

Compatibilità ambientale di un progetto consistente in una indagine sismica in un'area corrispondente ad un'istanza di permesso di ricerca di idrocarburi

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* 4 dicembre 2018, n. 11768 - Stanizzi, pres.; Andolfi, est. - Comune di Polignano a Mare, Comune di Giovinazzo, Comune di Fasano, Comune di Ostuni, Comune di Bitetto, Comune di Palo del Colle (avv.ti Colasante, Tanzarella e Carparelli) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Compatibilità ambientale di un progetto consistente nell'effettuazione di una indagine sismica 2D, ed eventualmente 3D, in un'area corrispondente ad un'istanza di permesso di ricerca di idrocarburi.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso notificato al ministero dell'ambiente, al ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, al ministero dello sviluppo economico, alla presidenza del Consiglio dei Ministri e alla società privata controinteressata il 28 ottobre 2017, i Comuni pugliesi, limitrofi all'area marina nella quale la società controinteressata intende svolgere attività di ricerca di idrocarburi, impugnano il decreto del ministro dell'ambiente, di concerto con il ministro dei beni e delle attività culturali, numero 251 del 26 settembre 2017 con cui è stata affermata la compatibilità ambientale del progetto consistente in una indagine sismica nell'area corrispondente alla istanza di permesso di ricerca di idrocarburi denominato D 81 FR-GP.

Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente deduce la elusione del divieto di superamento dell'estensione massima dell'area di ricerca fissato in 750 km² dall'articolo 6, comma 2, della legge numero 9 del 1991, essendo stata valutata la compatibilità ambientale di 4 progetti di ricerca relativi ad aree marine limitrofe, di modo che l'estensione complessiva della zona interessata dall'attività di ricerca di idrocarburi risulta complessivamente superiore di 4 volte al limite massimo autorizzabile.

Con il 2° motivo, la ricorrente deduce l'elusione del divieto di superamento della estensione massima della ricerca seppure l'attività fosse inquadrabile nell'ambito della prospezione geologica, anziché nella ricerca di idrocarburi.

Con il 3° motivo deduce l'irragionevole utilizzo della tecnica dell'air gun in violazione del principio di precauzione, atteso che dal primo rapporto sull'air gun, curato dallo stesso ministero dell'ambiente resistente, si desumerebbe che l'immissione di suoni sismici nell'ambiente marino non è completamente senza conseguenze e non vi è certezza che essa non determini un danno serio e irreversibile all'ambiente.

In particolare le frequenze emesse, rientrando nello spettro uditivo dei pesci, provocherebbero disturbi comportamentali e fisiologici a danno della fauna ittica, lo stress causato dal rumore potrebbe influenzare negativamente i processi riproduttivi e di crescita dei pesci, l'impatto acustico comprometterebbe le strutture fisiologiche uditive della fauna ittica, senza considerare le conseguenze sulla pesca commerciale e soprattutto sui mammiferi marini per i quali il rumore prodotto durante le prospezioni geofisiche risulterebbe certamente nocivo.

La società petrolifera controinteressata si costituisce eccependo preliminarmente il difetto di legittimazione ad agire in giudizio da parte dei Comuni, trattandosi di attività localizzata nella piattaforma continentale, al di fuori del territorio di competenza dei Comuni; inoltre i Comuni non avrebbe interesse a ricorrere non avendo dimostrato di aver subito una lesione concreta ed attuale; nel merito, non sussisterebbe il dedotto sviamento di potere; sebbene la legge stabilisca un massimo di 750 km² per l'area di ricerca di idrocarburi, non esisterebbe alcun limite massimo al numero di permessi che è possibile richiedere; il principio di precauzione non sarebbe stato violato, alla luce della letteratura scientifica e come sarebbe stato accertato dalle numerose sentenze con cui la giustizia amministrativa ha respinto analoghi ricorsi proposti per contrastare l'uso della tecnica dell'air gun.

La difesa statale si costituisce in giudizio ed eccepisce in via preliminare la carenza di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, nel merito, l'infondatezza del ricorso, in quanto l'estensione massima di 750 km² per le aree oggetto di attività di ricerca è stata fissata dalla legge al fine di tutela della concorrenza e per garantire il razionale sviluppo del programma di ricerca; in ogni caso il limite territoriale stabilito dalla legge numero 9 del 1991 concernerebbe i soli permessi di ricerca e non anche il permesso di prospezione richiesto dalla società controinteressata; per minimizzare gli effetti nocivi della tecnica di prospezione il provvedimento impugnato prescrive, tra l'altro, che le prospezioni siano eseguite da un'unica nave con uso di una sola sorgente acustica, per impedire qualsiasi effetto di sovrapposizione tra più segnali acustici contemporaneamente emessi.



In sede di replica, parte ricorrente ribadisce la legittimazione attiva dei Comuni, richiamando giurisprudenza amministrativa.

All'udienza pubblica del 20 novembre 2018 il ricorso è trattato per essere deciso.

