



Consiglio Regionale della Basilicata
Al Presidente

IPOTESI DI REFERENDUM ABROGATIVI DI INIZIATIVA REGIONALE, CONCERNENTI L'ART. 38 DEL D.L. N. 133 DEL 2014 (C.D. "SBLOCCA ITALIA")

I. – Premessa

L'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 2014, contiene norme concernenti la *valorizzazione delle risorse energetiche nazionali*. In particolare, le disposizioni ivi contenute riguardano la realizzazione di interventi di prospezione, ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma e sul mare continentale, nonché di stoccaggio sotterraneo di gas naturale. Si tratta, come è evidente, di interventi fortemente invasivi per i singoli territori interessati e le comunità ivi stanziate, in grado di conformare vistosamente le caratteristiche del contesto nel quale si inseriscono, selezionando alcuni usi del suolo e impedendone radicalmente altri, e comportando inoltre, in alcuni casi, rischi non indifferenti di lesione di beni primari come la salute e la vita.

Le materie in cui le disposizioni normative *de quibus* intervengono sono agevolmente individuabili in quella del "governo del territorio" ed in quella della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", affidate ambedue alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Al riguardo, è sufficiente ricordare che la ben nota sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale – seguita dall'altrettanto conosciuta sent. n. 6 del 2004 e confermata da numerose pronunce successive – ha chiarito che la legge statale che intervenga ad avocare al centro funzioni amministrative in tali settori, provvedendo anche a regolarne l'esercizio, deve, per aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale, prevedere necessariamente **l'intesa con la singola Regione interessata dal singolo intervento**, non essendo al riguardo sufficiente la previsione di diversi meccanismi collaborativi con la singola Regione o anche con il sistema delle Regioni considerato unitariamente, e ciò in quanto alla Regione interessata dal singolo intervento per Costituzione deve essere garantito il controllo delle politiche che, nell'ambito delle materie sopra richiamate, investono specificamente il proprio territorio.

Ebbene, l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 affida le decisioni concernenti gli interventi sopra richiamati alle autorità statali. Le norme che disciplinano il *quomodo* della relativa attività amministrativa prevedono, in effetti, alcuni strumenti collaborativi di natura e intensità variabile, che consentono alle autonomie territoriali di interloquire con l'autorità procedente. Tuttavia, nel complesso, risulta evidente la *inadeguatezza* di tali previsioni rispetto alle norme costituzionali sopra richiamate. Si consideri, al riguardo, che in relazione all'adozione di un atto di primaria importanza, anche in grado di pregiudicare significativamente lo svolgimento delle attività amministrative successive – ossia la predisposizione del *Piano delle aree* dove è consentito lo svolgimento delle attività *de quibus* – è prevista soltanto l'acquisizione di una *intesa non già con la singola Regione interessata dagli interventi*, come invece sarebbe costituzionalmente necessario, ma con la *Conferenza Unificata*, predisponendosi altresì meccanismi di superamento della eventuale mancata intesa che, in definitiva, sono in grado di consegnare alla *unilaterale volontà dello Stato* l'adozione della decisione finale (comma 1-bis). Inoltre, in talune circostanze di notevole importanza *non si predispone alcun tipo di strumento collaborativo*, nonostante la decisione da adottare sia potenzialmente in grado di produrre conseguenze estremamente

significative all'interno dei confini regionali. Così è, ad esempio, per il rilascio del titolo concessorio unico di cui ai commi 5 e 6 concernente le attività da svolgersi nel mare continentale. Per il rilascio del titolo concessorio unico necessario all'esercizio delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, destinate a svolgersi nella terraferma, è invece prevista la necessaria acquisizione di una intesa con la singola Regione interessata. Si tratta, però, di un passaggio procedimentale che si colloca *a valle* della decisione circa la destinazione di una determinata area allo svolgimento delle attività *de quibus*, tramite l'approvazione del *Piano* sopra menzionato, affidata senz'altro allo Stato. La possibilità, per la Regione, di controllare le politiche inerenti il proprio territorio risulta dunque fortemente dimidiata e gravemente impoverita, nonostante la citata previsione dell'intesa, per effetto di tale preliminare destinazione, operata dallo Stato *senza* il paritario concorso regionale che invece sarebbe necessario. Il margine di discrezionalità residuo a disposizione della Regione per il rilascio dell'*intesa* in occasione del rilascio del titolo concessorio unico, infatti, è limitato alla valutazione delle *specifiche localizzazione* dell'intervento all'interno dell'area individuata dal *Piano*, e delle sue peculiari caratteristiche, non potendo invece esplicitarsi in relazione alla stessa destinazione dell'area alle attività *de quibus*.

