

TITOLI ABILITATIVI PER LE ATTIVITÀ DI PROSPEZIONE, RICERCA E COLTIVAZIONE DI IDROCARBURI

Riportiamo in questo articolo una illustrazione del quadro normativo concernente le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale. Il tutto come emerge a seguito delle innovazioni introdotte dall'art. 38 del D.L. "sblocca Italia" 12/09/2014, n. 133 (convertito in legge dalla L. 11/11/2014, n. 164), che ha introdotto un "titolo concessorio unico" in luogo dei due titoli distinti (permesso di ricerca e concessione di coltivazione) previsti dalla normativa previgente, e del successivo D.M. 25/03/2015 che - in attuazione dell'art. 38 medesimo - ha provveduto ad aggiornare il disciplinare tipo che regola le modalità di conferimento dei titoli e le modalità di esercizio delle attività.

A cura di Dino de Paolis (*)

PREMESSA

L'articolo 38 del D.L. "sblocca Italia" 12/09/2014, n. 133 (convertito in legge dalla L. 11/11/2014, n. 164), al fine dichiarato di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, ha introdotto importanti novità concernenti le **attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale**.

In primo luogo dette attività sono state qualificate (comma 1 dell'art. 38 in discorso):

- di interesse strategico;
- di pubblica utilità, urgenti e indifferibili.

Conseguentemente, i relativi **titoli abilitativi comportano**:

- la **dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza** dell'opera;
- l'apposizione del **vincolo preordinato all'esproprio** dei beni in essa compresi;
- la **variante urbanistica**, se le opere da eseguire comportano variazione degli strumenti urbanistici (comma 2 dell'art. 38 in discorso).

(*) Direttore Editoriale Legislazione Tecnica.

Come diretta conseguenza delle norme sopra descritte, si è provveduto a sottrarre alla competenza regionale la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) dei progetti relativi ad attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi ⁽¹⁾.

L'art. 38 del D.L. 133/2014 ha altresì provveduto a rivedere completamente la disciplina per il conferimento di titoli minerari, con specifico riguardo al rilascio dei titoli abilitativi per la ricerca e la produzione di idrocarburi. A seguito di ciò è stato emanato altresì il **Decreto del Ministero dello sviluppo economico 25/03/2015** che - in attuazione dell'art. 38 in commento - ha provveduto ad aggiornare il disciplinare tipo che regola le modalità di conferimento dei titoli concessori unici, dei permessi di prospezione, di ricerca e delle concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, nonché le modalità di esercizio delle attività nell'ambito degli stessi titoli minerari. Successivamente, è stato emanato il **Decreto del Ministero dello sviluppo economico 15/07/2015** che ha stabilito le procedure di attuazione del D.M. 25/03/2015, come previsto dall'art. 19, comma 6, dello stesso decreto ministeriale, e le modalità di svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e dei relativi controlli; tale provvedimento si applica anche ai titoli minerari vigenti ed ai procedimenti in corso al 04/09/2015 (data di entrata in vigore del decreto). Si riporta di seguito una illustrazione del nuovo assetto normativo dei titoli minerari, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 38 del D.L. 133/2014 e del D.M. 25/03/2015.

LA NUOVA DISCIPLINA DEI TITOLI MINERARI AI SENSI DELL'ART. 38 DEL D.L. 133/2014

La prima novità rilevante è l'**introduzione di un "titolo concessorio unico"** in luogo dei due titoli distinti (permesso di ricerca e concessione di coltivazione) previsti dalla normativa previgente (vedi riquadro). Di conseguenza, non vi sono più diversi procedimenti abilitativi autonomi (per ricerca, perforazione e coltivazione), seppur strettamente collegati, bensì un "*unico*" procedimento "*concessorio*".

Il titolo è rilasciato sulla base di un **programma generale di lavori** articolato nelle seguenti fasi:

- *fase di ricerca*, della durata di **sei anni**, prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca;

⁽¹⁾ Si segnala in proposito che è stata prevista una norma transitoria destinata a disciplinare gli effetti dello spostamento di competenze sui procedimenti di VIA in corso presso le Regioni alla data di entrata in vigore del D.L. 133/2014. In particolare è stato previsto che se la Regione non conclude il procedimento entro il 31/03/2015, la stessa dovrà:

- provvedere alla trasmissione di tutta la documentazione al Ministero dell'ambiente per i seguenti istruttori di competenza;
- darne notizia al Ministero dello sviluppo economico.

