

Approvazione del Piano per la transizione ecologica sostenibile delle aree idonee (PiTESAI): inammissibilità del ricorso per carenza di interesse

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* 12 febbraio 2024, n. 2857 - Mezzacapo, pres.; Cicchese, est. - Comune di Alba Adriatica ed a. (avv. Colasante) c. Ministero della transizione ecologica ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Approvazione del Piano per la transizione ecologica sostenibile delle aree idonee (PiTESAI) finalizzato alla delimitazione delle aree «idonee» all'esercizio delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi all'interno del territorio nazionale - Conclusione della valutazione ambientale strategica del PiTESAI - Violazione delle garanzie partecipative nella fase di VAS e carenze istruttorie e motivazionali.

(*Omissis*)

FATTO

I comuni di Alba Adriatica, Atella, Atena Lucana, Baragiano, Barile, Buonabitacolo, Carpignano Sesia, Lavello, Lozzolo, Martinsicuro, Maschito, Montemilone, Monte San Giacomo, Montesano Sulla Marcellana, Noto, Padula, Pineto, Polla, Rionero in Vulture, Ripacandida, Sala Consilina, Silvi, Teggiano e Venosa impugnano il decreto del Ministro della transizione ecologica n. 548 del 28 dicembre 2021, recante “*Approvazione del Piano per la transizione ecologica sostenibile delle aree idonee (PiTESAI)*”, finalizzato alla delimitazione delle aree “*idonee*” all'esercizio delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi all'interno del territorio nazionale.

L'impugnativa è estesa agli atti presupposti, con particolare riferimento al decreto del Ministro della transizione ecologica, adottato di concerto con il Ministro della cultura il 29 settembre 2021 n. 399, con il quale è stata decretata la conclusione della valutazione ambientale strategica del PiTESAI, al parere della Commissione tecnica di valutazione dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 149 del 15 settembre 2021 e al parere del Ministero della cultura n. 4760 del 23 settembre 2021. Gli enti ricorrenti premettono che i loro territori insistono in Regioni italiane in cui vigono una molteplicità di titoli minerari, ciò che radicherebbe la loro legittimazione a ricorrere unitamente al fatto che la norma che disciplina il Piano (art. 11-*ter* del decreto legge n. 135 del 2018,) prevede, per la terraferma, la necessaria acquisizione dell'intesa in Conferenza unificata e, dunque, il previo coinvolgimento degli Enti locali, che in tale sede godono di rappresentanza.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

I. Primo motivo di ricorso – Sull'adozione fuori termine del PiTESAI.

Il Piano sarebbe stato adottato oltre il termine del 30 settembre 2021 stabilito dall'art. 11-*ter* del decreto legge n. 135 del 2018, come modificato dalle norme sopravvenute.

Tale termine, osservano i ricorrenti, sarebbe stato fissato per la definitiva conclusione del procedimento e non per la mera adozione di atti endoprocedimentali, quale l'adozione del decreto Vas.

II. Secondo motivo di ricorso – Sull'acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata, subordinatamente alla garanzia che, nelle aree idonee definite dal Piano, il prosieguo delle attività connesse ai permessi di ricerca di idrocarburi si limitino esclusivamente al gas (senza pertanto la ricerca di petrolio).

Il Piano sarebbe illegittimo nella parte in cui il Ministero, aderendo alla condizione posta dalla Conferenza unificata, ha disciplinato il prosieguo delle attività connesse ai permessi di ricerca di idrocarburi (nelle aree oggetto della pianificazione), limitandole esclusivamente a quelli gassosi con esclusione di quelli liquidi.

A giudizio dei ricorrenti tale condizione sarebbe, da un lato, illegittima, atteso che della stessa non vi è traccia nelle norme di legge, dall'altro, impossibile atteso che non si può conoscere in anticipo l'esito delle attività di prospezione e ricerca.

III. Terzo motivo di ricorso – Sulla mancata considerazione degli impatti cumulativi nel PiTESAI.

Il Piano, in violazione del diritto euorunitario, non avrebbe tenuto conto degli effetti cumulativi derivanti dalla possibile sovrapposizione di nuove concessioni a concessioni già in essere.

4) Quarto motivo di ricorso – Sulla mancata “zonazione” del territorio nazionale e sulla relatività dei vincoli previsti nel PiTESAI e non discendenti dalla legge.

Il Decreto ministeriale impugnato sarebbe poi illegittimo in quanto il PiTESAI disattenderebbe la prescrizione del legislatore, chiaramente fissata dall'art. 11-*ter*, comma primo, del decreto legge n. 135 del 2018, “*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*”.

A giudizio dei ricorrenti, infatti, il Piano conterrebbe linee guida, piuttosto che una vera e propria pianificazione, così che l'atteso effetto di zonizzazione del territorio nazionale non sarebbe stato conseguito.

Il Ministero della transizione ecologica, costituito in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso.

La società Rockhopper Civita Limited si è costituita *ad adiuvandum*, rappresentando come, a seguito dell'entrata in vigore del PiTESAI sono state rigettate alcune istanze di permesso di ricerca da essa presentata e sono stati revocati due permessi

di ricerca di cui era già titolare.

L'associazione Assorisorse– Risorse Naturali ed Energie – associazione di categoria di Confindustria, che riunisce gli operatori attivi nei settori delle risorse minerarie, delle risorse energetiche del sottosuolo (esplorazione e produzione di idrocarburi liquidi e gassosi e di fluidisostenibili geotermici, stoccaggio di gas naturale), delle forniture di beni e di servizi di ingegneria collegati alla coltivazione di tali risorse e dello sviluppo sostenibile – è intervenuta *ad opponendum*.

