

# 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

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* 12 febbraio 2024, n. 2858 - Mezzacapo, pres.; Cicchese, est. - Gas Plus Italiana S.r.l. (avv.ti Lo Pinto, Cintioli e Carafa) 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

Con il ricorso introduttivo del gravame, la Gas Plus Italiana S.r.l., appartenente al gruppo Gas Plus, attivo nei principali settori della filiera del gas naturale, e titolare di venti concessioni di coltivazione di idrocarburi, ha impugnato 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 (e agli ulteriori atti della procedura di VAS, analiticamente indicati in epigrafe), all'atto di “*Intesa, ai sensi dell'art. 11-ter, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, per l'adozione del Piano per la Transizione Energetica Sostenibile delle Aree Idonee (PiTESAI)*” adottato dalla Conferenza Unificata nella seduta del 16 dicembre 2021 – e alla nota prot. n. 10858 del 7 aprile 2022 del Ministero della transizione ecologica con la quale, avviando l'attività prodromica per l'analisi dei costi/benefici prevista dal PiTESAI, le sono stati richiesti dati aggiornati con riferimento alle concessioni di coltivazione di idrocarburi di Monte Morrone, Pigazzano, Filetto, Policoro, Mafalda, Monteardone, Fornovo di Taro e San Mauro, di cui essa è titolare, al fine di porre in essere le verifiche di cui alla Casistica 2.B.II.3.

Richiamati sinteticamente la disciplina in materia di concessioni di coltivazioni di idrocarburi, il contenuto della novella di cui all'art. 11-*ter* del d.l. n. 135/2018, convertito nella legge n. 12/2019 (cd. “*Decreto Semplificazioni*”), il procedimento seguito per l'approvazione del Piano, i suoi contenuti e l'impatto dello stesso sui rapporti concessori di cui essa ricorrente è titolare, la Gas Plus articola i seguenti motivi di doglianza:

I. Inosservanza del termine “*perentorio*” per l'approvazione del PiTESAI: violazione dell'art. 11-*ter*, co. 1 del d.l. n. 135/2018 (conv. in l. n. 12/2019) e s.m.i., nonché dell'art. 97 Cost. e del principio di certezza giuridica.

II. Vizio di incompetenza. Violazione degli artt. 11-*ter*, co. 1 del d.l. n. 135/2018 (conv. in l. n. 12/2019), nonché degli artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 30/1999.

III. Violazione delle garanzie partecipative previste dall'art. 11-*ter*, co. 1 e 3 del d.l. n. 135/2018 (conv. in l. n. 12/2019) per l'approvazione del PiTESAI. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

IV. Violazione delle garanzie partecipative previste dagli artt. 5, co. 1, lett. a), 14 e 15 del d.lgs. n. 152/2006 per la procedura di valutazione ambientale strategica. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

V. Illegittimità di tutti i “*fattori escludenti*” introdotti dal PiTESAI: Violazione dell'art. 11-*ter* del d.l. n. 135/2018 (conv. in l. n. 12/2019), nonché degli artt. 3, 41 e 97 Cost.. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, macroscopica illogicità, disparità di trattamento, difetto di motivazione, difetto di proporzionalità e ingiustizia manifesta. Sviamento di potere.

VI. Illegittimità di alcuni specifici fattori escludenti introdotti dal Pitesai: eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di istruttoria, carenza di motivazione, disparità di trattamento, difetto di proporzionalità.

VII. Illegittimità della casistica 2.B.II.3. riportata a pagina 194 del PiTESAI: Violazione dell'art. 11-*ter* del Decreto Semplificazioni e dell'art. 39 del D.M. 15 luglio 20215. Eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di proporzionalità, disparità di trattamento, difetto di istruttoria.

VIII. Illegittimità della casistica 2.B.II.1.b riportata a pagina 193 del PiTESAI: Violazione dell'art. 11-*ter* del Decreto Semplificazioni, dell'art. 33 del D.D. 15 luglio 2015 e dell'art. 21-*quinques* della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per illogicità manifesta e difetto di proporzionalità.



IX. Violazione dell'art. 11-ter del Decreto Semplificazioni e dell'art. 17 della l. n. 400/1988.

X. In via subordinata: violazione di legge per causa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 11 ter del d.l. n. 135/2018, così come convertito in l. n. 12/2019, per violazione degli artt. 3, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, oltre che di legittimo affidamento e certezza giuridica. Conseguente illegittimità derivata degli atti qui impugnati.

XI. Sull'illegittimità della nota del MITE prot. n. 10858 del 7 aprile 2022: Violazione dell'art. 11-ter del Decreto Semplificazioni, nonché dell'art. 13 del d.lgs. n. 625/1996 e dell'art. 9, co. 8 della l. n. 9/1991. Eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca e violazione dell'autolimita.

