



Ministero della Transizione Ecologica
Dipartimento per l'Energia
Direzione Generale Infrastrutture e Sicurezza Sistemi Energetici e Geominerari

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Decreto Ministeriale di adozione del Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee (PiTESAI) ai sensi dell'art. 11-ter del D.L. 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12.

1. Premessa

In base all'art. 11-ter, comma 1, della L. n. 12/19 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”*, con Decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è approvato il Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee (PiTESAI), *“al fine di individuare un quadro definito di riferimento delle aree ove è consentito lo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sul territorio nazionale, volto a valorizzare la sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle stesse”*.

In considerazione della riorganizzazione che ai sensi del D.L. 22/2021 ha interessato i due Ministeri citati, con l'attribuzione al Ministero dell'ambiente delle funzioni e delle competenze anche in materia di energia, prima in capo al Ministero dello sviluppo economico, e della nuova denominazione in Ministero della transizione ecologica, il Decreto di adozione è attualmente a firma del Ministro della transizione ecologica.

Gli elementi principali introdotti dall'art. 11-ter sono i seguenti:

- entro il 30/09/2021, con Decreto ora del MITE e, per la terraferma con l'intesa della Conferenza Unificata, è approvato il PiTESAI (la data inizialmente prevista per l'adozione del Piano era fissata a 18 mesi dall'entrata in vigore della Legge 12/2019; detto termine è stato poi prorogato a 24 mesi, ex art. 12, comma 4-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla Legge 28 febbraio 2020, n. 8, e da ultimo esteso fino al 30/09/2021, con la modifica normativa intervenuta ex art. 12-ter del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni dalla Legge 26 febbraio 2021, n. 21);
- tutte le attività di prospezione, esplorazione e ricerca di idrocarburi a terra e a mare vengono sospese con una moratoria. Precisamente, fino all'adozione del Piano i procedimenti amministrativi per il conferimento di nuovi permessi di prospezione e di ricerca di idrocarburi sono sospesi, così come sono sospesi i permessi già in essere, sia per aree in terraferma che in mare, con conseguente interruzione delle relative attività. La sospensione non riguarda le istanze di concessione di coltivazione già presentate né le attività di coltivazione in essere;
- a decorrere dal 1° giugno 2019, i canoni di concessione sono aumentati di 25 volte rispetto agli importi previsti dall'art. 18 del D.Lgs. n. 625/1996, adeguati nel tempo solo in base agli indici Istat. Dette ultime previsioni sono state tuttavia modificate con la Legge n. 120/2020 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”* che tramite l'art. 62-ter, ha introdotto dopo il comma 9 il seguente: *«9 - bis. Al fine di garantire la prosecuzione in condizioni di economicità della gestione delle concessioni di coltivazione di idrocarburi, l'ammontare annuo complessivo del canone di superficie dovuto per tutte le concessioni in titolo al singolo concessionario non può superare il 3 per cento della valorizzazione della produzione da esse ottenuta nell'anno precedente»*.

I lavori relativi al citato Piano sono stati svolti, per competenza, dalla Direzione Generale Infrastrutture e Sicurezza Sistemi Energetici e Geominerari dell'attuale Ministero della Transizione Ecologica, in qualità di Amministrazione proponente il Piano in parola che, a fronte di un lungo e complesso lavoro di "progettazione" e "programmazione" iniziale, anche per l'individuazione di eventuali Enti con cui collaborare per la predisposizione dei testi, è pervenuta alla definizione del Piano medesimo, con il relativo Rapporto ambientale (quest'ultimo redatto con il supporto di ISPRA per gli aspetti di competenza); entrambi detti documenti sono stati sottoposti, come previsto dall'art. 11-ter, alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), secondo gli artt. 11 e ss. D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. Detta procedura si è conclusa con l'adozione del D.M. VAS del 29/09/2021 n. 399.

Stante il termine normativamente fissato al 30/09/2021 per l'adozione del Piano in parola, detto Piano e i relativi allegati sono stati quindi trasmessi dal Ministero della Transizione Ecologica alla Conferenza unificata in data 29/09/2021 ai fini dell'acquisizione della prevista intesa, per la parte di Piano in terraferma.

L'art. 11-ter, comma 3, recita infatti: *"Il PiTESAI è adottato previa valutazione ambientale strategica e, limitatamente alle aree su terraferma, d'intesa con la Conferenza unificata. Qualora per le aree su terraferma l'intesa non sia raggiunta entro sessanta giorni dalla prima seduta, la Conferenza unificata è convocata in seconda seduta su richiesta del Ministro dello sviluppo economico entro trenta giorni, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il termine di centoventi giorni dalla seconda seduta, ovvero in caso di espresso e motivato dissenso della Conferenza unificata, il PiTESAI è adottato con riferimento alle sole aree marine"*.

