

INTRODUZIONE

La presente analisi è finalizzata allo studio della disciplina dei titoli minerari, i quali, ai sensi del dettato normativo, sono alla base delle operazioni di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi. I titoli minerari sono il permesso di prospezione, il permesso di ricerca, la concessione di coltivazione e il titolo concessorio unico. L'ottenimento di un t

titolo minerario da parte delle compagnie petrolifere è il primo passaggio dell'upstream petrolifero, ossia il lungo e complesso processo che porta all'estrazione e all'utilizzazione delle risorse. In Italia, i giacimenti di idrocarburi, sono parte del patrimonio indisponibile dello Stato (art 826c.c), seppur lo Stato lascia in concessione ad imprese private l'attività di ricerca e di sfruttamento. Il concessionario è obbligato al rispetto dei programmi di lavoro, al pagamento di canoni legati ai titoli minerari ed al pagamento di royalties calcolate in proporzione alla quantità di idrocarburi prodotti.

Il lavoro parte da una classificazione giuridica dei beni pubblici e dalla analisi dell'utilizzo di questi beni da parte dello Stato. Questa analisi è volta a collocare la disciplina dei titoli minerari e dei giacimenti di idrocarburi soprattutto per introdurre le problematiche relative alle concessioni ed alla gestione di questi "BENI". Centrale è l'analisi relativa all'evoluzione del carattere indisponibile dei beni partendo dalle definizioni pre-codicistiche, dall'analisi della disciplina introdotta dal codice civile del 1942, per finire con le ultime novità introdotte a livello giurisprudenziale. Successivamente si cerca di guardare all'interno di questa categoria di beni, la figura dei titoli minerari per analizzare tutto l'upstream che parte dall'estrazione e giunge all'utilizzo delle risorse ricavate dall'attività estrattiva comprese le varie problematiche giuridiche e ambientali che detta attività comporta. La tematica ambientale è centrale, in quanto, sia l'attività di estrazione, sia quella di distribuzione, dovranno svolgersi seguendo regole molto stringenti trattandosi di sostanze fortemente nocive per l'uomo e che spesso a seguito di fenomeni corruttivi amministrativi hanno portato a gettiti e fenomeni inquinanti incidendo sulla salubrità dell'aria e sulla vita di migliaia di cittadini. Il problema

della valutazione del rischio ambientale accompagna tutte le attività amministrative inerenti il rilascio, la concessione di titoli minerari. Dopo aver tracciato un excursus storico volto a delineare l'evoluzione del diritto all'ambiente assume grande rilevanza nell'elaborato la V.I.A., ossia la valutazione di impatto ambientale, una procedura amministrativa di supporto per l'autorità competente volta ad individuare e valutare l'impatto ambientale di un'opera o di una attività. Questa valutazione è fondamentale per l'ottenimento dell'approvazione o autorizzazione, tanto che, la VIA si conclude con un provvedimento obbligatorio, espresso e motivato il quale è vincolante per la conclusione del procedimento di autorizzazione. Le pubbliche amministrazioni devono verificare la compatibilità e sostenibilità ambientale dei progetti attraverso questi strumenti per garantire lo sviluppo sostenibile. Le attività di estrazione del petrolio rientrano tra le attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi e delle risorse geotermiche e risultano sottoposte a procedura di Valutazione di Impatto Ambientale di competenza regionale. Negli ultimi anni nel settore petrolifero si è diffusa la necessità delle certificazioni ambientali volte a tutelare l'ambiente in un settore dove il rischio ambientale è molto forte. Sono stati tanti gli incidenti o le inadempienze che hanno portato a danni ingenti a livello ambientale come il caso Macondo o il caso COVA, i quali, sono serviti nello spronare il legislatore ad intervenire per tutelare maggiormente l'ambiente nell'upstream del petrolio. La trattazione si concentra successivamente sulla figura delle royalties che vengono analizzate prima in linea generale attraverso un'analisi volta ad esaminare la loro evoluzione giuridica e la loro definizione in ambito tributario e poi nell'ambito delle concessioni dei giacimenti minerari. Il termine "royalty", in origine, indicava l'aliquota di prodotto lordo che le società concessionarie di giacimenti minerari si impegnavano a corrispondere in natura allo Stato concedente, in sostituzione o, in genere, in aggiunta a prelievi sugli utili netti. Oggi, le royalties sono il compenso riconosciuto al proprietario di un bene come corrispettivo della concessione di utilizzare commercialmente il bene stesso. Si va ad analizzare il sistema nazionale delle royalties petrolifere e ad osservare il ruolo sempre più importante riconosciuto agli enti locali riguardo la riscossione. Per capire l'importanza economica derivante dalla riscossione di queste risorse viene delineata