Con i motivi di doglianza dal primo al decimo Gas Plus Italiana ha, in sintesi, sostenuto l'illegittimità del PiTESAI in quanto:

a) adottato oltre il termine perentorio stabilito dal legislatore;

b) approvato in assenza del necessario concerto con il Ministro dello sviluppo economico;

c) emesso in esito a un procedimento nel quale sono state violate le garanzie partecipative, sia in ragione del mancato rispetto della struttura bifasica caratterizzante i provvedimenti pianificatori – necessariamente articolata, a giudizio della ricorrente, in una fase di “adozione”, in cui si predispose una bozza di piano e la si rende pubblica al fine di consentire la partecipazione dei privati attraverso la presentazione di osservazioni scritte, e una seconda fase che si conclude con un atto di “approvazione” – sia in considerazione della natura solo “formale” ed “apparente” della partecipazione consentita nella fase di VAS, per essere il progetto in tale sede esaminato incompleto e diverso da quello oggetto dell'approvazione definitiva e per non avere l'amministrazione tenuto conto del contributo partecipativo offerto dall'associazione di categoria Assorisorse.

d) redatto in violazione dell'art. 11-ter del d.l. n. 135/2018, che richiedeva puntuale individuazione delle diverse aree del territorio nazionale “compatibili” con l'esercizio delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, da effettuarsi sulla base di una specifica analisi delle connotazioni del territorio nazionale, atteso che quello approvato è la risultante della sovrapposizione di criteri astratti, alcuni dei quali innovativi, tale da dare vita, in generale e con specifico riferimento alla concessioni già esistenti, a una definizione irrazionale e non proporzionale delle aree idonee, come emergerebbe dall'esame di singoli specifici fattori escludenti introdotti dal Piano, dalla casistica 2.B.II.3. riportata a pagina 194 del PiTESAI (con particolare riferimento all'introdotta “Analisi per la valutazione dei Costi e dei Benefici” (CBA), da effettuarsi sulla base di fattori non fissati dalla legge, né individuati in provvedimento un provvedimento amministrativo e sulla base di un'istruttoria compiuta dall'Amministrazione procedente, ma affidati a un soggetto privato esterno) e della casistica della casistica 2.B.II.1.b riportata a pagina 193 del PiTESAI (che introdurrebbe, con riferimento ad alcune ipotesi di proroga di coltivazioni improduttive da più di sette anni, una finalità sanzionatoria, assente dalla norma primaria);

e) adottato in violazione delle norme procedurali di cui all'art. 17, comma 4, della l. n. 400 del 1988, il necessario rispetto delle quali discenderebbe dalla natura sostanzialmente regolamentare del Piano.

In via subordinata la ricorrente sostiene l'illegittimità del PiTESAI in ragione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 11-ter del d.l. n. 135/2018, così come convertito in l. n. 12/2019, per violazione degli artt. 3, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, oltre che di legittimo affidamento e certezza giuridica.

Con l'undicesimo motivo, infine, la ricorrente ha censurato, in via cautelativa, la richiesta di dati aggiornati ad essa indirizzata dal Ministero con riferimento ad alcune delle concessioni di coltivazione di idrocarburi di cui Gas Plus è titolare, sostenendo che le gravate richieste istruttorie sarebbero illegittime nella parte in cui intendono assoggettare il rilascio delle proroghe al sopravvenuto ed aleatorio meccanismo dell'analisi dei costi/benefici, sebbene si tratti di proroghe richieste in epoca antecedente l'approvazione del Piano delle aree e in molti casi addirittura prima dell'entrata in vigore dell'art. 11-ter, così che i relativi procedimenti avrebbero dovuto essere definiti applicando il più favorevole regime previsto dagli artt. 13 del d.lgs. n. 625/1996 e 9, comma 8, della l. n. 9/1991.

Con i primi motivi e i secondi motivi aggiunti, rispettivamente depositati in data 21 giugno 2022 e in data 20 settembre 2022, Gas Plus Italiana ha impugnato diverse note MITE (tutte indicate in epigrafe), emesse nel corso del 2022, con le quali, in relazione a specifiche concessioni di coltivazione di idrocarburi di cui essa ricorrente è titolare, il Ministero le ha richiesto dati aggiornati al fine di porre in essere verifiche da effettuare sulla base del PiTESAI.

In entrambi i ricorsi la ricorrente ha articolato le censure di invalidità derivata dalla illegittimità degli atti gravati con il ricorso introduttivo, riproponendo poi, quale vizio proprio, l'undicesimo motivo già speso nel ricorso introduttivo avverso i provvedimenti di richiesta di informazioni (Violazione dell'art. 11-ter del Decreto Semplificazioni, nonché dell'art. 13 del d.lgs. n. 625/1996 e dell'art. 9, co. 8 della l. n. 9/1991. Eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca e violazione dell'autolimita), Con i terzi motivi aggiunti, depositati in data 11 novembre 2022, infine, Gas Plus Italiana ha impugnato, unitamente agli atti endoprocedimentali indicati in epigrafe, l'“elenco soggetti titolari di concessioni di coltivazione di gas naturale sulla terraferma” predisposto dal Ministero della transizione ecologica, allegato alla nota del Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A. del 9 agosto 2022, avente ad oggetto: “Invito a manifestare interesse ad aderire alle procedure previste dall'articolo 16, comma 1 del decreto legge 1 marzo 2022, n. 17, recante “Misure urgenti per il

contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche”, ai titolari di concessioni di coltivazione in terraferma, i cui impianti di coltivazione di gas naturale sono situati in tutto o in parte in aree considerate compatibili secondo il PiTESAI, anche se improduttive o in condizione di sospensione volontaria delle attività” e le note dell'8 e del 23 settembre 2022, con le quali il Ministero della transizione ecologica ha affermato la “incompatibilità” di alcune concessioni della ricorrente alla luce delle prescrizioni introdotte dal PiTESAI.