Al fine della preparazione dei lavori in seno alla Conferenza Unificata, sono stati svolti preliminarmente alcuni incontri tecnici informali con le Regioni, finalizzati all'analisi e alla discussione iniziale dei testi a disposizione; in sede di Conferenza Unificata sono stati poi svolti due incontri tecnici, in data 08.11.2021 e il 17.11.2021, con proposta di modifiche e integrazioni da parte delle Regioni quasi tutte sostanzialmente accolte, per poi addivenire alla convocazione della prima seduta politica della Conferenza in data 02.12.2021, che senza discussione è stata rinviata, previo ulteriore incontro tecnico svoltosi in data 09.12.2021, alla seconda seduta politica della stessa in data 16.12.2021 nella quale è stata sancita l'acquisizione dell'intesa, condizionata a garantire, nelle aree idonee definite nel Piano, il prosieguo delle attività connesse ai permessi di ricerca di idrocarburi limitandole esclusivamente al gas (senza pertanto la ricerca di petrolio).

2. Articoli del DM

Il decreto in parola consta di un solo articolo con il quale si dispone l'approvazione del Piano e dei relativi allegati, e conseguentemente la pubblicazione dello stesso; il Piano corredato degli allegati, è accluso al testo del D.M. e ne costituisce parte integrante e sostanziale.

3. Principali contenuti del PiTESAI

Il Piano in parola, come già detto, è finalizzato a individuare un quadro di riferimento delle aree, a terra e a mare, ove è consentito lo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, stabilendo quindi le "aree potenzialmente idonee" per dette eventuali attività future e definendo altresì la "compatibilità" delle attività esistenti con il territorio interessato, secondo valutazioni di sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle stesse.

Nella formulazione del PiTESAI, la parte principale dell'attività è stata rivolta all'individuazione dei criteri ambientali, sociali ed economici, in base ai quali stabilire se una determinata area sia potenzialmente o meno "idonea" all'effettuazione delle attività di ricerca e di successiva coltivazione di giacimenti di idrocarburi e/o "compatibile" alla prosecuzione delle attività minerarie già in essere. L'applicazione dei criteri ambientali, sociali ed economici avrà pertanto ad oggetto da un lato le nuove istanze per lo svolgimento potenziale delle attività upstream e dall'altro la prosecuzione dei procedimenti amministrativi e delle attività minerarie che sono già in essere.

Si evidenzia che i criteri ambientali sono stati definiti sulla base delle caratteristiche territoriali e ambientali delle aree di studio individuate in base alla presenza di vincoli normativi, regimi di protezione e di tutela a vario titolo e di particolari sensibilità/vulnerabilità alle attività oggetto del PiTESAI.

I criteri sociali ed economici sono stati invece individuati considerando: - da un lato l'obiettivo del PNIEC di prevedere ancora un utilizzo del gas nel medio periodo per la transizione energetica verso la decarbonizzazione al 2050, tenendo altresì presente i contenuti della Comunicazione della Commissione n. C(2021) 1054 del 12/02/2021; - dall'altro dell'indirizzo generale che si pone il PiTESAI di valorizzare le concessioni in stato di

produttività, rispetto a quelle che invece versano in situazioni di cronica improduttività, agendo tempestivamente sulle concessioni che non hanno mai prodotto per un periodo ampio e sulle concessioni diventate improduttive di fatto (per un periodo maggiore di 5- 7 anni); - l'applicabilità della metodologia di analisi Costi-Benefici quale strumento di supporto alle decisioni, al fine di individuare caso per caso, sulla base di dati aggiornati forniti dal concessionario e delle migliori stime disponibili del valore della produzione, le concessioni vigenti in terraferma che a scadenza del titolo minerario risulta di interesse pubblico prorogare in virtù del loro impatto complessivo sostenibile in termini ambientali e socio-economici sul territorio, oppure per le quali dichiarare conclusa l'attività estrattiva e procedere con la dismissione degli impianti ed il ripristino ambientale dei luoghi.

Il Piano si compone di 4 capitoli e 3 allegati, più un'Appendice sull'attività di studio e ricerca effettuata.

