caso Rivara²², si sottolinea come le azioni umane possano avere un'influenza significativa nella causazione dei terremoti e fra queste sicuramente le attività di sfruttamento del sottosuolo.

Il territorio italiano è per la maggior parte ad alto rischio sismico: i danni derivanti da un terremoto colpiscono le vite umane, i beni culturali e l'economia di un territorio.

21

vv. pag. 189 del rapporto ICHESE

22

Il *collegato ambientale alla legge di stabilità 2016* ha introdotto all'art. 70, fra i principi che regolano la delega al governo per la disciplina del settore della *c.d. green economy*, il divieto di realizzazione di stoccaggi in acquifero profondo, precludendo con ciò la possibilità attuale e futura di stoccaggio a Rivara.

Questa affermazione dev'essere tenuta in primaria considerazione nel momento in cui lo Stato opera una valutazione economica dell'attività in concessione, sia essa un giacimento o uno stoccaggio: i costi economici di un terremoto sono nell'ordine di miliardi di euro. Quello alle persone irreparabile. Altrettanto quello ai beni culturali.

Ciò porta ad affermare che la pianificazione è essenziale anche e soprattutto per scongiurare il pericolo di simili catastrofi evitando attività di sfruttamento e stoccaggio in aree sismicamente attive.

Giova ricordare che la Comunità Europea motivò l'introduzione obbligatoria della procedura di VIA nei paesi membri²³ sostenendo che “...la miglior politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti ... e che in tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione si deve tenere subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente,...”.

La possibilità del verificarsi di futuri terremoti si pone in termini di probabilità: l'INGV ha stilato una mappa del rischio sismico dell'intera nazione fornendo una stima del grado di pericolosità e probabilità degli eventi, distinguendo in quattro zone a pericolosità sismica decrescente (zona 1 terremoti molto forti – zona 4 meno forti). Orbene, più del 60% dei comuni italiani ricade nelle prime tre zone²⁴.

L'esclusione delle aree protette e sensibili dal piano vale, evidentemente, anche per i permessi di prospezione e ricerca: non è infatti possibile concedere nemmeno per la ricerca autorizzazioni in zone nelle quali sia già evidente l'incompatibilità con la potenziale futura coltivazione di idrocarburi o con lo stoccaggio.

E non si può certo pensare di rimettere tale valutazione di idoneità (anche in ordine alla sismica) alla successiva fase di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) delle attività di ricerca o del progetto.

In tal senso, l'esperienza del c.d. *Progetto Rivara*²⁵ costituisce un caso emblematico nel quale, di fatto, alla commissione di VIA fu affidato l'incarico di valutare anche l'idoneità geologica del sito ad essere destinato a stoccaggio di gas naturale, con conseguente esito negativo e dispendio di attività e costi da parte della pubblica amministrazione e che si sarebbero evitati se fin dall'inizio si fosse guardato all'idoneità geologica del sito, che non era mai stata accertata e che quindi, *ex lege*, ne impediva a priori la destinazione a stoccaggio, per non dire delle violazioni in materia di imparzialità e principio di concorrenza che si possono rilevare nella vicenda procedimentale.

23

Si leggano le premesse della Direttiva 337/85/CEE stessa

24

vv. M.V. Civita e A. Colella “L'impatto ambientale del petrolio in mare e in terra” Roma 2015 pagg.

89-95

25

Per la realizzazione di un progetto sperimentale di maxi deposito di gas naturale in *acquifero profondo*, ovvero non in giacimento ma in una unità geologica che mai aveva contenuto del gas naturale; in tal senso, ISPRA ne ha fatto *un caso di scuola* (<http://www.isprambiente.gov.it/files/via-vas/corso-via-vas/corso-via/Rivara.pdf/view>)

Ma ancor prima che su un criterio logico o di buon andamento²⁶ dell'azione amministrativa (compresa l'economicità del procedimento, e non si vede nulla di più antieconomico di un procedimento inutile fin dal suo nascere!) le valutazioni devono essere guidate dal principio di legalità.