All'udienza del 23 gennaio 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* di Assorisorse, sollevata dai comuni ricorrenti con memoria del 21 dicembre 2023, sul presupposto della non ricorrenza, in capo all'associazione, di uno dei requisiti a cui è subordinata l'ammissibilità dell'intervento, costituita dall'assenza di conflitto di interessi tra i diversi associati in relazione alla questione dibattuta.

Tanto si desumerebbe dal fatto che il PiTESAI è stato oggetto di molteplici impugnazioni dinanzi al TAR da diversi operatori economici "*per molti e diversi motivi*", nonché dalla circostanza che la Società Rockhopper, impresa a sua volta titolare di concessioni minerarie, sebbene non associata ad Assorisorse, abbia spiegato, nel presente ricorso, intervento *ad adiuvandum*.

L'eccezione è infondata.

Deve in proposito, in primo luogo, osservarsi che la pretesa esistenza di un conflitto di interessi tra i soggetti associati ad Assorisorse con riferimento all'impugnativa del PiTESAI, per supposta diversità dei motivi di ricorso spiegati dai singoli operatori economici, sostenuta dai comuni ricorrenti, è rimasta del tutto generica ed assertiva.

Come poi sostenuto dall'associazione intervenuta *ad opponendum*, nel caso in esame deve trovare applicazione l'orientamento giurisprudenziale, da ultimo ribadito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 8 del 21 maggio 2019), che ha evidenziato come con riferimento alle associazioni di imprese, il cui potere rappresentativo ha origine nel contratto istitutivo dell'ente collettivo, il requisito dell'omogeneità dell'interesse fatto valere in giudizio attraverso l'intervento in adesione o per opporsi ad un ricorso giurisdizionale amministrativo, diversamente da quanto accade per gli enti collettivi preposti alla rappresentanza istituzionale di una certa categoria di operatori economici o professionali, deve essere accertato nell'ambito della sola base associativa.

Tanto priva di rilievo la (pretesa) conflittualità tra l'interesse dell'interventore *ad opponendum* e quello dell'interventore *ad adiuvandum*, escluso, oltre che dalla pacifica estraneità della Società Rockhopper all'associazione Assorisorse, anche dalla stessa lettura del contenuto dell'intervento *ad adiuvandum*, dal quale, come evidenziato da Assorisorse, non emerge una effettiva coincidenza di interessi dei comuni e quelli della società, dolendosi quest'ultima (al pari di Assorisorse) degli effetti restrittivi del PiTESAI, i cui contenuti troppo permissivi sono invece oggetto delle censure comunali.

Deve dunque passarsi all'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di interesse sollevata da Assorisorse nell'atto di intervento.

La prospettazione deve essere condivisa.

Come sostenuto dall'interventore *ad opponendum*, infatti, i comuni ricorrenti non dimostrano, né, ancor prima, compiutamente argomentano, in ordine al danno che il Piano arrecherebbe alle collettività di riferimento, né identificano in maniera puntuale l'utilità che gli stessi intendono perseguire mediante il ricorso.

L'atto introduttivo del giudizio, in effetti, al di là di una generica opposizione alla valenza non ecologica e ad alcuni snodi procedurali dell'approvazione del PiTESAI, non individua le prescrizioni di Piano lesive delle prerogative comunali in quanto tali, non specifica in che modo siano stati lesi gli interessi delle collettività delle quali i ricorrenti sono enti esponenziali, non contesta la specifica individuazione, come idonee, di aree appartenenti ai territori dei comuni, né evidenzia la scorretta applicazione, ai detti territori, di specifici vincoli o fattori escludenti.

Medesima inammissibilità/infondatezza affligge pure le singole censure atteso che:

- a) ove si accedesse alla tesi del termine perentorio per l'adozione del Piano, sostenuta con il primo motivo di ricorso, il potere dell'Amministrazione non sarebbe rieditabile, ragion per cui l'atteso effetto di maggior restrittività nella concessione dei permessi di prospezione, ricerca e coltivazione non sarebbe conseguibile; la censura è comunque infondata, essendo venuta meno, a seguito delle novelle, l'espressa qualificazione del termine come perentorio e non essendo la detta qualificazione desumibile dalla funzione della norma;
- b) considerato il complessivo impianto ricorsuale, volto a censurare la pretesa eccessiva permissività del Piano, i ricorrenti risultano carenti di interesse in ordine all'accoglimento del secondo motivo di gravame, con il quale hanno contestato una previsione restrittiva dello stesso (la concedibilità di permessi di prospezione, ricerca e coltivazione solo per il gas e con esclusione del petrolio); con riferimento alla censurata previsione, occorre inoltre considerare che la stessa è stata introdotta anche in quanto espressamente richiesta dal Presidente dell'ANCI in sede di Conferenza Unificata insieme al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome;
- c) non sussiste la pretesa mancata valutazione dell'effetto cumulativo, lamentata con il terzo motivo di ricorso, atteso che



si tratta di verifica da effettuarsi non in sede di Valutazione ambientale strategica, ma di Valutazione di impatto ambientale con riferimento a singoli impianti;

d) l'alta percentuale di aree risultanti inidonee secondo le prescrizioni del PiTESAI e la mancanza di specificità di doglianze relative alle zone ritenute idonee connotano di genericità il quarto motivo di ricorso, ciò che importa la inammissibilità della censura.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

