

(N. 2398)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MERLIN Umberto

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 1958

Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 11 gennaio 1957, n. 6, sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi.

ONOREVOLI SENATORI. — Una formulazione forse non del tutto felice dell'articolo 1 della legge 11 gennaio 1957, n. 6, sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi, ha indotto gli Uffici minerari del Ministero dell'industria a dare, in sede di applicazione della legge stessa, una interpretazione a tale articolo che, come mi par certo, si allontana dal significato sia letterale che logico della norma in questione.

Questo articolo 1, infatti, disponendo che « la ricerca e la coltivazione di idrocarburi nelle zone diverse da quelle delimitate nella tabella A allegata alla legge 10 febbraio 1953, n. 136, istitutiva dell'Ente nazionale idrocarburi, sono soggette alle disposizioni della presente legge... » non può che aver inteso escludere dall'applicazione di questa le aziende minerarie che si trovano ad operare nelle zone della Valle Padana delimitate dall'anzidetta tabella A.

E così, com'è chiaro il senso letterale di questo articolo 1, altrettanto chiari appaiono, come ora si vedrà, i motivi che ne costituiscono il fondamento razionale e determinante del suo disposto.

Invece, i competenti organi amministrativi hanno ritenuto di dover adottare una diversa interpretazione con cui si fa oggetto di esclusione dalla sfera di applicabilità della legge, non quanto sussiste di attività mineraria entro i limiti geografici cui è fatto puro e semplice riferimento, senza alcuna altra specificazione, dall'articolo 1, bensì soltanto l'Azienda di Stato (E.N.I.) che ha avuto l'esclusiva in quella stessa zona.

E tanto più si ravvisa singolare questo criterio interpretativo a cui non ha fatto ostacolo neppure la stessa inequivocabile dizione letterale del ricordato articolo 1, in quanto nell'iter dell'esame del disegno di legge presso l'uno e l'altro ramo del Parlamento si ebbero presentazioni di ordini del giorno approvati, e dichiarazioni di commissari relatori e di membri del Governo direttamente o implicitamente chiarificatrici e dissipatrici di qualsiasi possibilità di equivoco in materia.

Già nella discussione del disegno di legge seguita alla Camera, il relatore di maggioranza, onorevole Dosi, al punto 74 della sua relazione presentata alla Presidenza il 15 aprile

1956, così si esprimeva: « La presenza di queste isole private all'interno della zona d'esclusiva dell'E.N.I., mette ancor più in rilievo la necessità di dare una più corretta formulazione dell'articolo 1 la cui lettera escluderebbe dall'applicabilità del disegno di legge tutti i territori di ricerca e di coltivazioni compresi nella zona di esclusiva attribuita all'E.N.I. ».

Come si vede, e come trovasi accennato in un passo precedente della relazione, il relatore parte dalla premessa che il significato letterale dell'articolo 1 del disegno di legge escluda dall'applicabilità delle norme di quest'ultimo tutti gli esercenti minerari di idrocarburi in territori compresi nella zona in esclusiva dell'E.N.I.; e sulla base di questa premessa lo stesso relatore, per ragioni non ben precisate, proponeva di limitare il non assoggettamento alla disciplina della nuova legge sugli idrocarburi alle sole aziende metaniste che operano nelle provincie di Ferrara e Rovigo e non anche alle altre due o tre aziende minerarie, parimenti di modesta entità, che si trovano nella stessa zona padana ad esercitare la ricerca e l'estrazione del petrolio anziché del metano.

Questa proposta del relatore, peraltro, non trovò accoglimento, rimanendo così confermato che anche secondo il pensiero dello stesso relatore, l'articolo 1, così come è rimasto formulato, provvede ad escludere dalla applicazione della nuova legge tutte le aziende private metaniste o petrolifere operanti nella zona che risulta attribuita in esclusiva all'E.N.I.