- *fase di coltivazione* (nel caso in cui la prima fase abbia condotto al rinvenimento di un giacimento riconosciuto tecnicamente ed economicamente coltivabile da parte del Ministero dello sviluppo economico), della durata di **trenta anni**, da prorogare 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;
- *fase di ripristino finale*.

I TITOLI MINERARI NELLA DISCIPLINA PREVIGENTE AL D.L. 133/2014

La disciplina previgente all'entrata in vigore del D.L. 133/2014 in esame distingueva tra:

- *permesso di ricerca*;
- *concessione di coltivazione*.

Permesso di ricerca

Nella normativa previgente il permesso di ricerca (la normativa di riferimento per il rilascio del permesso di ricerca è: l'art. 8, comma 1, del D.P.R. 18/04/1994, n. 484, l'art. 6, comma 4, della L. 09/01/1991, n. 9, nonché, per la terraferma, l'art. 1, comma 7, lettera *n*) della L. 20/08/2004, n. 239) è rilasciato a seguito di un procedimento unico, disciplinato dall'art. 1 commi 77 e 79 della L. 239/2004, di tipo esclusivo, a seguito di una valutazione comparata fra eventuali diversi richiedenti.

In esso il permissionario s'impegna ad effettuare lavori per l'individuazione di un eventuale giacimento coltivabile presente nell'area richiesta. Le operazioni ammesse sul campo e descritte nel programma dei lavori approvato all'atto del rilascio, sono ricerche geofisiche e perforazioni di ricerca. In caso di ritrovamenti di idrocarburi possono essere anche ammesse delle produzioni, ma solo strettamente finalizzate alle valutazioni del giacimento e dei suoi prodotti, essenziali per la richiesta della concessione di coltivazione.

La durata del permesso è di sei anni (art. 6, commi 4 e 6, della L. 9/1991, nonché art. 7, commi 1, 2 e 3, del D. Leg.vo 625/1996). Il titolare del permesso ha diritto a due successive proroghe di tre anni ciascuna, se ha adempiuto agli obblighi derivanti dal permesso stesso. Al titolare del permesso può essere accordata un'ulteriore proroga qualora, alla scadenza definitiva del permesso, siano ancora in corso lavori di perforazione o prove di produzione per motivi non imputabili a sua inerzia, negligenza o imperizia. La proroga è accordata per il tempo necessario al completamento dei lavori e comunque per un periodo non superiore ad un anno. Con il decreto di proroga è approvato il programma tecnico e finanziario particolareggiato relativo al nuovo periodo di lavori.

Quanto alle **modalità di rilascio**, la disciplina previgente (art. 1, commi 78-82-*ter* della menzionata L. 239/2004) distingue tra permesso di ricerca in terraferma e in mare:

- il permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi *in terraferma* è rilasciato a seguito di **un procedimento unico** al quale partecipano le amministrazioni statali e regionali interessate, e consente solo lo svolgimento delle attività di prospezione, esclusa la perforazione dei pozzi esplorativi, per la quale occorre apposita autorizzazione da parte dell'ufficio territoriale minerario per gli idrocarburi e la geotermia competente, rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale, oltre alla Regione, partecipano anche gli enti locali interessati;
- il permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi *in mare* è rilasciato a seguito di un **procedimento unico** al quale partecipano le amministrazioni statali interessate, ed anche in questo caso è esclusa la perforazione del pozzo esplorativo, per la quale occorre apposita autorizzazione, previa valutazione di impatto ambientale.

Concessione di coltivazione

La concessione di coltivazione, di tipo esclusivo, è l'atto con cui in cui al concessionario, in genere a seguito di un ritrovamento positivo che egli stesso ha ottenuto, è dato il diritto di produrre in base ad un programma di sviluppo del giacimento approvato all'atto del rilascio della concessione. L'attività principale nella concessione è la coltivazione del giacimento, cioè la produzione, con l'obiettivo di massimizzarla.