DIRITTO

Il provvedimento impugnato è stato adottato dal ministero dell'ambiente e dal ministero dei beni e delle attività culturali in esito ad una delle istanze presentate dalla società controinteressata per l'autorizzazione all'esecuzione di una indagine sismica al fine della ricerca di idrocarburi in una zona di piattaforma continentale antistante la costa pugliese.

Rientrando il progetto tra le categorie di interventi per i quali il codice dell'ambiente prevede l'assoggettamento a procedura di valutazione di impatto ambientale statale, l'amministrazione ambientale ha eseguito la valutazione curando una istruttoria, in contraddittorio con le amministrazioni interessate, tra cui la regione Puglia che si è espressa in senso contrario al progetto.

Con il provvedimento impugnato è stata affermata la compatibilità ambientale dell'indagine sismica preparatoria al permesso di ricerca di idrocarburi, subordinatamente al rispetto delle prescrizioni riportate nel provvedimento stesso.

Preliminarmente, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso, essendo legittimati i Comuni costieri ad impugnare un provvedimento che determina effetti fisici sul fondale marino limitrofo e sulla fauna ittica, sui cetacei e sulla pesca che potrebbero riscontrarsi anche a notevole distanza dalle emissioni sonore con cui è bombardata la piattaforma continentale, in quanto l'allontanamento degli animali marini dalle aree oggetto dell'attività di prospezione potrebbe danneggiare anche gli interessi economici, turistici e collegati alla pesca, delle collettività comunali.

Deve essere invece accolta l'eccezione della difesa statale sul difetto di legittimazione passiva della presidenza del Consiglio dei Ministri, non essendo stato impugnato alcun atto della suddetta amministrazione che, pertanto, deve essere estromessa dal processo.

Nel merito, si devono trattare congiuntamente il 1° e il 2° motivo di impugnazione con i quali si censura la elusione del limite massimo di estensione delle aree interessate da attività di ricerca di idrocarburi, valevole anche per la connessa attività di prospezione geologica, fissato dalla legge in 750 km², mediante l'espedito di presentare 4 istanze distinte, ciascuna delle quali singolarmente compresa nei limiti di legge, ma costituenti, nell'insieme, un ambito territoriale 4 volte superiore tale limite, trattandosi di aree confinanti e assimilabili quindi ad un'unica area di grande estensione.

I motivi sono infondati.

Prescindendo dalla distinzione tra attività di ricerca e attività di prospezione geologica, trattandosi di attività connesse ed essendo la seconda strumentale alla prima, si deve rilevare che nel provvedimento impugnato si dà atto del limite dei 750 km², insuperabile per ogni singolo permesso di ricerca di idrocarburi, ai sensi dell'articolo 6 comma 2 della legge numero 9 del 1991.

Correttamente, peraltro, il ministero dell'ambiente ha valutato l'impatto ambientale cumulativo dei 4 progetti di prospezione geologica, strumentali alla successiva attività di ricerca di idrocarburi, considerando gli effetti congiunti sull'ambiente marino di tutti i progetti di prospezione geologica.

Ciò dimostra la piena consapevolezza, da un lato, della vigenza del limite massimo territoriale, dall'altro dell'opportunità di tenere conto, al fine della tutela dell'ambiente, della coesistenza di diversi interventi di prospezione geologica con la stessa tecnica dell'air-gun.

La tesi della ricorrente, per cui in tal modo sarebbe stato eluso il divieto di svolgere attività di ricerca o di prospezione geologica in aree marine più vaste di 750 km², è comunque errata perché la legge non pone alcun limite al numero di permessi di ricerca che possono essere richiesti da ciascun soggetto privato.

In questo non è ravvisabile alcuna contraddizione, trattandosi di un limite territoriale posto a tutela della concorrenza e per garantire il razionale sfruttamento delle risorse geologiche dei fondali che sarebbe compromesso qualora, con un'unica istanza, una sola impresa si assicurasse il diritto di sfruttamento di un'area marina di grande estensione.

Ponendo il limite di 750 km² il legislatore ha voluto consentire la concorrenza di diverse imprese nell'assegnazione dei lotti sui quali svolgere l'attività di ricerca, garantendo così una selezione imparziale tra eventuali concorrenti, ma senza impedire ad un'unica impresa, qualora meritevole, di assicurarsi più di un lotto.

Che questa sia la ratio della legge si desume non solo dal significato letterale della disposizione, laddove è espressamente stabilita la estensione massima dell'area del permesso di ricerca in relazione alla necessità di consentire il razionale sviluppo del programma, senza alcun riferimento a tematiche ambientali.

Ma si deve altresì considerare che la stessa direttiva europea numero 94-22, relativa alle condizioni per il rilascio e l'esercizio delle autorizzazioni alle prospezioni, alla ricerca e alla coltivazione di idrocarburi, prevede che l'estensione delle aree oggetto di autorizzazione deve essere limitata in modo da evitare di riservare a un unico soggetto un diritto esclusivo su aree per le quali la prospezione, la ricerca e la coltivazione possono essere avviate in modo più efficace da diversi enti.



Lo scopo della normativa, quindi, è la tutela della concorrenza e il divieto di discriminazione e ciò rende coerente la contestuale fissazione del limite massimo territoriale per le aree oggetto dell'attività di ricerca e la mancata previsione del divieto di svolgere le attività in aree marine confinanti.