In sintesi, risulta del tutto evidente come la normativa qui in esame affidi allo Stato l'adozione delle decisioni fondamentali concernenti la realizzazione degli interventi di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, riconoscendo alle Regioni soltanto scarse e limitate possibilità di interlocuzione, nonostante le importanti competenze legislative ed amministrative che alle medesime sono riconosciute dal diritto costituzionale vigente.

Per contrastare tramite referendum abrogativo ai sensi dell'art. 75 Cost. un simile assetto normativo, tutelando le prerogative costituzionali delle Regioni, è possibile predisporre:

a) un quesito che proponga al corpo elettorale un'abrogazione che investa *nel suo complesso* l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, nel testo risultante dalla conversione in legge;

b) una serie di quesiti di abrogazione parziale che, pur lasciando in piedi la struttura generale della disciplina in esame, eliminino "chirurgicamente" le disposizioni dalle quali dipendono gli effetti maggiormente pregiudizievoli per la posizione costituzionale delle Regioni.

Le due strade, evidentemente, non sono necessariamente alternative tra loro, e possono essere sviluppate come di seguito illustrato.

II. – I possibili quesiti referendari di interesse regionale

II.1. – L'abrogazione totale

Come accennato, il primo modo per sanare il menzionato *vulnus* alle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni è quello della *integrale abrogazione* dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014.

Il relativo quesito potrebbe essere così costruito.

Quesito n. 1:

«Volete voi che sia abrogato l'art. 38 (*Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali*) del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*", convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, così come modificato dall'[art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190](#), recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*"?».

Non é necessario spendere molte parole per illustrare l'effetto dell'esito positivo di un simile *referendum*. L'abrogazione referendaria, infatti, farebbe venir meno l'intero tessuto normativo sopra ricostruito per sommi capi, con la conseguenza di privare del tutto gli organi statali della competenza allo svolgimento delle attività amministrative in questione secondo le modalità ivi disciplinate, riportando l'ordinamento alla disciplina legislativa previgente rispetto alla data di entrata in vigore del decreto c.d. "Sblocca Italia".

II.2. – Sul comma 1-bis

Quanto ai quesiti più "specifici", il primo dovrebbe senz'altro riguardare il comma 1-*bis* dell'art. 38.

Tale disposizione, così come risultante a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, prevede che il Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predisponga un *Piano delle aree* in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, e che tale *Piano*, per le attività sulla terraferma, sia «*adottato previa intesa con la Conferenza unificata*», disponendosi altresì che «*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*».

La predisposizione del *Piano*, evidentemente, è un atto di grandissima importanza. Come si è accennato, la previa individuazione delle aree nelle quali realizzare gli interventi di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, infatti, è in grado di *pregiudicare* la destinazione d'uso delle prime, finalizzandole ai secondi, con il risultato di impedire che la Regione possa negare l'intesa al rilascio del singolo titolo concessorio unico di cui ai successivi commi 5 e 6 in ragione – ad esempio – dell'intento di imprimere una diversa destinazione d'uso al suolo di tali aree. Il rilascio o il diniego dell'intesa da parte regionale, viceversa, potrebbe avvenire solo in considerazione delle specifiche caratteristiche dell'intervento considerato, senza porre in discussione la destinazione d'uso pregiudicata dal *Piano*.

Considerato che l'approvazione del *Piano* è subordinata alla sola intesa con la Conferenza unificata, senza previsione di alcun ruolo partecipativo di ciascuna delle Regioni territorialmente interessate, e che, oltretutto, il mancato raggiungimento di quell'intesa è superabile con decisione unilaterale dello Stato, sarebbe opportuno proporre un referendum avente il seguente tenore.

Quesito n. 2a:

«Volete voi che sia abrogato l'art. 38, comma 1-*bis*, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, così come modificato dall'[art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190](#), recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*"?».

