

# Sullo sfruttamento degli idrocarburi

Cons. Stato, Sez. IV 30 agosto 2023, n. 8043 - Lopilato, pres. f.f.; Gambato Spisani, est. - Comune di Margherita di Savoia (avv.ti A. e I. Loiodice) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

**Ambiente - Sfruttamento degli idrocarburi - Compatibilità ambientale dei progetti consistenti nell'effettuazione di una indagine sismica 2D ed eventualmente 3D.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado, il Comune di Margherita di Savoia ha impugnato dinanzi al T.a.r. per il Lazio, unitamente agli atti presupposti, i decreti n. 283 e 284 del 14 ottobre 2016 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, recanti la compatibilità ambientale dei progetti consistenti nell'effettuazione di una indagine sismica 2D ed eventualmente 3D nell'area dell'istanza di permesso di ricerca di idrocarburi denominato d 82 F.R- GP e in quella dell'istanza di permesso di ricerca di idrocarburi denominato d 83 F.R – GP, ubicati nella zona antistante la costa pugliese.

1.1. Il ricorso di primo grado era affidato a tre articolati motivi (estesi da pag. 8 a pag. 31).

1.2. L'impugnativa veniva, altresì, estesa mediante motivi aggiunti contro i decreti n. 222 del 31 agosto 2017 e 251 del 26 settembre 2017 recanti la compatibilità ambientale dei progetti consistenti nell'effettuazione di una indagine sismica 2D ed eventualmente 3D nell'area dell'istanza di permesso di ricerca di idrocarburi denominato d 80 F.R- GP e in quella dell'istanza di permesso di ricerca di idrocarburi denominato d 81 F.R – GP, ubicati nella zona antistante la costa pugliese, nonché contro i presupposti pareri della Commissione tecnica di valutazione dell'impatto ambientale VIA VAS.

Pure oggetto di impugnativa erano la nota del MISE prot. n.0021925 del 20 settembre 2017 istitutiva del Gruppo di lavoro per la redazione di uno studio sulla tecnica dell'air-gun, nella parte in cui non aveva incluso almeno un biologo marino, nonché la relazione denominata "Rapporto TESEO 2018", quest'ultimo censurato per illegittimità propria e per illegittimità derivata dall'illegittimo atto di nomina del Gruppo di lavoro che lo aveva redatto.

2. Nella resistenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dei beni e delle attività culturali e della società controinteressata Global Petroleum, il T.a.r.:

- ha respinto il ricorso principale;
- ha dichiarato i motivi aggiunti in parte inammissibili e in parte infondati;
- ha compensato tra le parti le spese di lite.

3. L'appello del Comune, rimasto soccombente, è affidato ai motivi che vengono di seguito sintetizzati.

I. Secondo l'appellante l'art. 6, comma 2, della l. n. 9 del 1991 deve essere interpretato in maniera conforme alle direttive europee in materia di procedimenti VIA che vietano la parcellizzazione dei progetti allo scopo di aggirare le norme che impongono ai fini della compatibilità ambientale "esecuzione di una valutazione unitaria degli impatti complessivi derivanti dal compimento di un'opera o di un'attività.

Al contrario il T.a.r. ha ritenuto di individuare la *ratio* del divieto *ex* art. 6, comma 2, citato di rilasciare permessi di ricerca per aree marine superiori a 750 km/q, nell'esigenza di garantire la concorrenza ed il razionale sfruttamento degli idrocarburi (sesto e nono considerando della Direttiva CE 94/22 e art. 3 comma 3 d.lgs. n. 625/96) e non in ragioni di tutela ambientale.

II. Le argomentazioni del primo giudice non sarebbero poi idonee a smentire la censura secondo cui i decreti impugnati sarebbero affetti da una istruttoria inadeguata e quindi da una insufficiente motivazione per quanto riguarda gli impatti cumulativi.

Non sarebbe infatti stato presentato alcuno studio che dia conto degli altri permessi di ricerca attualmente presenti nell'area del Mare Adriatico e delle possibili interazioni negative tra le indagini programmate dal proponente e le attività di prospezione e/o di ricerca già in essere da parte di altri operatori.

L'appellante ribadisce, altresì, che nessuna istruttoria sarebbe stata condotta in merito ai danni che le prospezioni da attuarsi con il metodo sismico sono in grado di produrre sulle specie marine e, quindi, sui conseguenti impatti pregiudizievoli per le attività economiche connesse alla pesca in violazione della normativa europea posta a tutela degli habitat e della fauna marina.

