

Tutela e valorizzazione del paesaggio lucano

Matera 6 giugno 2015

Trascrizione dell'intervento del Prof. Enzo Di Salvatore (versione autorizzata, ma non rivista dall'autore)

Professore Associato di Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo

"Sblocca Italia", gli idrocarburi e la Costituzione

Grazie intanto per questo graditissimo invito perché mi dà occasione di tornare, dopo aver sentito le relazioni che mi hanno preceduto, su un problema di grande attualità e credo che si intrecci profondamente con quello che è stato finora detto, il problema dello Sblocca Italia, però alla luce del quadro costituzionale e di tutto quello che sta accadendo. La domanda di fondo, che forse andrebbe posta, è perché lo Sblocca Italia e in che senso. Per poter spiegare il perché, quindi rispondere a questa mia prima domanda, partirei dalla Costituzione, quindi dal quadro costituzionale. Il quadro costituzionale, così come modificato nel 2001, prevede che l'energia sia una materia di competenza concorrente tra lo Stato e le regioni cioè a dire lo Stato, secondo quello che stabilisce la Costituzione, dovrebbe porre i principi fondamentali della materia energetica, ciascuna regione dovrebbe fare il resto, cioè adottare leggi ad hoc in materia di energia, ma c'è un problema. In realtà non è andata così per una ragione; perché già nel '91 la Corte Costituzionale aveva qualificato la materia energetica come politica energetica, cioè a dire non si può ragionare di una vera e propria materia fatta di oggetti, ma bisogna guardare all'obiettivo che l'esercizio di questa competenza si propone di conseguire. Cosa vuol dire? Vuol dire che la politica energetica, che ragiona per obiettivi, è strettamente collegata alla politica economica dello Stato.

Quindi, quando nel 2004, dopo la revisione della Costituzione, si è andati ad approvare una legge che è la legge 239 che, appunto, si occupa della materia energetica, se voi leggete quella legge lì si parla di politica energetica e si dice che tutti i livelli di governo territoriali non sono esclusi dall'esercitare questa politica assieme allo Stato, quindi di rovesciar o si vanifica, se vogliamo,

quello che è il quadro costituzionale cioè a dire l'energia non è una materia per la quale ci può essere un riparto di competenza, ma tutti assieme collaborano gli enti di governo. Cosa vuol dire questo? Che lo Stato adotta la sua legge e poi, in ragione del fatto che attrae a sé la competenza delle regioni e quelle amministrative degli enti locali, sicuramente deve consentire a regioni ed enti locali che partecipino ai procedimenti amministrativi. C'è un problema, 2007-2009, come sapete c'è una crisi finanziaria ed economica che attraversa anche l'Europa e quindi anche l'Italia. Come si risponde a questa crisi? Si risponde attraverso tutto un pacchetto di atti normativi che l'Unione Europea impone agli Stati membri di accogliere e di sottoscrivere e che costituiscono il quadro della cosiddetta governance economica europea. Cosa vuol dire? Vuol dire che si risponde alla crisi attraverso alcuni vincoli che gli Stati accettano di rispettare, quindi avrete sicuramente sentito parlare del patto di stabilità e crescita, del fiscal compact, cioè di tutta una serie di atti che impone il rispetto da parte di ciascuno Stato del rapporto debito pubblico/Pil, rapporto deficit pubblico/Pil. Come risponde l'Italia ai vincoli che contrae sul piano europeo?

Risponde, per esempio, anche con lo Sblocca Italia, cioè rispetto al quadro costituzionale che diceva una cosa specifica di cui vi ho detto, rispetto alla prassi legislativa che rovescia il quadro costituzionale, anche alla luce degli orientamenti della Corte Costituzionale, la crisi finanziaria ed economica che investe l'Europa e l'Italia impone che si faccia cassa nel modo nel quale ciascuno Stato lo ritiene. Il nostro Stato velocizza quindi i procedimenti amministrativi e del frutto di questa politica vi è traccia nei programmi nazionali di riforma che annualmente ciascun governo, che è alla guida del Paese, deve presentare in sede europea. Ecco perché la questione dello Sblocca Italia, nel senso di cui vi dirò, nasce in realtà non con il governo Renzi ma nasce già con il governo Monti, per poi trovare conferma nel governo Letta e quindi il suo epilogo attraverso i provvedimenti che adotta il governo Renzi. Perché dico questo? Perché nel 2010, lo ricorderete, c'era stato un disastro nel Golfo del Messico e rispetto a questo disastro l'Italia rispose in che modo? Modificando il codice dell'ambiente, cioè l'ex ministro dell'ambiente, Prestigiacomo, pretese che venisse modificato il codice dell'ambiente in un suo articolo, stabilendo che cosa? Che ovunque in Italia, per tutta la fascia costiera, fosse fatto divieto di cercare di estrarre idrocarburi in mare entro le cinque miglia marine. Laddove ci fosse stata, invece, un'area naturale costiera protetta, questo divieto si sarebbe spinto fino alle 12 miglia marine.