In caso di esito positivo di un simile referendum, lo Stato (e per esso il Ministro dello sviluppo economico) non potrebbe più predisporre alcun *Piano delle aree* in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale. La conseguenza più significativa, ai fini che qui interessano, sarebbe quella secondo la quale il procedimento volto al rilascio del titolo concessorio unico per lo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione, di cui ai commi 5 e 6, non verrebbe in alcun modo pregiudicato da una previa attività pianificatoria a carattere generale. La discrezionalità amministrativa destinata ad esplicarsi in quella sede si troverebbe dunque a riespandersi per effetto della ipotizzata abrogazione referendaria, e la Regione, in sede di rilascio dell'intesa ai sensi dell'art. 38, comma 6,

lett. b), potrebbe determinarsi in senso seccamente negativo anche alla luce di una diversa valutazione politico-amministrativa circa la destinazione d'uso della porzione di territorio regionale di volta in volta considerato.

Sarebbe dunque una soluzione in grado di far riesperire le potestà decisionali della singola Regione territorialmente interessata.

L'ipotesi referendaria in questione, tuttavia, deve essere valutata anche alla luce di altre considerazioni. Gli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, del Decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 (*Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164*), infatti, nel predisporre la disciplina di attuazione dell'art. 38 in questa sede in discussione, prevedono in favore dello Stato forme di superamento del mancato rilascio dell'intesa di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 caratterizzate da forti accenti di unilateralità in capo allo Stato. Tali previsioni, gravemente incostituzionali per molteplici ragioni, sono state impugnate mediante il conflitto di attribuzione da parte di alcune Regioni dinanzi alla Corte costituzionale, ed è dunque ben possibile che siano annullate dal Giudice delle leggi. Tuttavia, nel caso in cui ciò non dovesse avvenire, lo svolgimento con esito positivo del referendum sul quesito 2a consegnerebbe un quadro normativo caratterizzato, da un lato, dal venir meno di una forma collaborativa con il sistema delle autonomie (l'intesa con la Conferenza unificata prevista dal comma 1-bis in relazione alla predisposizione del Piano), dall'altro, dalla possibilità per lo Stato di procedere, nei casi e secondo le forme previste dal citato *Decretoministeriale*, anche ove la singola Regione interessata non rilasciasse l'intesa in relazione al titolo concessorio. L'esito complessivo finale potrebbe essere dunque quello di *perdere* una forma collaborativa prevista *senza guadagnare* significativi ambiti di manovra per la potestà decisionale regionale.

Per questa ragione è ipotizzabile anche un diverso intervento abrogativo sul comma 1-bis, che potrebbe essere imperniato sul seguente quesito.

Quesito n. 2b:

«Volete voi che sia abrogato l'art. 38, comma 1-bis, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante “*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, così come modificato dall'[art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190](#), recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*”, limitatamente alle parole “*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*”?».

L'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 prevede forme di superamento della mancata intesa caratterizzate da tratti di forte unilateralità in capo allo Stato. L'abrogazione del rinvio a tale disposizione renderebbe *non superabile in alcun modo* la mancanza dell'intesa della Conferenza unificata in relazione al Piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi.

Si tratta di un risultato certamente non in grado di ristabilire pienamente l'ordine delle competenze violato, posto che sarebbe invece necessaria l'intesa con ciascuna Regione interessata al singolo intervento. Tuttavia, determinerebbe comunque un incremento apprezzabile del “tasso di collaborazione” con il sistema delle autonomie complessivamente considerato, nell'adozione di deliberazioni così importanti per i territori interessati.

II.3. – Sul comma 4

L'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, prevede quanto segue: *«Per i procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le regioni alla data di entrata in vigore del presente decreto, relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, la regione presso la quale è stato avviato il procedimento conclude lo stesso entro il 31 marzo 2015. Decorso inutilmente tale termine, la regione trasmette la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico. I conseguenti oneri di spesa istruttori rimangono a carico delle società proponenti e sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».*

Tale normativa è incostituzionale, a causa della violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. Essa infatti, nella sostanza, prevede una ipotesi "mascherata" di attivazione dei poteri sostitutivi straordinari statali, analoghi a quelli previsti dall'art. 120, secondo comma, Cost., senza però rispettare le condizioni di legittimità dell'esercizio di tali poteri imposte da tale norma costituzionale. Si potrebbe ovviare alla descritta circostanza mediante il seguente quesito referendario.