I SIA non riporterebbero alcuna valutazione in merito agli eventuali effetti prodotti dalle onde sonore, nelle lunghe distanze, sulla fisiologia ed il comportamento della fauna marina, in particolare per quanto riguarda gli impatti sonori oltre il raggio di 2 km dalla sorgente di emissione.

Gli studi presentati sarebbero inattendibili e inadeguati.

Carenti ed indeterminate sarebbero anche le prescrizioni relative alle attività di monitoraggio.



III. La società appellante insiste sul fatto che le ragioni addotte per negare la compatibilità ambientale del progetto presentato dalla società Schlumberger Italiana s.p.a relativo ad un permesso di prospezione di idrocarburi in un'area marina denominata "d.l C.P.- S.C." (nel Canale di Sicilia), da attuarsi con il metodo dell'*airgun*, corrisponderebbero a criticità sussistenti anche nel caso in esame (mancata considerazione degli effetti cumulativi, smisurata ampiezza dell'area di ricerca 2.190 kmq in Sicilia e 3.000 kmq nel nostro caso) ovvero a criticità emerse in istruttoria con le osservazioni della Regione (circa il mancato studio degli effetti negativi dell'*airgun* sull'ecosistema, con particolare riferimento alle aree di riproduzione e di reclutamento delle specie ittiche ed al disturbo della cetofauna), le quali sarebbero state inopinatamente disattese dai provvedimenti impugnati.

Stante l'esistenza di tecniche alternative maggiormente eco-sostenibili rispetto all'*airgun*, i provvedimenti impugnati sarebbero in contrasto anche con il principio di proporzionalità.

IV. Il Gruppo di lavoro che ha redatto il Rapporto Teseo 2018 per il Parlamento italiano, è stato istituito a settembre del 2017 con l'impugnata nota MI.S.E. prot. n. 0021925, dopo che il Ministero dello sviluppo economico, a fronte dei dubbi manifestati da più parti in ordine alla pericolosità dell'*air gun*, aveva sospeso tutti i procedimenti di autorizzazione in essere per 6 mesi.

Nell'arco di tempo interessato dalla sospensione il Ministero ha assegnato al Gruppo di Lavoro il mandato di consegnare entro aprile 2018 una relazione che verificasse quale fosse lo stato dell'arte relativo alle migliori tecnologie disponibili per le attività di indagine geofisica in mare sotto il profilo della sostenibilità ambientale e di individuare eventuali carenze conoscitive da colmare per la mitigazione degli impatti ambientali delle tecniche che prevedono l'utilizzo dell'*airgun*.

Ne è sortita una relazione (Rapporto Teseo) che, da un lato, avrebbe inopinatamente minimizzato gli impatti ambientali derivanti dalla tecnica in esame e, dall'altra, avrebbe praticamente escluso la possibilità dell'utilizzo di metodiche alternative maggiormente eco-sostenibili.

Con i motivi aggiunti, pertanto, il Comune ha impugnato il suddetto Rapporto, dato che tutti i procedimenti autorizzatori (compresi quelli di interesse) erano stati sospesi, proprio in attesa di esso.

Parte appellante avrebbe avuto uno specifico interesse ad impugnare tale Rapporto, le cui conclusioni "rassicuranti" avrebbero consentito al Ministero di riprendere i procedimenti in corso tesi a rilasciare i permessi di ricerca da attuarsi attraverso questa controversa tecnica di indagine.

Per le medesime ragioni vi era l'interesse ad impugnare il provvedimento di nomina del Gruppo di Lavoro (nota Mise prot. n. 0021925 del 20.9.2017) nella parte in cui non ha incluso, tra gli esperti nominati, quantomeno un biologo marino giacché tale circostanza sarebbe stata idonea a viziare in via derivata la relazione stessa.

V. La sentenza appellata dovrebbe essere annullata anche nella parte in cui ha ritenuto infondati il 2° ed il 3° motivo del ricorso per motivi aggiunti con cui sono stati dedotte nuove censure avverso i decreti VIA già impugnati, sulla base delle gravi criticità evidenziate dal Rapporto 2017 (che fa seguito al primo del 2016) sugli effetti per l'ecosistema marino della tecnica dell'*air gun*, redatto dal Ministero dell'ambiente per il Parlamento Italiano.

Tale studio, basato sui dati raccolti e sugli studi pubblicati nel 2017 offre un quadro aggiornato delle conoscenze in merito agli impatti dell'*air gun* sull'eco-sistema marino e da esso il Comune ricorrente ha tratto nuovi profili di illegittimità degli atti già impugnati nel ricorso principale (2° motivo di ricorso).