Il I capitolo costa a sua volta di tre sottocapitoli; nel primo è stato descritto l'inquadramento generale della pianificazione effettuata, con contestualizzazione normativa della stessa e delle attività coinvolte di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, riportando quindi nel testo la principale normativa italiana primaria e secondaria di riferimento, nonché la zonazione già effettuata in mare, con apposita legge e successivi decreti ministeriali, per lo svolgimento delle attività upstream; sono stati infine riportati approfondimenti circa la coerenza di detta pianificazione con la pianificazione in corso dello spazio marittimo in base al D.Lgs. 17 ottobre 2016, n. 201, nonché con l'istituenda zona economica esclusiva in base alla Legge 14 giugno 2021 n. 91; nel secondo sottocapitolo sono stati descritti gli scenari internazionali ed europei di riferimento per la nuova politica energetica nazionale sostenibile, nonché quindi le finalità, gli obiettivi e gli orizzonti temporali del PiTESAI; nel terzo sottocapitolo sono state invece descritte le linee strategiche del Piano, con individuazione e descrizione dei principi e dei criteri considerati ai fini della definizione delle "aree idonee" per le future attività upstream nonché per la valutazione della compatibilità, intesa come sostenibilità ambientale e socio-economica, delle attività già in essere o in via di realizzazione in quanto già autorizzate in tutto o in parte.

Per la definizione delle "aree potenzialmente idonee", ossia di quelle aree attualmente non interessate da attività upstream ma da considerare potenzialmente destinabili a nuove attività, sono stati valutati come prevalenti i criteri ambientali; sono stati quindi considerati e descritti in dettaglio i **vincoli ambientali assoluti**, quali vincoli normativi che già prevedono restrizioni di vario tipo per le attività upstream, nonché i **vincoli aggiuntivi di esclusione**, quali vincoli di salvaguardia, tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale, territoriale ed economico, che precludono di fatto le specifiche attività operative di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle aree interessate ed infine i **vincoli di attenzione/approfondimento da considerare nelle successive fasi valutative sito-specifiche**, quali elementi che non determinano a priori la non idoneità dell'area, ma che per le loro caratteristiche ambientali dovranno essere adeguatamente considerati nelle successive fasi valutative sito-specifiche (tra cui le VINCA e le VIA del progetto nel sito specifico) che si renderanno necessarie prima di approvare l'effettuazione delle specifiche attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi. Tali vincoli individuati per l'elaborazione del PiTESAI saranno considerati, ove applicabile, dinamici e adattativi (a tal fine, il Mite aggiornerà tali categorie sulla base delle comunicazioni di aggiornamento che le Regioni/Enti/Ministeri saranno tenuti ad effettuare all'ufficio competente della DGISSEG). Il Piano sarà soggetto inoltre ad una frequenza di revisione quinquennale.

Per la definizione delle aree ove consentire invece la prosecuzione dei procedimenti e/o delle attività di ricerca e di coltivazione già in essere, è stata effettuata un'analisi più complessa, **integrata dei criteri ambientali e socio-economici**, volta a determinare la compatibilità delle attività in parola con il contesto di riferimento. Sono stati quindi indicati e descritti i vari criteri socio-economici considerati ed in particolare, il potenziale minerario, la produttività delle attività minerarie già in essere (e di converso la improduttività continuativa), la metodologia di analisi Costi-Benefici (CBA), quale strumento di supporto alle decisioni, al fine di individuare le concessioni vigenti in terraferma che a scadenza del titolo minerario converrebbe prorogare, oppure portare a scadenza con successiva dismissione degli impianti e di ripristino dei luoghi; detta analisi potrà essere effettuata dal MITE anche con il supporto di soggetti terzi qualificati, che abbiano le necessarie competenze.

Il II capitolo, suddiviso in due sottocapitoli, è meramente descrittivo e riporta ed esamina in dettaglio le attività di prospezione, ricerca ed estrazione di idrocarburi, comprese le varie tipologie di attività ad esse correlate e la fase finale di chiusura pozzi, dismissione e ripristino dei luoghi, il possibile riutilizzo delle infrastrutture minerarie, i possibili impatti ambientali delle attività, lo stato attuale delle istanze e dei titoli minerari in essere, effettuando anche una ricognizione degli impianti esistenti e da dismettere con, da ultimo, un particolare focus sulla produttività delle concessioni esistenti.