l'evoluzione normativa riferita alla materia e le ultime novità, sia riguardo la loro riscossione, sia riguardo la gestione da parte dello Stato ma anche degli enti locali. In conclusione per cercare di inquadrare in modo concreto quanto analizzato si passa alla trattazione della materia nella regione italiana maggiormente interessata, la Basilicata, definita da tutti come "la miniera petrolifera italiana". Nell'elaborato viene analizzato ciò che ha significato l'attività petrolifera in Basilicata in questi anni in termini di impatto economico, occupazionale e ambientale. Negli ultimi anni la Basilicata è ritornata al centro dell'interesse nazionale per le attività estrattive di gas e petrolio dell'Eni e per le problematiche ambientali che vi sono connesse. Ciò rende la produzione della Basilicata l'epicentro della produzione petrolifera nazionale e a breve anche di quella del gas su terraferma. La scoperta del petrolio nella regione Basilicata risale agli anni 50'. Nell'evoluzione che porta ai nostri giorni, una rilevante quota del territorio regionale è stata interessata da permessi di ricerca e da concessioni per lo sfruttamento di giacimenti di idrocarburi. La rilevanza delle attività estrattive è testimoniata dal fatto che nel 2008 l'ENI ha trasferito in Val d'Agri il centro direttivo di coordinamento delle sue attività di ricerca, esplorazione e produzione di petrolio e gas naturale dell'Italia meridionale e che la Total è fortemente impegnata nella realizzazione di nuovi impianti della concessione Gorgoglione. Il giacimento di Val d'Agri è il campo ad olio più importante d'Italia, uno dei più grandi d'Europa. Le recenti vicende giudiziarie sono state occasione per evidenziare la delicatezza e complessità della presenza dell'industria petrolifera sul territorio regionale, in ragione delle problematiche ambientali. Dalla presenza delle estrazioni in Basilicata provengono dei benefici di natura economica, per l'occupazione diretta e nell'indotto, ma anche per le prospettive di utilizzo delle royalties e di altri proventi che discendono da accordi intercorsi con le compagnie petrolifere. Tuttavia, pur in presenza di ricavi ingenti le indicazioni generiche contenute nella normativa di riferimento non sono state idonee ad esprimere e far realizzare un vincolo teleologico chiaro e univoco alla spesa, né a farla destinare a investimenti; in particolare a uno sviluppo produttivo alternativo, duraturo e lungimirante, e alla tutela ambientale. La devoluzione a spese correnti va in parallelo con la difficoltà da parte degli enti locali di dotarsi di capacità progettuali, amministrative e

tecniche volte ad un proficuo investimento di queste somme. La singolarità della vicenda lucana, accomuna le vicende finanziarie a quelle di tutela ambientale: vincoli di finanza pubblica e limiti alle assunzioni confinano il sistema amministrativo locale e quello degli enti di controllo in dimensioni incongrue rispetto al “peso specifico” delle attività petrolifere su quel territorio. Un recupero di credibilità del sistema, può passare dalla progettazione e dalla realizzazione di effettivi interventi di compensazione ambientale, di programmi regionali per lo sviluppo sostenibile, di incentivi per le attività economiche ecocompatibili nell’efficace gestione di sistemi di monitoraggio e controllo ambientale. Le conclusioni sono volte a trovare possibili scenari futuri per rendere questi “beni” una risorsa sia in ambito nazionale sia regionale e non una problematica ambientale ed un possibile rischio per la salute dei cittadini.