La normativa sulle concessioni per i titoli minerari è molto stratificata. La L. 21/07/1967, n. 631, all'art. 29, ha fissato la durata della concessione in trenta anni, stabilendo altresì che, decorsi i due terzi del suddetto periodo, il concessionario ha diritto ad una proroga di dieci anni se ha eseguito i programmi di coltivazione e di ricerca e se ha adempiuto a tutti gli obblighi derivanti dalla concessione. Al fine di completare lo sfruttamento del giacimento, decorsi i sette anni dal rilascio della proroga decennale, al concessionario possono essere accordate una o più proroghe, di cinque anni ciascuna, se ha eseguito i programmi di coltivazione e di ricerca e se ha adempiuto a tutti gli obblighi derivanti dalla concessione o dalle proroghe. Oltre alla norma di cui al menzionato art. 29 della L. 631/1967 va considerato anche il D. Leg.vo 25/11/1996, n. 625, il quale contiene invece all'art. 13 la disposizione in base alla quale **la concessione può essere rilasciata per venti anni** e può essere prorogata fino ad ulteriori dieci anni, in modo da non lasciare idrocarburi recuperabili, e che ha dunque di fatto superato il citato art. 29 della L. 631/1967.

La concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi è rilasciata a seguito di un **procedimento unico** al quale partecipano le amministrazioni competenti. Con decreto dei Ministri dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono individuate le attività preliminari che non comportano effetti significativi e permanenti sull'ambiente che, in attesa della determinazione conclusiva della conferenza di servizi, possono essere attivate.

Come si è visto, anche nella disciplina previgente entrambi i titoli vengono rilasciati a seguito del cosiddetto "*procedimento unico*", volto a sostituire i diversi iter autorizzatori incardinati presso le singole amministrazioni competenti, che vengono quindi coinvolte nell'unica procedura in oggetto. Tale procedimento comprende e sostituisce, salvo ipotesi particolari, tutte le autorizzazioni necessarie, e viene svolto, con le modalità di cui alla L. 241/1990, ricorrendo allo strumento della conferenza di servizi, la quale viene indetta dall'amministrazione individuata come responsabile a rilasciare il decreto autorizzativo.

Permesso di prospezione non esclusivo

Si segnala infine la possibilità di rilascio del permesso di prospezione non esclusivo, titolo previsto dall'art. 3 della L. 9/1991, che il nuovo D.M. 25/03/2015 definisce "*titolo non esclusivo che consente le attività di prospezione, rilasciato ai sensi dell'art. 3 della legge 9 gennaio 1991, n. 9 e ai sensi della legge n. 239 del 2004*" e per le cui modalità di rilascio il medesimo D.M. 25/03/2015 rinvia al decreto da emanarsi concernente le procedure operative (vedi paragrafo seguente).

Disciplinare tipo e procedure operative

Il **D.M. 04/03/2011** reca "*Disciplinare tipo per i permessi di prospezione e di ricerca e per le concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare e nella piattaforma continentale*", e l'altro **D.M. 22/03/2011** reca invece "*Procedure operative di attuazione del decreto ministeriale 4 marzo 2011 e modalità di svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e dei relativi controlli, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del decreto ministeriale 4 marzo 2011*".

Con l'emanazione del D.M. 25/03/2015 menzionato in premessa è stato abrogato il D.M. 04/03/2011 recante il disciplinare tipo (che a sua volta abrogava il precedente D.M. 26/04/2010), e, con la successiva emanazione del nuovo D.M. 15/07/2015, menzionato anch'esso in premessa, è stato abrogato il D.M. 22/03/2011, a decorrere dal 04/09/2015 (data di entrata in vigore del D.M. 15/07/2015 che ha definito le nuove procedure operative).

La conseguenza più importante del titolo unico è che non vi sono più diversi procedimenti abilitativi autonomi (per ricerca, perforazione e coltivazione), seppur strettamente collegati, bensì un “*unico*” procedimento “*concessorio*”.