Governo Monti, decreto sviluppo 2012, cosa stabilisce? Da un lato il governo Monti presenta sul piano nazionale di riforma all'Unione Europea che già contiene traccia di questo decreto sviluppo, il quale torna a modificare quell'articolo cambiato dal ministro Prestigiacomo, stabilendo che cosa? Che ci sono gravi ragioni di carattere ambientale che impongono che il divieto di cercare di estrarre petrolio in mare fosse esteso ovunque per le 12 miglia marine. Però, ecco, questo non avrebbe riguardato tutti i procedimenti che erano in corso, procedimenti amministrativi per il rilascio di un titolo, permesso di ricerca o concessione, in corso alla data di entrata in vigore del decreto Prestigiacomo, agosto 2010, perché la Prestigiacomo aveva interrotto anche i procedimenti che erano in corso, quindi capite un po' la schizofrenia, se vogliamo, di un governo che stabilisce che per il futuro ci sono gravi ragioni di carattere ambientale che impongono la tutela

dei nostri mari in modo integrale perché le 12 miglia marine coincidono, come limite, con il mare territoriale, ma tutto questo non avrebbe dovuto riguardare il passato, passato che ancora in realtà non era passato del tutto. Questa è la ragione per cui ripartono in Italia molti progetti sostanziosi come Ombrina Mare di fronte la costa dei Trabocchi in Abruzzo, Dega B nel Canale di Sicilia, tutta una serie di progetti assolutamente consistenti.

Ma non è tutto perché poi il governo Renzi adotta il decreto Sblocca Italia, decreto, attenzione, che si applica anche al mare, si applica al mare e alla terra ferma, si applica alle regioni a statuto ordinario e alle regioni a statuto speciale. Ma cosa stabilisce il decreto Sblocca Italia? In buona sostanza dichiara che questi progetti sono assolutamente strategici, indifferibili ed urgenti da realizzare e tutti di pubblica utilità. Prevede che cosa? Che ai due diversi procedimenti, distinti procedimenti amministrativi e quindi ai due diversi titoli minerari, permesso di ricerca, concessione di coltivazione, ora debba sostituirsi un unico procedimento con il rilascio di un unico titolo che viene definito dalla legge titolo concessorio unico. Che vuol dire questo? Vuol dire che ci sarà una velocizzazione dei procedimenti, che tutto dovrà concludersi entro 180 giorni, che certo c'è la fase della ricerca a cui seguirà la fase della coltivazione cioè dell'estrazione, ma in buona sostanza nella prima versione di questo decreto mancava, ecco il punto, il ruolo della regione. Prima leggevo le slide di chi mi ha preceduto, l'intesa. Certo l'intesa è stato un problema in fase di approvazione di questo decreto Sblocca Italia, attraverso una serie di audizioni, cui ho avuto l'onore e il piacere anche di partecipare in commissione ambiente, ho fatto presente che l'intesa doveva necessariamente comparire. Fino a quando il quadro costituzionale non sarà cambiato, in ragione di quello che vi ho detto, la regione ha il diritto di dire la sua attraverso lo strumento dell'intesa e, si badi, non un'intesa qualsiasi, ma un'intesa in senso forte.

Cosa vuol dire? Vuol dire che lo Stato deve chiamare al suo tavolo la regione, aprire una trattativa e non può semplicemente considerare la regione, e quindi l'intesa della regione, alla stregua di un qualsiasi parere, perché l'intesa presuppone che due soggetti siano su posizioni di assoluta equivalenza, quindi tu Stato prenditi che anche la materia, la disciplini per la ragione di cui vi ho detto però nel fare questo devi consentire che la regione dica la propria e se si oppone devi chiamare al tuo tavolo la regione e aprire una trattativa, quindi l'intesa non è in senso debole. Quando, davvero un'ultima battuta, non dovessi riuscire a trovare un accordo allora puoi esercitare il tuo potere sostitutivo. Cosa vuol dire? Vuol dire che il Ministro dello sviluppo economico rimette gli atti alla presidenza del consiglio che, a quel punto, si sostituirà. Ma questa garanzia c'è o no nello Sblocca Italia? A questa domanda vorrei rispondere fra due minuti.