CAPITOLO PRIMO

BENI MINERARI: CLASSIFICAZIONE ED EVOLUZIONE NORMATIVA

SOMMARIO: 1. I beni di pubblica proprietà: il patrimonio indisponibile dello Stato. -1.1 Distinzione tra beni demaniali e patrimoniali. – 1.2 L'uso dei beni pubblici: l'uso particolare dei beni minerari. -1.3 Distinzione tra beni patrimoniali disponibili e indisponibili. -Segue: Evoluzione e definizione patrimonio indisponibile. -1.4 I beni minerari: beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato. -1.5 Acquisto e perdita della destinazione pubblicistica. -1.6 Ultime innovazioni sui veni dello Stato. -Segue: -Privatizzazione. – Patrimonio dello Stato s.p.a. -Il federalismo patrimoniale. -2 L'evoluzione della natura giuridica dei beni minerari e della legislazione mineraria. -2.1 Evoluzione storica del diritto minerario. -2.2 La legge unificatrice del 1927. -2.3 La natura giuridica dei beni minerari nella disciplina codicistica. -2.4 La concessione di coltivazione mineraria. -Segue: la concessione delle miniere

1. I BENI DI PUBBLICA PROPRIETA': IL PATRIMONIO INDISPONIBILE DELLO STATO

1.1. Distinzione tra beni demaniali e patrimoniali

I beni pubblici sono strumenti mediante i quali le pubbliche amministrazioni realizzano i fini pubblici che le vengono attribuiti. La definizione di beni pubblici si basa tradizionalmente sulla coesistenza di due requisiti: un requisito soggettivo per il quale è necessario che i beni siano appartenenti alle organizzazioni pubbliche, un requisito oggettivo in forza del quale questi beni sono funzionalmente destinati alla cura di interessi pubblici in via mediata o immediata. L'art 42.1 della Costituzione, nell'affermare che la "proprietà è pubblica o privata" e che i "beni economici appartenenti allo Stato, ad enti o a privati", viene visto da una tesi largamente condivisa come il fondamento della distinzione tra il regime giuridico dei beni pubblici e privati. Secondo questi autori mentre i soggetti privati possono disporre e godere liberamente nei limiti consentiti dall'ordinamento dei beni di cui sono titolari, le organizzazioni pubbliche ne sono titolari, purchè, li utilizzino allo scopo di perseguire fini istituzionali fissati dalla legge. Il regime speciale dei beni pubblici, trova fondamento, più che nella costituzione, nel codice civile (art.822ss.). A differenza del codice civile del 1865, che, occupandosi "dei beni relativamente alle persone cui appartengono", bipartiva i beni dello Stato nella specie del demanio (art 427)¹ e del patrimonio (art 428), il quale, faceva rientrare qualsiasi altra specie di beni appartenenti allo Stato. La dottrina aveva proposto vari criteri per l'individuazione dei beni demaniali². Si contrapposero due teorie: l'una³ che rinviene il criterio distintivo della

¹ Negli ultimi anni dello scorso secolo si sviluppò sia in dottrina che in giurisprudenza una forte discussione sul valore dell'elencazione di questo articolo. Alcuni ne sostenevano la tassatività mentre altri ritenevano che la numerazione avesse valore soltanto dimostrativo per cui il concetto di demanialità non si ricavi da tassative disposizioni di legge.

GIANNINI M. S., *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma; 1963

CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969

SCOCA F.G., *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Milano, 2019, pp 505-507