Con il terzo motivo il Comune ha denunciato l'illegittimità dei provvedimenti già impugnati per l'ulteriore motivo emerso da una dichiarazione resa dalla Commissione Europea nel 2018, che evidenziano la grave lacunosità del quadro conoscitivo a disposizione dello Stato Italiano sullo stato dell'ambiente marino basato su un monitoraggio compiuto nel 2014

Tale circostanza avrebbe evidenziato l'inattendibilità delle valutazioni VIA già effettuate.

Questi studi recano nuove importanti informazioni in merito a profili di particolare interesse, quali l'esistenza di metodiche alternative, la necessità di valutare le interazioni tra le attività autorizzate nei mari italiani e le analoghe attività transfrontaliere autorizzate da altri Stati, l'esistenza di nuovi studi scientifici che, oltre ad evidenziare ulteriori criticità per la fisiologia ed il comportamento dei mammiferi marini, hanno osservato effetti mortali dell'*air gun* sui popolamenti planctonici situati fino ad una distanza di circa un chilometro dalla sorgente delle emissioni sonore.

In relazione a ciascuno dei suddetti profili, i motivi aggiunti di primo grado hanno denunciato l'illegittimità dei decreti di compatibilità ambientale già impugnati per eccesso di potere sotto i profili della contraddittorietà tra atti emanati dalla medesima Amministrazione, del difetto di istruttoria o del difetto di proporzionalità.

La circostanza che tali possibilità non siano state esplorate dalle Amministrazioni statali coinvolte nel corso dei procedimenti VIA relativi ai decreti impugnati, denoterebbero l'illegittimità di questi ultimi per eccesso di potere, sotto i profili sintomatici della carenza di istruttoria e della contraddittorietà tra atti.

4. Si sono costituite, per resistere, le Amministrazioni intimat e la società Global Petroleum Ltd.

5. Con ordinanza collegiale n. 7180 del 19 novembre 2020, la Sezione ha disposto la c.d. sospensione "impropria" del presente giudizio, rinviandone la trattazione ad una udienza successiva alla definizione della questione rimessa alla Corte di giustizia dell'Unione europea con ordinanza collegiale n. 1154 del 2020, resa sugli appelli riuniti nn. 4413/2019, 4418/2019, 6005/2019 e 6009/2019, proposti dalla Regione Puglia in relazione alla medesima vicenda contenziosa che forma oggetto del presente giudizio,

6. Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza Energetica e per il Ministero delle imprese e made in Italy hanno depositato una memoria conclusionale.

7. Il Comune appellante ha depositato una memoria di replica.

8. L'appello è stato infine trattenuto per la decisione alla pubblica udienza dell'8 giugno 2023.

9. L'infondatezza nel merito dell'appello consente di prescindere dalla riproposizione dell'eccezione di tardività (dei motivi aggiunti) assorbita dal T.a.r. e riproposta dalla società Global Petroleum Ltd.

10. Nel merito, si osserva quanto segue.

11. Il primo mezzo riproduce il primo motivo del ricorso di primo grado incentrato sulla pretesa violazione dell'art. 6, comma 2, della l. n. 9 del 1991, in materia di permessi di ricerca di idrocarburi.

Al riguardo, con l'ordinanza collegiale n. 1154/2020, resa sugli appelli riuniti nn. 1154/2020, 4413/2019, 4418/2019, 6005/2019, 6009/2019, la Sezione ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, la seguente questione: *“se la direttiva 94/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 1994 vada interpretata nel senso di ostare ad una legislazione nazionale quale quella descritta, che da un lato individua come ottimale ai fini del rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi un'area di una data estensione, concessa per un periodo di tempo determinato - nella specie un'area di 750 chilometri quadrati per sei anni- e dall'altro lato consente di superare tali limiti con il rilascio di più permessi di ricerca contigui allo stesso soggetto, purché rilasciati all'esito di distinti procedimenti amministrativi”*.

11.1. La questione è stata decisa con sentenza del 13 gennaio 2022, in causa c-110/20.

Per quanto qui interessa, la Corte di Giustizia ha ritenuto che, *“la direttiva 94/22 e l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva VIA devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che prevede un limite massimo all'estensione dell'area oggetto di un permesso di ricerca di idrocarburi, ma non vieta espressamente di rilasciare a uno stesso operatore più permessi per aree contigue che insieme coprano una superficie superiore a detto limite, purché una tale concessione possa garantire l'esercizio ottimale dell'attività di ricerca di cui trattasi sotto il profilo tanto tecnico quanto economico nonché la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 94/22.”*.

Il primo mezzo dell'appello deve essere pertanto respinto.