Altra questione, lo Sblocca Italia è stato modificato perché qualcuno illuminato, in fase di conversione del decreto legge, giustamente si è posto il problema, ma al momento in Italia è possibile estrarre ovunque in modo indiscriminato, sì o no? La risposta è sì, cioè noi in realtà il nostro paese lo abbiamo interessato tutto a questo tipo di attività. Allora cosa si è deciso? Si è deciso che occorresse previamente pianificare questa attività, quindi il Parlamento, con una modifica allo Sblocca Italia, ha stabilito che debba esserci un piano delle aree che stabilisca dove in

Italia si può estrarre e dove no. Ma chi elabora questo piano? Questo piano lo elabora una persona sola e cioè il Ministro dello sviluppo economico, sentito il ministro dell'ambiente e, grazie ad una modifica introdotta dalla legge di stabilità 2015, si è stabilito che occorresse anche l'intesa in conferenza unificata, dove siedono le regioni e gli enti locali assieme allo Stato. E se poi non si arriva ad un accordo? Anche qui lo Stato farà da sé. Però si era stabilita un'altra cosa, che nel frattempo fino a quando non ci sarà il piano si applicherà la normativa previgente, quindi in realtà in Italia non si è bloccato tutto. C'è una normativa previgente allo Sblocca Italia che trova attuazione, tant'è che infatti attualmente basta andare a leggere il bollettino ufficiale degli idrocarburi, che mensilmente viene pubblicato, per scoprire che la normativa applicabile è quella previgente allo Sblocca Italia. Queste disposizioni sono state impugnate davanti alla Corte Costituzionale, e non a torto, da sette regioni e dalle due province autonome di Trento e Bolzano.

Cosa lamentano le regioni? Il fatto che il rilascio dell'intesa non sia una garanzia in favore delle regioni perchè non si tratterebbe di un'intesa in senso forte, tant'è vero che basta andare a leggere il recente disciplinare tipo che è stato adottato dal Ministro dello sviluppo economico che cos'è? E' un regolamento che disciplina nel dettaglio le attività petrolifere. E cosa stabilisce? Intanto stabilisce che tutti i titoli che si avevano, permessi di ricerca e concessione di coltivazione, tutti i procedimenti ancora in corso e non conclusi, possano essere convertiti nel rilascio del titolo concessorio unico. E poi cosa si è stabilito? Che entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione dello Sblocca Italia, quindi fine maggio era il termine ultimo, le società petrolifere che lo avessero voluto, avrebbero potuto chiedere al Ministro dello sviluppo economico il rilascio ex novo di un titolo concessorio unico. Si può fare? No. Perché non si può fare? Perché manca il piano. Il piano delle aree non insiste, la partecipazione degli enti locali e delle regioni non insiste, e lo stesso disciplinare tipo stabilisce un'altra cosa, che la partecipazione delle regioni si esaurisca nella conferenza di servizi, cosa a mio avviso illegittima perché la regione non può essere trattata alla stregua di una qualsiasi pubblica amministrazione tenuta a rilasciare un qualsiasi nulla osta, un parere sul procedimento in corso.

L'intesa regionale, questo è il punto, ed è questo il motivo principale posto a base dei ricorsi davanti alla Corte, è che l'intesa ha natura politica, non è un atto tecnico perché se la materia, tornando dal quadro costituzionale, è dello Stato e delle regioni, vuol dire che io regione devo mettermi d'accordo con lo Stato rispetto a quelle scelte e quindi rispetto anche all'intesa di cui prima si parlava nella relazione che mi precedeva, cioè una volontà popolare che passa attraverso la rappresentanza regionale, che deve poter essere espressa in sede nazionale quindi occorre una vera e propria concertazione. Gli enti locali, dico questo e mi avvio alle conclusioni, in tutto questo discorso viene meno anche la figura degli enti locali perché la legge 239 del 2004 per tutti questi procedimenti di autorizzazione prevedeva la partecipazione della regione e degli enti locali. Successivamente cosa si è stabilito? 2009, che gli enti locali non dovessero partecipare più a questi procedimenti, che dovesse esser data loro soltanto comunicazione dei procedimenti in corso e che l'unico potere che residuava in capo agli enti locali era la partecipazione all'autorizzazione dei pozzi esplorativi. È cambiato questo? E' cambiato. Lo Sblocca Italia non considera più la

partecipazione degli enti locali e, se andate a leggere oggi il disciplinare tipo che è stato approvato non più di 10 giorni fa dal Ministro dello sviluppo economico, si scopre che non c'è più la fase dell'autorizzazione al pozzo esplorativo e quindi non c'è più nemmeno quella minima garanzia di partecipazione degli enti locali al procedimento.