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2019 pp 411-418

² FALZONE G., *Il patrimonio regionale*, Giuffrè, Milano, 1951 p. 12

³ GUICCIARDI E., *Il demanio*, Cedam, Padova, 1934, p.74

demanialità nella necessità del bene ad una funzione dell'ente cui esso appartiene; l'altra⁴ assume che l'assegnazione al pubblico demanio avviene volta per volta per ragioni variabili inerenti all'importanza assunta dagli immobili per la vita nazionale. Per i promotori di questa tesi i beni demaniali non possono che essere quelli determinati dalla legge e all'interprete sarebbe inibito l'uso di qualsiasi criterio astratto per ampliarne l'enumerazione. Il nuovo codice civile pur mantenendo l'antica bipartizione divide i beni patrimoniali in "disponibili ed indisponibili". Dedicò il Capo 2 del titolo 1 del libro 3 ai beni dello Stato, agli enti pubblici e a quelli ecclesiastici. Pone la distinzione tra beni demaniali e beni patrimoniali. Vedremo come i primi sono disciplinati da regole pubblicistiche mentre i secondi che si dividono in disponibili ed indisponibili sono soggetti "alle regole particolari che li concernono e, alle regole del presente codice" (art.828, comma1). L'elencazione dei beni demaniali la ritroviamo sia nell'art 822 rubricato "Demanio pubblico" al primo e al secondo comma sia nell'art 824 rubricato "Beni delle Province e comuni soggetti al regime dei beni demaniali", sia nell'art 11 della legge 281/1970 rubricata "Beni di demanio e patrimonio regionale". Queste elencazioni ci indicano due caratteri comuni a tutti i beni demaniali: a) sono sempre beni immobili o universalità di mobili e non possono mai essere beni mobili; appartengono necessariamente ad enti pubblici territoriali. La dottrina ha provveduto a diverse distinzioni all'interno di questa categoria come ad esempio si distingue tra: beni del demanio necessario, i quali viste le loro esclusive caratteristiche non possono non essere beni demaniali; si tratta del demanio marittimo⁵(lido del mare, spiagge, porti), il demanio idrico⁶ (fiumi, laghi), il demanio militare (fortezze, installazioni missilistiche) e beni del demanio eventuale, fanno parte tutti gli altri beni i

⁴ZANOBINI G., Corso di diritto amministrativo, II ed., Giuffrè, Milano 1945

⁵ L'art 28 del codice della navigazione ricomprende lagune, foci dei fiumi, bacini, canali utilizzabili ad uso pubblico.

⁶ d.lgs n.152/2006 dispone che "tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorchè non estratte dal sottosuolo appartengono al demanio dello Stato"

SCOCA F.G. Diritto amministrativo, Giappichelli, Milano,2019 pp 505-507

CLARICH M., Manuale di diritto amministrativo, Il Mulino, Bologna, 2019 pp411-418

quali possono appartenere oltre che agli enti pubblici territoriali anche a soggetti diversi pubblici o privati. In tal caso perdono la qualità di beni demaniali. Altra distinzione è tra i beni che acquistano e perdono la loro identità fisica per fatti naturali detti beni del demanio naturale (spiagge e fiumi) e quei beni che perdono e acquistano identità per opera dell'uomo detti beni del demanio artificiale (ponti, acquedotti). Ai sensi dell'art 823.1 i beni demaniali hanno una particolare condizione giuridica: sono inalienabili per cui non possono essere oggetto di trasferimenti, non possono essere usucapiti da terzi e non possono essere oggetto di procedure esecutive, salvo nei limiti e nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. Si tratta di beni inalienabili infatti salvo mediante provvedimenti amministrativi di carattere concessorio qualsiasi atto di disposizione è nullo. Si sono posti problemi in dottrina riguardo l'alternatività tra tutela in via amministrativa e tutela in via ordinaria dei beni demaniali riguardo l'interpretazione dell'art 823.2. La tesi prevalente in dottrina e giurisprudenza riconosce alle componenti autorità amministrative di esercitare anche in assenza di una specifica previsione legislativa i tipici poteri di "polizia demaniale" potendo adottare provvedimenti inibitori, di rilascio, di sgombero e anche di provvedere direttamente all'esecuzione. Per quanto riguarda l'inizio e la cessazione del carattere demaniale occorre distinguere tra i beni del demanio necessario naturale i quali acquistano tale qualità per il solo fatto di venire ad esistenza con le caratteristiche fisiche loro proprie, corrispondenti a quelle descritte dalla legge e i beni del demanio necessario artificiale che acquistano tale qualità al verificarsi di una duplice condizione: devono venire ad esistenza per opera dell'uomo con le caratteristiche descritte dalla legge e devono risultare effettivamente destinati, con una manifestazione di volontà della pubblica amministrazione, al soddisfacimento delle esigenze di interesse pubblico previste dalla legge. Tale manifestazione di volontà non deve essere esternata in maniera espressa ma può anche essere implicita nella stessa decisione della pubblica amministrazione di realizzare il bene. Medesimo meccanismo risulta per l'acquisto del carattere demaniale dei beni