Più ancora meritano di essere ricordate le dichiarazioni in argomento fatte in Senato nella seduta del 19 dicembre 1956 dal Ministro dell'industria del tempo, onorevole Cortese, il quale così si espresse:

« Un altro dubbio interpretativo è affiorato dal corso di questo dibattito; si è detto, ed è stato presentato anche un ordine del giorno per avere dei chiarimenti: questa legge non si applica all'E.N.I. nella Valle Padana, ma si applica oppure no agli operatori privati nella Valle Padana? Non pretendo di dare interpretazioni autentiche; ma, distaccandomi dalla legge al cui processo formativo ho contribuito, e leggendola come un documento che

mi apparisse sotto gli occhi per la prima volta, dovrei dire, leggendo l'articolo 1, che è di tutta evidenza che la legge nella Valle Padana non è già che non si applichi a questo o a quel soggetto; non si applica in quel determinato territorio stabilito dalla legge stessa. E quindi anche gli operatori del Polesine — che poi soprattutto di costoro si tratta, le cui condizioni sono peraltro piuttosto difficili e pesanti — possono fugare le loro preoccupazioni; essi non saranno sottoposti alle norme contenute nella legge in esame. Ed è logico che sia così perchè in quel territorio, identificato nella tabella allegata alla legge, istituita dall'E.N.I., dal momento in cui fu istituito l'E.N.I. non si possono più dare permessi o concessioni ai privati; quindi vi è soltanto un regime "transitorio", un regime "ad esaurimento" per quelle concessioni di privati che operano comunque in condizioni difficili perchè non possono condurre perforazioni profonde: sono i vecchi pionieri della ricerca metanifera del nostro Paese, più o meno a carattere artigianale ».

Nella stessa seduta, infine, come pure ricorderete, il sottoscritto si fece presentatore del seguente ordine del giorno che riportò l'approvazione di questa Assemblea:

« Il Senato, richiamato l'articolo 2, n. 1, della legge 10 febbraio 1953, n. 136, con la quale si è istituito l'E.N.I. (Ente nazionale idrocarburi):

richiamato l'articolo 2 del decreto-legge 6 ottobre 1955, n. 873, e l'esonero approvato dal Senato con la lettera *d*) aggiunta all'articolo 2 del citato decreto-legge, convertito nella legge 3 dicembre 1955, n. 873:

dichiara: il disegno di legge sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi viene votato con esplicita interpretazione che la nuova legge non si applica alle piccole provincie di Ferrara e Rovigo, limitatamente agli strati del quaternario ritrovato a profondità non superiori ai 1.200 metri ».

Vi è noto, onorevoli colleghi, che ci si limitò allora all'approvazione di quest'ordine del giorno in luogo di provvedere alla elaborazione e all'approvazione di un vero e proprio emen-

damento, perchè questo avrebbe reso necessario il rinvio del disegno di legge all'altro ramo del Parlamento, mentre era in tutti noi il fermo proposito di non ritardare ulteriormente l'approvazione di questa legge a distanza ormai di ben sette anni dalla presentazione alla Camera dell'iniziale disegno di legge in materia di disciplina mineraria degli idrocarburi; e desidero anche precisare che nel suddetto ordine del giorno io posi un particolare accento sulle piccole aziende metaniste, perchè queste costituiscono la quasi totalità delle coltivazioni di idrocarburi entro la zona della Valle Padana sopra accennata e ne formano il quadro più appariscente per le particolari condizioni in cui si svolge la loro attività produttiva; ma occorre precisare che insieme con le aziende estrattive di metano, ne operano nella stessa zona altre due o tre di modesta entità che estraggono petrolio in quantitativi irrilevanti bastando tener presente al riguardo che una di esse, come mi risulta da sicuri dati, riesce a produrre giornalmente in media da ogni pozzo non più di chilogrammi 33,50 di petrolio e metri cubi 63 di metano.

Ad ogni modo, nell'illustrare quel mio ordine del giorno io dissi fra l'altro: « C'è ora bisogno di questo ordine del giorno? Qualcuno potrà anche ritenere che io sono eccessivamente preoccupato degli interessi della mia Provincia. Ma è meglio abbondare in diligenza.