Secondo il comma 6 dell'art. 38 del D.L. 133/2014, il titolo concessorio unico è accordato:

- con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sentite la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell'Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse, d'intesa, per le attività da svolgere in terraferma, con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata;
- a seguito di un procedimento unico svolto nel **termine di 180 giorni** tramite apposita conferenza di servizi, nel cui ambito è svolta anche la valutazione ambientale preliminare del programma complessivo dei lavori, entro 60 giorni, con parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell'ambiente. Per il decreto ministeriale di rilascio del titolo per le attività in terraferma è necessaria la previa intesa con la Regione (unico caso dunque in cui nel nuovo procedimento unico è prevista la partecipazione obbligatoria degli enti locali);
- a soggetti che dispongono di capacità tecnica, economica ed organizzativa ed offrono garanzie adeguate alla esecuzione e realizzazione dei programmi presentati e con sede sociale in Italia o in altri Stati membri dell'Unione Europea e, a condizioni di reciprocità, a soggetti di altri Paesi.

Quanto alla Valutazione di Impatto Ambientale, il comma 6-bis dell'art. 38 del D.L. 133/2014 dispone che i progetti di opere e di interventi relativi alle attività di ricerca e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi relativi a un titolo concessorio unico vi sono sottoposti nel rispetto della normativa dell'Unione Europea, facendo altresì rinvio alle modalità e competenze previste dalla Parte II del Codice ambientale di cui al D. Leg.vo 152/2006.

Il comma 11 dell'art. 38 del D.L. 133/2014 semplifica la procedura per le **attività di reiniezione delle acque di strato** (ovvero l'acqua che proviene dalla roccia serbatoio e che viene estratta insieme a petrolio e gas naturale) o della frazione gassosa estratta in giacimento, inserendo tali attività tra quelle soggette esclusivamente ad **autorizzazione rilasciata dall'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e la geotermia** (UNMIG, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico). Nel caso dei

giacimenti a terra, pertanto, non è più necessaria l'autorizzazione delle Regioni ma solo dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e la geotermia.

Le autorizzazioni relative alla reiniezione delle acque di strato o della frazione gassosa sono rilasciate con la prescrizione delle precauzioni tecniche necessarie a garantire che esse non possano raggiungere altri sistemi idrici o nuocere ad altri ecosistemi.

Il comma 11-*ter* dell'art. 38 del D.L. 133/2014 ha aumentato il limite massimo del **contributo richiesto a carico dei soggetti richiedenti** per le attività svolte dagli uffici della Direzione generale per l'energia e le risorse minerarie del Ministero dello sviluppo economico, quali autorizzazioni, permessi o concessioni, volte alla realizzazione e alla verifica di impianti e di infrastrutture energetiche di competenza statale il cui valore sia di entità superiore a 5 milioni di euro, da un massimo dello 0,5 per mille ad un **massimo dell'1 per mille del valore delle opere da realizzare**.

Infine si segnala il comma 11-*quater*, che vieta, nelle attività di ricerca o coltivazione di idrocarburi rilasciate dallo Stato, la ricerca e dell'estrazione di *shale gas*⁽²⁾ e *shale oil*⁽³⁾ e il rilascio dei relativi titoli minerari. Si specifica al riguardo che è vietata qualunque tecnica di iniezione in pressione nel sottosuolo di fluidi liquidi o gassosi, compresi eventuali additivi, finalizzata a produrre o favorire la fratturazione delle formazioni rocciose in cui sono intrappolati lo *shale gas* e lo *shale oil*. **Le violazioni dei divieti suddetti determinano l'automatica decadenza dal relativo titolo concessorio o dal permesso.**

⁽²⁾ In italiano, "*gas da argille*", gas metano estratto da giacimenti non convenzionali in argille parzialmente diagenizzate, derivate dalla decomposizione anaerobica di materia organica contenuta in argille durante la diagenesi. Il termine "*shale gas*" viene comunemente usato per indicare il particolare tipo di giacimento non convenzionale da cui viene prodotto questo gas, intrappolato nella microporosità della roccia. (Fonte: Wikipedia)

⁽³⁾ In italiano, "*olio di scisto*", un petrolio non convenzionale prodotto dai frammenti di rocce di scisto bituminoso mediante i processi di pirolisi, idrogenazione o dissoluzione termica, che può essere usato come combustibile o arricchito per soddisfare le specifiche delle materie prime delle raffinerie aggiungendo idrogeno ed eliminando le impurezze come zolfo e azoto. I prodotti raffinati possono essere usati per gli stessi scopi di quelli derivati dal petrolio greggio. (Fonte: Wikipedia)