appartenenti al demanio eventuale, tuttavia è necessario l'ulteriore requisito della loro appartenenza ad un ente pubblico territoriale. La cessazione del carattere demaniale dei beni naturali avviene per il solo fatto che essi abbiano perso le caratteristiche fisiche loro proprie. Per i beni artificiali la cessazione avviene sia in questo caso ma anche nell'ipotesi in cui non risultino più effettivamente destinati al soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse previste dalla legge. Attraverso una serie di interventi normativi (solo a titolo di esempio si ricordano i seguenti interventi normativi di sdemanializzazione: legge n. 210/1985⁷ con cui si è proceduti alla sdemanializzazione delle strade ferrate con vincolo di destinazione al servizio pubblico ferroviario; D.P.R. n. 283/2000⁸ in tema di demanio storico ed artistico che ha riconosciuto la deroga alla loro inalienabilità e diritto di prelazione del Ministero dei beni e delle attività culturali., primari e secondari) si è riconosciuto ed avviato un processo di c.d. sdemanializzazione, che consente per il tramite di un apposito *iter* procedimentale di volta in volta previsto, di “affrancare” il bene demaniale da tale sua qualità, prodromica alla possibilità di poterlo alienare ovvero espropriare per pubblica utilità o pubblico interesse. I beni patrimoniali⁹ si definiscono tutti gli altri beni dello Stato e degli enti pubblici che sono privi della caratteristica della demanialità. Si distinguono in beni patrimoniali disponibili (hanno un carattere strumentale alla produzione dei redditi e sono beni di proprietà di enti pubblici) e beni patrimoniali indisponibili (destinati a un pubblico servizio e al conseguimento di fini pubblici).

⁷ Legge 17-05-1985, n. 210 Istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato

⁸DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 7 settembre 2000, n.283
Regolamento recante disciplina delle alienazioni di beni immobili del demanio storico e artistico

⁹ La disciplina dei beni patrimoniali è enucleata dall'art 826, commi 2 e 3 del codice civile che enuclea i beni del patrimonio disponibile ed indisponibile dello Stato.

SCOCA F.G, Diritto amministrativo, Giappichelli, Milano,2019 pp 507-513

CLARICH M. manuale di diritto amministrativo, Il Mulino, Bologna, 2019 pp411-418

1.2. L'uso dei beni pubblici: l'uso particolare dei beni minerari

I beni pubblici, dato il vincolo di destinazione che li accomuna, e specie per ciò che attiene a quelli demaniali ed a quelli ricompresi nel patrimonio indisponibile dello Stato, sono sottoposti, innanzitutto, ad un uso esclusivo da parte della stessa Amministrazione, ad un uso generale, da parte di qualunque soggetto pubblico o privato e, da ultimo, sono sottoposti ad un uso speciale da parte di soggetti pubblici o privati cui è riservato un certo utilizzo del bene. Tali usi speciali si distinguono a loro volta in usi autorizzati ed usi concessi. Tale distinzione sembrava recentemente essersi assestata sulla natura costitutiva o meno di tali atti: l'autorizzazione consiste nella rimozione di un ostacolo legale all'esercizio di un diritto che preesiste nella sfera giuridica del destinatario, mentre la concessione conferisce una situazione giuridica di vantaggio in capo al suo destinatario stesso. Questa tradizionale distinzione ha iniziato a traballare con l'avvento di atti particolari consistenti nelle «autorizzazioni costitutive» e nelle «concessioni traslative».

Secondo alcuni autori l'elemento distintivo tra autorizzazione e concessione risiede nel fatto che mentre per l'autorizzazione è agevole evincere che la sua connotazione essenziale è volta a comportare utilità a vantaggio esclusivamente del privato, nel secondo caso il dinamismo dell'atto coinvolge non più solo il settore privatistico, ma anche quello pubblicistico. Riguardo la disciplina e l'utilizzo dei beni pubblici è proprio tramite il provvedimento concessorio che l'amministrazione, affidando l'utilizzo di tali beni ai privati, persegue scopi incrementativi delle loro potenzialità di sfruttamento o di gestione.