Quesito n. 3:

«Volete voi che sia abrogato l'art. 38, comma 4, secondo e terzo periodo, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164?».

In caso di esito positivo dell'ipotizzato referendum resterebbe nella normativa di risulta la previsione – contenuta nel primo periodo del comma 4 – concernente l'obbligo di concludere i procedimenti di valutazione di impatto ambientale di competenza regionale entro una data certa, peraltro già scaduta. In caso di inadempimento di tale obbligo, il Governo potrebbe solo far ricorso, ove ne ricorressero gli estremi, al potere sostitutivo straordinario di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., che andrebbe esercitato secondo le previsioni della normativa generale di attuazione rappresentata dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003. Verrebbe meno, invece, l'automatica e indiscriminata avocazione, da parte dello Stato, della funzione amministrativa considerata e della relativa documentazione.

II.4. – Sul comma 6

L'art. 38, comma 5, prevede che *«le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, sono svolte a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la fase di coltivazione della durata di trenta anni, prorogabile per una o più volte per un periodo di dieci anni ove siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione e il giacimento risulti ancora coltivabile, e quella di ripristino finale».* Tale titolo concessorio unico, a norma del successivo comma 6, lett. b), è accordato *«con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata, per le attività da svolgere in terraferma, sentite la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell'Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse».*

In base a tale disciplina, dunque, nessun coinvolgimento delle Regioni specificamente interessate è previsto laddove le predette attività debbano essere svolte nel *mare continentale*. Si tratta di una previsione costituzionalmente illegittima, a causa della violazione degli articoli 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., che determina una grave lesione delle prerogative regionali.

Si potrebbe ovviare alla descritta situazione tramite il seguente quesito referendario.

Quesito n. 4:

«Volete voi che sia abrogato l'art. 38, comma 6, lett. b), del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante “*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, limitatamente alle parole “*per le attività da svolgere in terraferma,*”?».

Ove il referendum si celebrasse e ottenesse esito positivo, la normativa di risulta non limiterebbe ai soli casi delle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi da svolgere in terraferma la previsione dell'intesa con la Regione, che dunque sarebbe *sempre* necessaria, anche nell'ambito di procedimento volti al rilascio di titoli concessori riguardanti attività da svolgersi nel mare continentale.

II.5. – Sul comma 10

L'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, introduce i commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* nell'art. 8 del d.l. n. 112 del 2008. I commi 1-*bis* e 1-*ter* disciplinano la possibilità di autorizzare progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti di idrocarburi, mentre il comma 1-*quater* riguarda la stipula di accordi concernenti misure di compensazione e riequilibrio ambientale. In questa sede interessa il primo dei due temi menzionati.

Al riguardo, il citato comma 1-*bis* prevede che «*il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale che dimostri l'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti*». L'autorizzazione dei progetti sperimentali in questione, dunque, è rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa acquisizione di un mero parere delle Regioni interessate. Ciò in grave violazione delle competenze regionali riconosciute dagli artt. 117 e 118 Cost., poiché, secondo la già richiamata giurisprudenza costituzionale, sarebbe necessario che la singola Regione di volta in volta interessata fosse coinvolta non già con un semplice parere ma mediante la previsione di una vera e propria *intesa*. La sostituzione della previsione del parere con quella dell'intesa, ovviamente, non è possibile mediante lo strumento, meramente *ablativo*, del referendum abrogativo. L'unico modo per reagire, tramite la via referendaria, alla sopra richiamata violazione è quello dell'abrogazione integrale del comma 10 qui in discussione, nella parte in cui introduce i menzionati commi 1-*bis* 1-*ter* e 1-*quater* nell'art. 8 del d.l. n. 112 del 2008, che potrebbe essere conseguita sottoponendo al corpo elettorale il seguente quesito.

Quesito n. 5:

«Volete voi che sia abrogato l'art. 38, comma 10, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante *“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui introduce i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater nell'art. 8 del d.l. n. 112 del 2008?».

Nel caso in cui la consultazione popolare avesse esito positivo, evidentemente, non potrebbero più essere autorizzati i progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti di cui tratta la normativa *de qua*.