Il III capitolo, suddiviso in 4 sottocapitoli, riporta l'ambito territoriale di riferimento del PiTESAI, individuato sulla base del *criterio geologico* (aree con un potenziale geominerario elevato), *minerario* (aree interessate nel

tempo da titoli/istanze e quindi con un interesse minerario effettivo) e, per il mare, geo-amministrativo (aree interessate da istanze/titoli); partendo dall'area risultante dalla sovrapposizione di detti criteri e sottraendo a questa le aree interessate dai vincoli assoluti, si avrà l'ambito territoriale di riferimento del PiTESAI (che a terra ricomprende il 42.5% del territorio nazionale - non potranno più essere interessate da attività di ricerca e coltivazione, le Regioni Valle D'Aosta, Trentino Alto Adige, Liguria, Umbria, in parte Toscana e Sardegna – e a mare il 5% della intera superficie marina sottoposta a giurisdizione italiana).

Partendo da tale ambito di riferimento e sottraendo ulteriormente le aree oggetto di vincoli aggiuntivi di esclusione si avrà la determinazione delle “aree potenzialmente idonee” per la presentazione di nuove istanze di permessi di prospezione e di ricerca e per lo svolgimento quindi delle relative potenziali attività, ma solo limitatamente al gas in coerenza con gli scenari europei di decarbonizzazione.

La determinazione delle “aree idonee” alla prosecuzione di procedimenti amministrativi già avviati, e di quelle, già oggi occupate da titoli minerari, che saranno dichiarate “compatibili” secondo l'art. 11-ter, comma 8, della L. 12/19 (intesa come sostenibilità ambientale, sociale ed economica), alla prosecuzione delle attività di ricerca o di coltivazione che sono già in essere, è stata effettuata, come già detto, tramite l'analisi integrata dei criteri ambientali e socio-economici, secondo quanto richiesto dall'art. 11-ter. **Tali determinazioni da prendere a riferimento sono specificatamente descritte al cap. 3.3 del Piano e per maggiore esemplificazione all'Allegato 1 del Piano stesso.** In estrema sintesi, si riassume comunque che:

- i procedimenti relativi ad istanze di prospezione e ricerca potranno proseguire solo se riguardanti gas e solo se non eccessivamente datate, ossia solo se presentate dopo il 01/01/2010, purché ricadenti in “aree potenzialmente idonee”, come sopra specificato;
- i procedimenti relativi ad istanze di concessioni proseguono in “aree potenzialmente idonee”, o anche in “aree potenzialmente non idonee” purché in questo caso sia stato accertato un potenziale minerario esclusivamente di gas per un quantitativo di riserva certa superiore a 150 MSmc ritenuta orientativamente, dal punto di vista economico, di pubblico interesse, per la prosecuzione dell'iter istruttorio finalizzato allo sviluppo del giacimento;
- i permessi di ricerca vigenti proseguono nelle attività, salvo quelli sospesi nel decorso temporale da più di 7 anni precedenti l'entrata in vigore della legge 12/2019, per motivi esclusivamente dipendenti da scelte del titolare del permesso, purché riguardanti solo la ricerca di gas e ricadenti, anche parzialmente, in “aree potenzialmente idonee”;
- le concessioni di coltivazione di idrocarburi in terraferma ed in mare proseguono se hanno infrastrutture in essere o già approvate in “aree potenzialmente idonee”, salvo quelle improduttive da più di 7 anni precedenti dall'adozione del Piano, per motivi dipendenti da scelte del concessionario;
- le concessioni in mare proseguono anche se hanno una o più infrastrutture in “aree potenzialmente non idonee”, salvo quelle improduttive da più di 5 anni precedenti dall'adozione del Piano, per motivi dipendenti da scelte del concessionario;
- le concessioni in terraferma proseguono anche se hanno una o più infrastrutture all'interno di “aree potenzialmente non idonee” purché siano produttive o improduttive da meno di 5 anni precedenti dall'adozione del Piano e che a seguito dell'analisi CBA ottengano un risultato per cui i costi della mancata proroga sono superiori ai benefici, restando in vigore e continuando a poter essere prorogate fino a quando l'analisi CBA ne giustificherà la prosecuzione;
- le altre concessioni di coltivazione vigenti che, alla data di adozione del PiTESAI non saranno in una delle predette casistiche, resteranno in vigore fino alla scadenza - da intendersi come scadenza del titolo o della proroga anche in corso di rilascio - senza possibilità di eventuali ulteriori proroghe.

Il **IV capitolo** si sofferma sull'impianto normativo ad oggi esistente per disciplinare la fase finale delle attività upstream con la nomina a custode del titolare, le chiusure minerarie dei pozzi, la dismissione delle piattaforme in mare, la rimozione delle infrastrutture e il ripristino anche ambientale dei luoghi, evidenziando le principali criticità nella prassi riscontrate, tale per cui sono stati proposti anche interventi normativi volti ad accelerare dette procedure di dismissione e ripristino.