12. Le restanti censure del ricorso di primo grado, riproposte criticamente in appello, riguardano la pretesa erroneità del giudizio espresso dall'Amministrazione sulla compatibilità ambientale delle indagini da eseguire con la tecnica dell'*air gun* nonché la contraddittorietà della condotta del Ministero procedente in relazione a determinazioni di segno contrario assunte in casi analoghi.

12.1. Anche tali censure sono state correttamente respinte dal T.a.r.

12.2. In primo luogo, non è vero che l'Amministrazione non abbia valutato gli impatti c.d. “cumulativi” dell'attività di prospezione né che vi sia stata omessa e/o insufficiente valutazione degli effetti sulle specie marine e sulla pesca della ricerca condotta con la tecnica dell'*air gun*.

Ad esempio, i pareri della Commissione VIA 1785/2015 e 1786/2015 dedicano specifiche ed approfondite considerazioni alla valutazione di tali aspetti (cfr. le pag. 10 – 11, nonché 20 – 24).

Ed è proprio dall'attenta analisi svolta dalla Commissione che, come sottolineato dal T.a.r., sono scaturite le molteplici prescrizioni apposte ai decreti VIA, quali:

1) la necessità di concordare con l'ISPRA un dettagliato “cronoprogramma di effettuazione delle prospezioni” che per l'intera area (oggetto di più istanze di permesso) impedisca di svolgere contemporaneamente ulteriori indagini sismiche in ambiti geografici dove la distanza fra le imbarcazioni sismiche sia inferiore, nel punto più vicino atteso, a 55 miglia nautiche (100 km), in modo da garantire un'adequata via di fuga ai mammiferi marini;

2) il divieto di contemporanea esecuzione di indagini sismiche 2D e 3D se non siano trascorsi almeno 12 mesi dalla prima campagna;

3) l'obbligo di utilizzo all'interno di due aree adiacenti assegnate allo stesso proponente, per l'esecuzione del rilevamento, di un'unica nave di acquisizione e quindi un'unica sorgente acustica, eliminando in tal modo ogni possibilità di sovrapposizione di effetti legati alla generazione di più segnali acustici contemporaneamente presenti in una medesima area;

4) il dovere di esecuzione del biomonitoraggio e di un piano di monitoraggio bioacustico preventivo e successivo alla crociera sismica, con la previsione che il piano preventivo debba consentire di definire le strategie di mitigazione da adottare nel corso delle operazioni di *air gun*;

5) la definizione di una zona di esclusione/area di sicurezza, attorno alla sorgente di rumore per l'individuazione del rischio potenziale per i mammiferi marini;

6) l'indicazione di precisi parametri di misurazione acustica per suddividere l'area di sicurezza.

12.3. La Commissione VIA ha, altresì, specificamente analizzato anche le tecniche alternative all'utilizzo dell'*air gun* (cfr. la pag. 13 dei suddetti pareri) e ha valutato che *“allo stato attuale, a parità di costi e risultati attendibili la tecnica adottata è quella convenzionalmente più utilizzata a livello internazionale e ad oggi consente una maggior definizione dei dati con un rapporto costi benefici migliore rispetto ad altre tecnologie”*.

Relativamente all'alternativa zero la Commissione ha rimarcato che *“l'argomento è stato affrontato dal proponente ed è stata considerata non applicabile in quanto porterebbe a non sfruttare una risorsa potenziale [...]”*.

12.4. In linea generale, va ricordato che la valutazione di impatto ambientale non è un mero atto tecnico di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati.

Ne consegue che le scelte effettuate dall'Amministrazione si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo ogniquale le medesime non risultino manifestamente illogiche o incongrue.

Soprattutto, non è consentito chiedere al giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle Amministrazioni giungendo ad esiti diversi fondati, ad esempio, su una c.t.u. o una verifica sollecitata dalla parte (sul punto specifico, Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2009 n. 3500), ovvero sulle perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (sul principio, per tutte Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2021 n.2524, e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, sez. IV, 7 giugno 2021 n.4331).

12.5. Nella fattispecie, la maggior parte delle deduzioni del Comune ricorrente – in particolare quelle sviluppate nei motivi aggiunti – tendono a contestare la validità tecnico – scientifica dello Studio di impatto ambientale il quale, tuttavia, per quanto riguarda la tutela dei mammiferi marini, è stato basato sulle Linee guida all'epoca adottate dai più importanti organismi internazionali e nazionali, tra cui l'I.S.P.R.A.

La validità di tali acquisizioni tecnico – scientifiche non può esser revocata in dubbio sulla base di singoli studi e/o indagini, per di più successivi alla stessa adozione degli atti per cui è causa.