Le autorizzazioni e le concessioni hanno anche diversi referenti costituzionali che sono rappresentati rispettivamente dall'art. 41 e dagli artt. 43 e 97 Cost. Analizzando le norme notiamo che attraverso le concessioni la P.A., incentivando l'iniziativa privata e realizzando una peculiare forma collaborativa, persegue finalità di pubblico interesse che l'amministrazione stessa con la propria organizzazione e i propri non avrebbe potuto perseguire o lo avrebbe potuto fare a costi inevitabilmente più elevati. Con particolare riferimento al settore dei beni pubblici, la distinzione tra

provvedimento autorizzatorio e provvedimento concessorio è particolarmente rilevante poichè al soggetto autorizzato, attraverso l'adozione del relativo provvedimento amministrativo, viene consentito un uso più intenso dei beni pubblici senza alcun effetto preclusivo in ordine alle finalità di pubblico interesse che gli stessi sono deputati a perseguire. Si tratta di un uso rischioso poiché non viene richiesto all'autorizzato stesso di migliorare e valorizzare il bene in oggetto come avviene nell'uso concesso, che mira ad attribuire vantaggi particolari nei confronti del concessionario con effetto anche di escludere il pari utilizzo del bene da parte della collettività. L'uso concesso è, pertanto, privativo in ordine alla utilizzazione da parte degli altri utenti, ma anche incrementativo delle potenzialità del bene e delle sue connotazioni pubblicistiche. Tale distinzione, però, non viene generalmente condivisa. Infatti, partendo dal presupposto che i beni pubblici siano passibili di una utilizzazione omogenea ciò che conta è unicamente la rispondenza del tipo di fruizione alla loro destinazione pubblicistica. Questa posizione maggioritaria non è stata esente da critiche, infatti, è stato precisato che sebbene taluni beni si presentano per le loro caratteristiche strutturali a sfruttamento univoco, ce ne sono altri, ossia la maggior parte, che, per la loro vocazione naturale o per la destinazione ad essi impressa, sono a moduli di utilizzazione diversificata.¹⁰

Si distingue tra uso diretto, nel quale si fanno rientrare quei beni che vengono direttamente utilizzati dalle pubbliche organizzazioni proprietarie per svolgere le proprie attività (es.le stesse sedi dei pubblici uffici), e uso promiscuo, nel quale si fanno rientrare quei beni caratterizzati da una destinazione funzionale principale caratterizzata dall'uso diretto delle pubbliche organizzazioni di essi proprietarie e una destinazione secondaria che ne riconosce l'utilizzo da parte di altri soggetti pubblici o privati (es. strade militari utilizzabili anche per l'interesse generale alla

¹⁰ La necessità che lo Stato individui e riesca a soddisfare le esigenze della collettività attraverso l'erogazione di servizi pubblici implica la necessità di una duttilità utilizzativa di tali beni per consentire il loro costante adeguamento al soddisfacimento dei bisogni emergenti. Ecco perché è stata ritenuta maggiormente rispondente al nostro contesto attuale la distinzione tra uso generale e collettivo e uso particolare ed individuale e l'ipotesi intermedia dell'uso promiscuo. L'uso dei beni pubblici varia a seconda della funzione che in concreto si vuole tutelare se in via mediata o immediata. Si distingue il ruolo delle pubbliche amministrazioni in queste diverse ipotesi infatti sia per l'uso diretto che promiscuo sono prevalenti i profili di gestione e utilizzo doveroso delle stesse organizzazioni pubbliche proprietarie (uso esclusivo), negli ultimi due casi sono prevalenti i profili di organizzazione e relazione dell'uso da parte della collettività o dei singoli beneficiari (uso speciale) in NAPOLI, Indisponibilità, servizio pubblico, uso. Concetti orientativi su comune e beni comuni in "Politica & Società", 3/2013