« Il disegno di legge sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi, all'articolo 1 esclude dalla sua applicazione le zone della Valle Padana delimitata dalla tabella A allegata alla legge 10 febbraio 1953, n. 136, cioè non soltanto le attività svolte dall'E.N.I. in esclusiva, ma anche le altre esercitate negli stessi territori indicati nella suaccennata tabella A. Non dovrebbero dunque sorgere dubbi su questa portata del significato letterale dell'articolo 1. E' certo, ad ogni modo, che nei riguardi delle attività dei piccoli produttori di metano svolte nelle provincie di Rovigo e Ferrara sussistono argomenti esuberanti che, anche sotto un profilo logico e giuridico, danno ragione e conferma di tale esclusione ».

« In primo luogo, il testo ministeriale del disegno di legge presentato alla Camera, all'articolo 1 limitava, come i precedenti, l'ap-

plicabilità delle sue norme alla ricerca e coltivazione di idrocarburi estendentisi su di una area continua superiore a 3.000 ettari, venendo così ad escluderne proprio i piccoli metanieri del Polesine e del Ferrarese alle cui attività, esercitate su aree di modesta entità, si ritenevano meglio applicabili le normali disposizioni della vigente legge mineraria ».

« Ma io, se non temessi di annoiare il Senato, potrei ora esaminare l'articolo 3, l'articolo 9, l'articolo 11, l'articolo 19 per dimostrare che non è possibile applicare la nostra legge alle piccole aziende del Polesine e del Ferrarese. L'articolo 3 stabilisce il limite massimo di 50 mila ettari per ogni singolo permesso di ricerca. Le concessioni delle quali parlo hanno una vastità dai 50 ai 100 ettari, quindi sono automaticamente escluse dalla applicazione della legge. Ed io — torno a ripetere — insisto per l'approvazione del mio ordine del giorno più per uno scrupolo che per una vera necessità.

« Per tali motivi, onorevoli colleghi, io confido che la Commissione ed il Governo vorranno accettare il mio ordine del giorno e che il Senato vorrà poi votarlo ».

Ai fini della presentazione del ricordato mio ordine del giorno, ritenni sufficiente allora limitare ai pochi cenni che ho sopra trascritti l'enunciazione delle ragioni che postulavano la esclusione delle piccole aziende petrolifere e metanifere della Valle Padana dall'applicazione delle norme della nuova legge speciale sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi.

In questa sede, peraltro, mi sembra opportuno procedere ad una esposizione un po' meno sommaria di tali ragioni sotto un triplice profilo giuridico, tecnico ed economico.

Dal punto di vista giuridico che attiene in sostanza al processo interpretativo dell'articolo 1 secondo il cenno che già ne ho fatto, conviene ripetere, a miglior precisazione, che la disposizione in esame dichiara che la sfera di applicazione della legge n. 6/1957 è costituita « dalle zone diverse da quelle delimitate nella tabella A, allegata alla legge 10 febbraio 1953, n. 136 ». Essa quindi non richiama anche singole disposizioni di quest'ultima legge, bensì esclusivamente la tabella A: e la tabella A, coi suoi 23 punti, traccia un perimetro

includente un'area nella quale sono palesemente compresi i territori in cui operano le private aziende minerarie di cui ci stiamo occupando.

Se, infatti, si fosse diversamente voluto, non si sarebbe parlato di « zone delimitate dalla tabella A », ma si sarebbe fatto riferimento alle « zone affidate all'E.N.I. ».

Con tale richiamo, dunque, l'articolo 1 della legge n. 6/1957, per quanto attiene alla ricerca e coltivazione degli idrocarburi e salva la sfera territoriale di applicazione delle leggi regionali, ha inteso dividere il territorio nazionale in due parti: la zona entro i confini della tabella A da cui la legge n. 6/1957 è esclusa, e la zona fuori da quei confini, per la quale la legge medesima è dettata.