2.2 La tutela delle acque: l'inquinamento da idrocarburi²⁷

Uno dei pericoli più gravi derivanti delle attività petrolifere è quello dell'inquinamento delle acque, sia superficiali che sotterranee. L'estrazione degli idrocarburi, tanto in ambito di coltivazione che di stoccaggio, comporta una *disidratazione* degli stessi per eliminare la presenza dell'acqua di strato. Queste acque di scarto petrolifero vengono normalmente re-iniettate in profondità sia per ragioni di smaltimento che per favorire l'estrazione degli idrocarburi, quando non per evitare fenomeni di abbassamento del livello di pressione d'esercizio dell'impianto nonché di subsidenza. Tale re-iniezione può essere causa di infiltrazione di questi fluidi altamente inquinanti nelle acque superficiali di falda con conseguente loro contaminazione e quindi danno irreversibile per l'ambiente, la flora, la fauna e ogni attività agricola.

Altrettanto dicasi per i casi di sversamento in superficie, così come per la dispersione nell'ambiente dei fanghi e degli scarti di lavorazione: i controlli sono spesso insufficienti e inadeguati per carenza di personale tecnico e di polizia. Le sanzioni sono spesso ridicole, soprattutto quelle penali, e gestite come un normale costo d'esercizio.

Ulteriore ambito di protezione è quello relativo alle zone di rigenerazione delle acque, per le quali devono essere previste aree di tutela nelle quali interdire in modo assoluto attività petrolifere e/o di stoccaggio²⁸.

2.3 La tutela dell'agricoltura, dei parchi naturali e delle zone protette

A fronte delle considerazioni sopra espresse, risulta del tutto evidente l'incompatibilità tra lo sfruttamento del suolo e del sottosuolo per attività petrolifere e di stoccaggio, e l'attività agricola soprattutto di pregio. Caso emblematico è quello della Basilicata, e della Val d'Agri in particolare, dove si è registrata una brusca inversione di tendenza circa la presenza di aziende dedite

26

L'art.97 co II della Costituzione sancisce i principi *di buon andamento e imparzialità* che devono guidare l'attività della p.a., ispirata da criteri di efficacia ed efficienza. L'art 1 comma I Legge 241/90 sul *procedimento amministrativo*, già dall'art.1 stabilisce che *“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario”*.

27

vv. M.V. Civita e A. Colella, *op. cit.*, pagg. 114-136.

28

La Regione Piemonte, con delibera in data 13 marzo 2007 del Consiglio Regionale, ha approvato il Piano di tutela delle acque (PTA), strumento finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e più in generale alla protezione dell'intero sistema idrico superficiale e sotterraneo piemontese. Si veda: <http://www.regione.piemonte.it/ambiente/acqua/pianoTAcque.htm>

all'agricoltura biologica, significativamente alta, a fronte di una situazione di inquinamento derivante da attività estrattive con contaminazione della flora e della fauna tali da precludere l'ottenimento di certificazioni di qualità²⁹.

Oltre a questo settore, appare minacciato anche il turismo, compreso quello riferibile ai parchi naturali e alle altre zone protette.

Potrebbe sembrare un'ovvietà, ma purtroppo è necessario esigere con determinazione che sia vietata la realizzazione di opere di sfruttamento del sottosuolo che possano anche solo mettere in pericolo l'integrità di aree tutelate e sottratte *ex lege* da qualsivoglia fonte di contaminazione.

2.4 Gli stoccaggi di gas naturale

Una realtà poco conosciuta o considerata ma strettamente connessa all'azione di liberalizzazione del mercato dei combustibili fossili, è legata al tema degli stoccaggi di gas naturale.

L'attività di stoccaggio è indispensabile per garantire l'efficienza di esercizio del sistema di distribuzione (stoccaggio di modulazione) e per la sicurezza degli approvvigionamenti (stoccaggio strategico).

Fino al 2000 essa era svolta in regime di monopolio da ENI, e quindi dallo Stato Italiano, per soddisfare le esigenze del mercato interno. Il gas era di proprietà dello Stato (ENI) e veniva gestito all'interno di questo sistema.

Con il recepimento della normativa europea e l'introduzione del mercato libero (c.d. *Decreto Letta*), (ENI-)STOGIT (così rinominata per la gestione del settore di distribuzione, separato da quello di produzione che rimane ENI), e gli altri operatori del settore che si sono affacciati al mercato del gas in Italia, hanno determinato importanti mutamenti organizzativi e di sistema nel settore al fine di soddisfare una nuova realtà commerciale .