12.6. Il primo giudice ha, altresì, correttamente fatto osservare che le censure di contraddittorietà dell'operato dell'Amministrazione e di disparità di trattamento, articolate in rapporto alle valutazioni negative di compatibilità ambientale dei progetti presentati da altra società, non tengono conto del fatto che questi ultimi riguardano un'area del tutto diversa da quella in esame (il Canale di Sicilia).

Per tale ragione, non è possibile operare alcuna comparazione tra i rispettivi apprezzamenti tecnico – discrezionali operati dall'Amministrazione.

Tenuto conto della complessità del giudizio ambientale, non può infatti attribuirsi valore dirimente al solo fatto che, in entrambi i casi, sia stata prevista la tecnica dell' *air gun*.

12.7. Per la stessa ragione, non ha alcun rilievo nemmeno il fatto che un'altra società (la Shell, nel Golfo di Taranto) abbia spontaneamente rinunciato ad effettuare le indagini sismiche utilizzando la tecnica contestata dall'appellante.

13. Per quanto riguarda i motivi aggiunti va premesso che non risultano specificamente censurate le statuizioni del T.a.r. che hanno dichiarato inammissibile la domanda di annullamento del "Rapporto TESEO 2018" e dell'atto costitutivo del Gruppo di lavoro.

Tale inammissibilità è stata ricollegata alla *"natura stessa degli atti impugnati, volti allo studio ed all'approfondimento degli aspetti tecnici e tecnologici delle indagini geofisiche per la ricerca e la coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi, elaborati su mandato politico e non in adempimento di disposizioni di legge e, in quanto tali, non immediatamente lesivi degli interessi della ricorrente"*.

A ciò si aggiunga che se anche fosse vero che gli esiti di tali studi avrebbero contribuito al venir meno della "moratoria" dei procedimenti autorizzatori in corso, essi costituirebbero comunque un atto preparatorio di un procedimento diverso da quello qui in esame, ormai da tempo definito.

Va infatti ricordato che le procedure di v.i.a. e di verifica di assoggettabilità a v.i.a. pur inserendosi sempre all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono dotate di autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico (quello alla tutela dell'ambiente) e ad esprimere al riguardo una valutazione definitiva, di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali con conseguente immediata impugnabilità degli atti conclusivi da parte dei soggetti interessati alla protezione di quei valori (*ex plurimis*, Cons. Stato, 3 marzo 2009, n. 1213).

14. Il Comune ha poi dedotto che il T.a.r. non avrebbe correttamente percepito le censure secondo cui, a seguito del Rapporto MATTM/ISPRA del dicembre 2017 e della Risposta della Commissione europea del 13 giugno 2018, *"le Amministrazioni competenti per la VLA"* avrebbero dovuto sospendere l'iter autorizzatorio.

Indipendentemente dalla rilevanza di tali studi, è infatti evidente che gli stessi non avrebbero potuto avere alcuna incidenza sugli atti impugnati, i quali sono stati adottati in epoca precedente alla loro elaborazione.

15. Giova infine richiamare l'ormai consolidata elaborazione della giurisprudenza, interna ed europea, secondo cui il principio di precauzione *"non può legittimare una interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a ricomprendervi vicende non significativamente pregiudizievoli dell'area interessata; la situazione di pericolo deve essere potenziale o latente ma non meramente ipotizzata e deve incidere significativamente sull'ambiente e la salute dell'uomo; sotto tale angolazione il principio di precauzione non consente ex se di attribuire ad un organo pubblico un potere di interdizione di un certo progetto o misura; in ogni caso il principio di precauzione affida alle autorità competenti il compito di prevenire il verificarsi o il ripetersi di danni ambientali, ma lascia alle stesse ampi margini di discrezionalità in ordine all'individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione a tutte le circostanze del caso concreto"* (Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 3597 del 7 maggio 2021).

La Commissione europea, nella Comunicazione sul principio di precauzione, ha indicato i principi generali di una buona gestione dei rischi, sulla base dei quali vengono legittimamente adottate misure precauzionali, ponendo al primo posto la “proporzionalità”, quindi la “non discriminazione”, la “coerenza”, l’“esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall’azione o dalla mancata azione” e l’“esame dell’evoluzione scientifica”.

Nel caso in esame, conformemente a tale indirizzo interpretativo, risulta un’attenta valutazione *ex ante*, da parte della Commissione CTVIA, dei potenziali rischi dell’attività di prospezione nonché il corretto bilanciamento tra i benefici derivanti da tale attività e la tutela delle risorse ambientali.

16. In definitiva, per quanto sopra argomentato, l’appello deve essere respinto.

La complessità delle questioni e la natura sensibile degli interessi coinvolti, inducono a compensare integralmente tra le parti le spese del grado.

*(Omissis)*