Esaminando poi le singole norme della nuova legge 11 gennaio 1957, n. 6, si giunge alla conclusione che la più gran parte di esse, e specie di quelle di maggiore importanza, non sono applicabili alle piccole aziende petrolifere della Valle padana, donde la conferma che la suindicata legge è stata emanata non per queste ultime, bensì per le grandi aziende di ricerca e di coltivazione di idrocarburi.

Ed eccovi ora, a dimostrazione di ciò una breve esemplificazione, ai fini della quale mi varrò a preferenza, per seguire un più semplice e spedito criterio espositivo, dei dati e dei rilievi riferibili all'attività delle aziende metanifere, come di quelle che nel quadro dei piccoli esercenti di idrocarburi rimasti a lavorare entro la stessa zona attribuita in esclusiva all'E.N.I., costituiscono il gruppo più rappresentativo in cui si assomma la quasi totalità delle forze operative di questo settore per numero di esercenti e per massa di produzione. Fra le numerose norme, così, della nuova legge 11 gennaio 1957, n. 6, che si palesano inapplicabili all'attività dei piccoli ricercatori e coltivatori di idrocarburi nella Valle Padana, ne ricordo solo talune che possono servire a caratterizzare la situazione.

E da rilevare anzitutto che il disegno di legge ministeriale presentato alla Camera, così come tutti i precedenti progetti ministeriali, all'articolo 1 limitava l'applicabilità della nuova legge alla ricerca ed alla coltivazione estendentisi su un'area continua superiore a

tremila ettari, e ciò proprio per non assoggettare, fra le altre, alle nuove disposizioni di legge le piccole attività metanifere basso padane.

Questo articolo veniva, poi, sostituito dalla X Commissione della Camera con l'attuale, non per volere assoggettare i piccoli produttori ed escludere l'E.N.I., ma proprio per escludere con l'E.N.I. anche i piccoli produttori, in quanto operanti nelle medesime zone, seppure a profondità diverse per effetto della citata legge 10 febbraio 1953, che limitava la attività dei primi alle ricerche allora in atto del solo *metano acquifero degli strati superficiali* ed assegnava in esclusiva al secondo la ricerca e la coltivazione degli *idrocarburi liquidi e gassosi negli strati sottostanti* di tutto il territorio delle provincie di Ferrara e Rovigo.

Ciò premesso, non si vede, infatti, come possano ritenersi diretti anche alle piccole attività superficiali di ricerca del metano:

l'articolo 3, che pone il limite massimo delle aree dei permessi a 50.000 ettari per ciascun permesso e a 150.000 a 300.000 per più permessi facenti capo alla stessa persona ed allo stesso ente rispettivamente nella stessa regione e nel territorio nazionale; quando le aree di permessi del polesine e del ferrarese variano da 50 a 200 ettari nella media e soltanto in rari casi da 500 a 1.000 o poco più;

l'articolo 11, che rende possibile la rinuncia di parte dell'area del permesso, purchè « ciascuna rinuncia non sia inferiore a 100 ettari e l'area residua del permesso conservi le caratteristiche di cui all'articolo 6 », mentre la superficie *media* dei permessi polesani, come è noto, è di poco superiore a tale area di possibile rinuncia;

l'articolo 9, che obbliga ad eseguire nel termine di sei mesi lavori di prospezione geologica e geofisica che nel polesine non darebbero alcun frutto per la superficialità delle ricerche limitate ai soli giacimenti superficiali che si trovano tutti a profondità note e con comportamento orizzontale;

l'articolo 19, che stabilisce norme particolari per la estrazione degli idrocarburi gassosi

al fine di non pregiudicare la coltivazione degli idrocarburi liquidi, mentre si sa che i permessi del Polesine sono dati soltanto per la ricerca del metano che si trova solitamente sciolto nell'acqua.