La valutazione d'impatto ambientale, aggiungo questo, cambia perché la competenza transita in capo allo Stato mentre prima, come sapete, era di competenza regionale cioè in buona sostanza quello che vi voglio dire è che il nostro governo pensa di rispondere ai vincoli anche europei, ad alcune scelte che sono state fatte attraverso questo tipo di atto normativo qual è appunto lo Sblocca Italia ma il senso di questa operazione è assolutamente far presto, far cassa più rapidamente possibile puntando ancora una volta sulle fonti fossili ma in realtà non c'è da star tranquilli perché è in arrivo la revisione costituzionale. Se ne parla poco, ma in realtà le questioni vanno coniugate, perché cosa accadrà con la revisione costituzionale? Se oggi le sette regioni possono ancora dire alla Corte Costituzionale, attenzione, perché con lo Sblocca Italia o con la legge di stabilità il governo invade la mia competenza, cioè non mi garantisce più che io partecipi e quindi viola il principio di leale collaborazione, domani tutto questo non sarà più possibile perché con la revisione del Titolo Quinto, lo Stato, il Parlamento riscrive il riparto delle competenze tra Stato e regioni, non solo perché l'energia tornerà in mano allo Stato, il che vuol dire che io non devo più garantire alla regione che si esprima attraverso l'intensa, ma perché c'è una piccola clausola che in modo improprio viene definita dallo stesso governo come clausola di supremazia e cioè a dire, a prescindere da come abbiamo deciso di ripartire la competenza, lo Stato se vuole prende la competenza della regione e l'esercita direttamente perché nel nuovo articolo 117 che si sta riscrivendo si dice che molte materie transitano in capo allo Stato, quindi per rispondere anche un po' alle slide che io vedevo prima, è vero che i beni culturali, il governo del territorio, l'ambiente, sono tutte materie che di volta in volta conoscono l'attribuzione o allo Stato o alle regioni, ma insiste innanzitutto un criterio che viene seguito che è il criterio della prevalenza della materia che fa sì che al di là di come noi abbiamo deciso di distribuire le competenze, lo Stato già se ne appropria di quelle materie.

Se ora ci aggiungiamo anche il nuovo 117 che stabilisce che per ragioni di tutela giuridica, tutela economica o, se c'è l'interesse nazionale, lo Stato se vuole si appropria di quella materia e la gestisce come vuole, senza garanzia alcuna di partecipazione sia delle regioni che degli enti locali, allora io credo che da questo punto di vista questo costituisca un grave colpo alla democrazia regionale locale perché prima che mi precedeva giustamente poneva un problema, quello della partecipazione dal basso in questo tipo di scelta. Cosa fare? Intanto aspettiamo di vedere quello che stabilisce la Corte Costituzionale anche se non bisogna sperare molto perché l'orientamento, se lo andiamo a leggere, degli ultimi anni della Corte Costituzionale non è propriamente una Corte Costituzionale regionalista. Certo, forse andrebbe impugnato anche il disciplinare tipo. La regione Abruzzo lo sta facendo. La regione Basilicata non ha impugnato né lo Sblocca Italia né la legge di stabilità e credo che non impugnerà neppure il disciplinare tipo, resta la strada del referendum che però si muove su un piano diverso perché impugnare qualcosa davanti alla Corte Costituzionale

vuol dire attendersi una pronuncia sul piano della legittimità, promuovere un referendum come in realtà, adesso vi dico, lo si sta facendo, lo si sta pensando, attiene al piano delle scelte politiche cioè io Corte Costituzionale se mi pronuncio posso ben poco perché su cosa posso decidere?

Posso stabilire se c'è stata un'invasione della competenza regionale. Per la verità c'è un altro piccolissimo problema che però le regioni non hanno potuto porre dinanzi alla Corte e cioè il nuovo titolo concessorio unico addirittura prevede che già dalla fase della ricerca ci sia il vincolo preordinato all'esproprio. Cosa folle perché l'espropriazione è sempre possibile per motivi di interesse generale ma se io in fase di ricerca già vincolo un terreno di un proprietario privato manca la dimostrazione che sia l'esproprio collegato all'interesse generale. Perché? Perché io non so quello che c'è nel sottosuolo fintanto che non l'avrò scoperto, allora questo motivo non può essere posto davanti alla Corte dalle regioni però può essere posto attraverso il Tar con un ricorso qualsiasi e poi chiedere al Tar che sollevi la questione di legittimità davanti alla Corte ma tranne queste 3-4 ragioni in realtà non ci sono altri motivi da porre dinanzi alla Corte Costituzionale quindi stiamo ragionando anche come associazione, come comitati, come movimenti se non sia il caso di proporre invece un referendum andando a formulare alcuni quesiti proprio sullo Sblocca Italia in relazione a questa parte. Quindi da un certo punto di vista quel che resta è la strada referendaria, dall'altro quello del referendum costituzionale, perché è chiaro che quello ci sarà, quindi speriamo che anche da questo punto di vista, cioè dal punto di vista del referendum costituzionale, non ci sia la conferma di questa revisione così come è stata concepita. Vi ringrazio.