Se lo scopo della norma fosse stato quello sostenuto dalla ricorrente, inteso a limitare l'estensione delle attività di ricerca per finalità di salvaguardia ambientale, la legge non si sarebbe limitata a stabilire una superficie massima per l'area interessata da un singolo progetto di ricerca, ma avrebbe vietato l'autorizzazione di più progetti su aree limitrofe.

Dalla suddetta interpretazione della legge deriva l'infondatezza delle censure.

Con il 3° motivo, parte ricorrente deduce l'irragionevole utilizzo della tecnica dell'air-gun in violazione del principio di precauzione, atteso che dal primo rapporto sull'air-gun, commissionato all'ISPRA dallo stesso ministero dell'ambiente resistente, si desumerebbe che l'immissione di suoni sismici nell'ambiente marino non è completamente senza conseguenze e non vi è certezza che essa non determini un danno serio e irreversibile all'ambiente.

In particolare le frequenze emesse, rientrando nello spettro uditivo dei pesci, provocherebbero disturbi comportamentali e fisiologici a danno della fauna ittica, lo stress causato dal rumore potrebbe influenzare negativamente i processi riproduttivi e di crescita dei pesci, l'impatto acustico comprometterebbe le strutture fisiologiche uditive della fauna ittica, senza considerare le conseguenze sulla pesca commerciale e soprattutto sui mammiferi marini per i quali il rumore prodotto durante le prospezioni geofisiche risulterebbe certamente nocivo.

Il motivo è infondato.

Il procedimento seguito dall'amministrazione ambientale, in particolare dalla commissione tecnica per la valutazione ambientale, denota una approfondita istruttoria al fine di prendere in considerazione tutti i possibili effetti nocivi della tecnica dell'air-gun utilizzata per la prospezione geologica e di mitigarne gli effetti.

Coerentemente con tale obiettivo, come si è già rilevato, è stata eseguita una valutazione ambientale complessiva sull'impatto delle attività oggetto delle domande di autorizzazione, senza limitarsi a considerare i possibili effetti nocivi di un'unica indagine, ma tenendo conto delle possibili interferenze tra i segnali acustici emessi nell'espletamento di ogni singola attività di prospezione autorizzabile.

Nel corso del procedimento sono state sentite tutte le parti interessate ed è stata acquisita, tra l'altro, la relazione tecnica ISPRA che, non escludendo effetti negativi nell'utilizzo della tecnica dell'air-gun, ha raccomandato l'adozione di tutte le possibili misure preventive e di mitigazione dell'impatto ambientale derivante dall'uso di tale tecnica.

Il ministero dell'ambiente risulta aver preso in considerazione anche le linee guida per minimizzare i rischi di ferite e disturbi ai mammiferi marini derivanti dalle indagini sismiche, sviluppate dal JNCC, nonché le linee guida per la riduzione degli impatti del rumore antropogenico, generali e specifiche per le ricerche sismiche con l'uso dell'air-gun, sviluppate da ACCOBAMS nell'agosto 2010.

Coerentemente con tale approccio di mitigazione degli effetti e nel rispetto delle linee guida richiamate, sono state prescritte specifiche cautele, tra le quali la predisposizione di un piano di monitoraggio bio-acustico e, soprattutto, il divieto di operazioni simultanee nelle 4 aree marine adiacenti assegnate alla stessa impresa, imponendo l'uso di un'unica nave per le rilevazioni e quindi di una sola sorgente abilitata ad emettere onde acustiche con effetti sismici, escludendo così in radice la possibilità di risonanze e interferenze tra segnali acustici contemporaneamente emessi in aree marine limitrofe.

Con riferimento all'intensità del segnale acustico è stata prescritta la configurazione di antenna con la minima potenza necessaria, definendo un'area di sicurezza, una zona di esclusione, di estensione variabile in funzione della batimetria e delle specie marine previste nell'area di sicurezza.

Quanto alla durata, è stata stabilita una limitazione del periodo di indagine in giorni 40, rispetto ai 58 inizialmente previsti, al fine di ridurre i potenziali impatti derivanti dallo svolgimento delle attività di prospezione geofisica.

È prescritta inoltre la sospensione immediata delle emissioni sonore qualora venga segnalata, mediante osservazione visiva o mediante il monitoraggio acustico, la presenza di mammiferi nell'area.

Alla luce di queste e di tutte le altre cautele adottate, prescritte con il provvedimento impugnato, si deve escludere che la valutazione di impatto ambientale censurata sia stata imprudente o in violazione del principio di precauzione.

In realtà, si deve ritenere che, nell'esprimersi positivamente sul progetto, l'amministrazione procedente abbia condotto una valutazione cauta e attenta, studiando adeguatamente il fenomeno e adottando prudenti misure per la mitigazione degli effetti nocivi sulla fauna marina.

In conclusione il ricorso deve essere respinto, per l'infondatezza di tutti i motivi di impugnazione dedotti.

Le spese processuali, in applicazione del criterio della soccombenza, devono essere poste a carico della parte ricorrente.

(Omissis)