Infine, se si considera il problema sotto il profilo della insopportabilità per queste aziende delle ripercussioni economiche determinate dalle norme della nuova legge relative ai canoni minerari e al pagamento delle *royalties* (articoli 10, 21 e 22), se ne ricava una ulteriore conferma che questa legge, anche nelle materie suindicate, non le riguarda. Se infatti la si fosse concepita anche in funzione della attività produttiva dei piccoli ricercatori e coltivatori di idrocarburi della Valle Padana, si sarebbe indubbiamente provveduto, come invece non è stato fatto, a *discriminare la misura dei relativi canoni minerari giacchè, ad esempio, le possibilità di ritrovamenti e di produzione per l'operatore che non può, per precetto legislativo, scendere nel terreno a profondità superiori a 1.200 metri, sono ovviamente diverse da quelle di chi può perforare a qualunque maggiore profondità.*

Ma più di ogni altra norma, risulta inattuabile per le attività metanifere del delta padano quella che stabilisce *una scala delle royalties variabile dal 2,50 per cento al 22 per cento del prodotto lordo.*

Basterebbe l'applicazione di questa norma, anche se contenuta nel minimo previsto del 2,50 per cento, per colpire duramente ogni attività produttiva delle cento aziende polesano-ferraresi or non è molto salvate da sicura rovina con provvedimenti legislativi all'uopo emanati per riconoscere opportune agevolazioni fiscali e stabilire particolari contributi integrativi del prezzo di ricavo divenuto troppo esiguo rispetto all'elevato costo di produzione.

Tutto il disegno di legge è dunque volto, come ripeto, alla disciplina della *grande libera ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi* e non mai dalla *piccola ricerca di metano dei giacimenti superficiali metano acquiferi del Polesine e del ferrarese* avente problemi del

tutto particolari in dipendenza dei limiti ad essa posti dalla legge istitutiva dell'E.N.I. e dall'E.N.I. stesso, nella cui orbita si svolge e da cui *tutta* la sua economia dipende. Nè sarebbe verosimile pensare diversamente se, non ammettendo l'assurdo che lo stesso legislatore, il quale non molto tempo fa disponeva agevolazioni fiscali e stabiliva contributi integrativi di prezzo per evitare il dissesto di un intero settore industriale per molti titoli benemerite e che costituisce l'unica risorsa economica di una delle zone più depresse di Italia, ora ne volesse la rovina, assoggettandole ad una legge che, con la sola imposizione della *royalti*, varrebbe ad annullare e superare il complessivo valore dei benefici riconosciutigli

Non solo, quindi, il significato letterale, ma anche quello logico oltre che le finalità stesse della legge portano a ritenere, senz'ombra di dubbio, che l'articolo 1 della legge 11 gennaio 1957, n. 6, tende, come l'articolo 1 del disegno ministeriale, a non assoggettare alla nuova legge l'attività dei piccoli permissionari e concessionari di idrocarburi della Valle Padana, per i quali più adeguata risulta essere la legislazione mineraria vigente.

Onorevoli colleghi!

Alla stregua delle suesposte considerazioni, si manifesta l'esigenza di una interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge stessa; e così provvedendosi in sede legislativa si compie un atto di giustizia verso un gruppo di piccoli operatori metaniferi cui spetta anche il merito di essere stati dei pionieri della ricerca e della coltivazione di metano nella Valle Padana, e insieme si tutela l'interesse generale della produzione consentendosi ai detti operatori di continuare in questa loro attività rivolta alla ricerca e alla estrazione di una così preziosa nostra fonte di energia.

Ho perciò formulato al riguardo l'unito disegno di legge che sottopongo al vostro esame nella fiducia che vogliate riservargli la vostra adesione.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

Il riferimento fatto dall'articolo 1 della legge 11 gennaio 1957, n. 6, alle zone delimitate nella tabella A allegata alla legge 10 febbraio 1953, n. 136, deve intendersi comprensivo, ai fini dell'applicazione del disposto dell'articolo stesso, di tutte le attività di ricerca e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi esercitate da aziende minerarie nei territori che fanno parte delle zone suddette.