La scelta operata nel 2013 attraverso la SEN e gli artt. 37 e 38 del decreto *Sblocca Italia*³⁰, ha sancito il passaggio definitivo al mercato libero con sensibile aumento della domanda, riferibile in particolare alle attività industriali fortemente energivore, con conseguente incremento della conversione di giacimenti esauriti in stoccaggi, anche al fine di costituire un vero e proprio HUB (centro) del gas naturale in Pianura Padana, ove Eni aveva in passato gestito giacimenti ora esauriti e di cui quindi erano facilmente rinvenibili i dati necessari alla conversione in stoccaggio. Con

29

vv. M.V. Civita e A. Colella, *op. cit.* pag. 199-201

30

Che al primo comma recita: “1. Al fine di aumentare la sicurezza delle forniture di gas al sistema italiano ed europeo del gas naturale, anche in considerazione delle situazioni di crisi internazionali esistenti, i gasdotti d'importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto di gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di utilità pubblica, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del D.P.R. 08/06/2001 n.327”. La modifica all'art. 38 del decreto *Sblocca Italia* da parte della *Legge di stabilità 2016* ha eliminato l'inciso che dichiarava di interesse strategico (mantenendo quello di pubblica utilità) le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio: sembrerebbe quindi che solo gli stoccaggi, in virtù dell'art.37, mantengano questo carattere, a riprova della volontà del Governo di realizzare l'Hub europeo del gas nella Pianura Padana.

l'ovvio risultato, in carenza di un piano, di coprire ogni sito potenzialmente disponibile ma, pure, di rischiare che operatori del settore privi di capacità tecnica o economica si approcciassero sul mercato con finalità speculative, con rischio di insufficienti interventi di tutela preventiva dai rischi di danno ambientale e valutazione dello stesso alla stregua di un mero possibile costo d'impresa. Le previsioni normative in tema di assicurazione per i danni derivanti dall'esercizio delle attività di coltivazione e stoccaggio, tanto nella fase di ricerca che di sfruttamento, sono infatti inadeguate e rapportate a parametri elaborati dello stesso proponente: si vedano le disposizioni dell'art. 38 del D.L. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. Sblocca Italia), *Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali*, che prevede al comma 6-ter che *“Il rilascio di nuove autorizzazioni per la ricerca e per la coltivazione di idrocarburi è vincolato a 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 ed analisi dei rischi”* e al comma 6 lett.a) che il titolo concessorio unico rilasciato ai *medesimi soggetti “è subordinato alla presentazione di idonee fideiussioni bancarie o assicurative commisurate al valore delle opere di recupero ambientale previste”* rimesse quindi a valutazioni contenute nel progetto presentato dallo stesso proponente.

Come detto, la scelta programmatica in materia di politica energetica era ed è sfornita di un piano e, cosa ancor più grave, di una complessiva valutazione sul piano ambientale (VAS): a fronte delle sopra individuate criticità e pericoli (sismica, inquinamento, ecc.) derivanti pure dalla gestione dell'attività di stoccaggio, non si può che chiedere con forza che il settore venga disciplinato con previsioni di piano che tengano conto non degli interessi e dell'utilità di *lobbies* economiche o di singole realtà quanto, piuttosto, dell'interesse dell'intera Nazione in conformità alle sopra richiamate norme costituzionali (artt. 9 e 32 in particolare).

Conclusioni

All'esito di questa analisi emerge tutta la criticità della normativa vigente:

- a) in tema di pericolo d'inquinamento delle risorse idriche;
- b) in tema di pericolo derivante dalla sismicità indotta e da quella innescata;
- c) in ordine alla sottostima del pericolo derivante dalle attività di coltivazione e stoccaggio, anche in ordine alla preventiva valutazione circa le capacità tecniche e scientifiche dell'operatore nonché delle garanzie e assicurazioni contro incidenti di gestione;
- d) in tema delle aree protette
- e) in tema di:
 - strategia energetica nazionale (SEN) che sia rispettosa dei principi stabiliti dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, dei trattati sottoscritti e delle direttive europee
 - pianificazione partecipata, sia nel momento di programmazione che d'esecuzione, e a favore delle Regioni e degli enti locali così come dei cittadini;
 - Valutazione Ambientale Strategica (VAS).