I 3 allegati finali del Piano riguardano invece:

- 1) uno schema riassuntivo delle determinazioni finali del piano di cui al capitolo 3;

- 2) un documento con gli strati informativi/dati regionali e ministeriali per le categorie ambientali del PiTESAI per l'implementazione del sinacloud gestito da ISPRA;
- 3) una tavola con le concessioni di coltivazione e i permessi di ricerca di idrocarburi vigenti al 30.09.2021.

Al Piano è altresì allegata una Appendice che illustra le attività di studio e ricerca eseguite.

4. Conclusioni

In sintesi, il PiTESAI determina:

1) in primo luogo la chiusura alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di tutte le aree marine e terrestri non comprese nell'ambito territoriale di riferimento della pianificazione e valutazione del Piano, corrispondenti all'applicazione dei criteri illustrati al cap. III, mediante Decreto del Ministro della Transizione Ecologica da emanare entro tre mesi dall'adozione del PiTESAI;

2) in secondo luogo, l'individuazione di due livelli di analisi differenti delle aree idonee per la valorizzazione della sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle attività di ricerca ancora da avviare, e di quelle di ricerca o coltivazione già in essere, con conseguente necessità per l'Amministrazione di adottare conseguenti e opportuni provvedimenti (di ripermetroazione delle aree interessate da titoli minerari vigenti, revoche di titoli in essere qualora ricadenti in aree non idonee, etc.) per dare concreta attuazione alle risultanze del PiTESAI.

La pianificazione vera e propria di cui al primo livello definisce pertanto le aree dove potranno essere in futuro presentate nuove istanze per lo svolgimento potenziale di attività di prospezione/ricerca/coltivazione. Le future istanze che concerneranno tali aree seguiranno l'iter amministrativo (compreso quello di verifica ambientale) di conferimento previsto dalla normativa vigente in materia.

La valutazione di cui al secondo livello definisce invece le aree idonee alla prosecuzione dei procedimenti amministrativi e di quelle, già oggi occupate da titoli minerari, che saranno dichiarate compatibili secondo l'art. 11-ter, comma 8, della L. 12/19, intesa come sostenibilità ambientale, sociale ed economica, alla prosecuzione delle attività di ricerca o di coltivazione già in essere, la cui individuazione discende dalle impostazioni decisionali descritte nel Piano.

Il presente Piano si pone dunque come un atto di indirizzo generale, al fine di guidare la gestione delle procedure, in particolare anche per agire sulle concessioni che non hanno mai prodotto per un periodo molto ampio, e sulle concessioni diventate improduttive di fatto (per un periodo maggiore di 5- 7 anni). Lo strumento del PiTESAI, già a partire dalla fase della sua elaborazione, persegue quindi la finalità primaria della razionalizzazione, in termini di maggiore efficientamento delle aree impiegate per tale finalità in considerazione che la produzione di idrocarburi nazionali sia concentrata solo su una ridotta percentuale delle concessioni attive e quindi la razionalizzazione delle concessioni presenti in Italia non si pone in antitesi con le necessità di salvaguardare la produzione nazionale e i livelli occupazionali.

Infine, in considerazione anche della previsione normativa di cui all'art. 11-ter, comma 2, della L. n. 12/19, secondo la quale nel PiTESAI devono altresì essere indicati tempi e modi di dismissione e rimessa in pristino dei luoghi da parte delle relative installazioni che abbiano cessato la loro attività, si prevede di introdurre specifici interventi, normativi e regolamentari, volti ad accelerare il processo della dismissione delle piattaforme marine a fine vita utile, ed in generale di tutti gli impianti di coltivazione onshore ed offshore che si trovano in tale situazione, anche nella logica di ragionevole strumento capace di introdurre un nuovo impulso all'economia locale mediante l'apertura nel medio periodo di nuovi cantieri, con la creazione di nuovi posti di lavoro, sia per la dismissione delle strutture di coltivazione a fine vita sia per la potenziale valorizzazione delle stesse in chiave non estrattiva.

Si specifica, da ultimo, che nel caso della Regione Sicilia che ha competenze autonome in materia di ricerca e produzione di idrocarburi in terraferma, l'attuazione del PiTESAI sarà demandata a valutazioni e provvedimenti adottati dalla stessa regione (negli altri casi di autonomie regionali e provinciali questo tema non ha rilevanza, in quanto nei loro territori in pratica non vi sono già ora tali attività e, per quanto indicato nel Piano, non ve ne saranno in futuro).