I detti provvedimenti, oltre che per invalidità derivata, sono stati censurati per i seguenti vizi propri:

I. Violazione dell'art. 11-ter del d.l. n. 135/2018 (conv. in l. n. 12/2019), nonché degli artt. 3, 41 e 97 Cost. Violazione e/o falsa applicazione del PiTESAI. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, macroscopica illogicità, disparità di trattamento, difetto di motivazione, difetto di proporzionalità e ingiustizia manifesta.

II. Violazione dell'art. 11-ter del Decreto Semplificazioni, dell'art. 33 del D.D. 15 luglio 2015 e degli artt. 21-quinques e 21-nonies della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di proporzionalità, travisamento dei fatti. tramite il quale sono stati impugnati i provvedimenti conclusivi delle procedure per la valutazione della “compatibilità” delle concessioni di coltivazione di gas naturale nella titolarità della ricorrente.

In particolare, la ricorrente ha lamentato una serie di inesattezze che, a suo giudizio, avrebbero erroneamente portato il Ministero precedente a ritenere che alcune concessioni di coltivazione di cui essa è titolare ricadano in “aree potenzialmente non idonee” e/o superino le soglie temporali di improduttività previste dal PiTESAI.

Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha depositato un'unica memoria, in replica ai diversi gravami, in data 18 dicembre 2023.

Gas Plus Italiana ha depositato una memoria in data 21 dicembre 2023 e una memoria di replica in data 2 gennaio 2024. All'udienza pubblica del 23 gennaio 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

L'art. 11-ter della Legge 11 febbraio 2019 n. 12, di conversione con modificazioni del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, dispone:

*“1. Entro il 30 settembre 2021, 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.*

*2. Il PiTESAI deve tener conto di tutte le caratteristiche del territorio, sociali, industriali, urbanistiche e morfologiche, con particolare riferimento all'assetto idrogeologico ed alle vigenti pianificazioni e per quanto riguarda le aree marine, deve principalmente considerare i possibili effetti sull'ecosistema, nonché tenere conto dell'analisi delle rotte marittime, della pescosità delle aree e della possibile interferenza sulle coste. 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.*

*3. 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.*

*4. Nelle more dell'adozione del PiTESAI, ai fini della salvaguardia e del miglioramento della sostenibilità ambientale e sociale, i procedimenti amministrativi, ivi inclusi quelli di valutazione di impatto ambientale, relativi al conferimento di nuovi permessi di prospezione o di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi sono sospesi, fatti salvi i seguenti procedimenti in corso o avviati successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, relativi a istanze di:*

*a) proroga di vigenza delle concessioni di coltivazione di idrocarburi in essere;*

*b) rinuncia a titoli minerari vigenti o alle relative proroghe;*

*c) sospensione temporale della produzione per le concessioni in essere;*

*d) riduzione dell'area, variazione dei programmi lavori e delle quote di titolarità.*

*5. La sospensione di cui al comma 4 non si applica ai procedimenti relativi al conferimento di concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi pendenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Nelle more dell'adozione del PiTESAI, non è consentita la presentazione di nuove istanze di conferimento di concessioni di coltivazione, fatto salvo quanto previsto dal comma 4, lettera a).*

*6. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino all'adozione del PiTESAI, i permessi di prospezione o di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in essere, sia per aree in terraferma che*



in mare, sono sospesi, con conseguente interruzione di tutte le attività di prospezione e ricerca in corso di esecuzione, fermo restando l'obbligo di messa in sicurezza dei siti interessati dalle stesse attività.

7. La sospensione di cui al comma 6 sospende anche il decorso temporale dei permessi di prospezione e di ricerca, ai fini del computo della loro durata; correlativamente, per lo stesso periodo di sospensione, non è dovuto il pagamento del relativo canone. Ai relativi oneri, valutati in 134.000 euro in ragione d'anno, si provvede, ai sensi del comma 12, mediante utilizzo delle maggiori entrate di cui al comma 9 che restano acquisite all'erario.

8. Alla data di adozione del PiTESAI, nelle aree in cui le attività di prospezione e di ricerca e di coltivazione risultino compatibili con le previsioni del Piano stesso, i titoli minerari sospesi ai sensi del comma 6 riprendono efficacia. Nelle aree non compatibili con le previsioni del Piano, entro sessanta giorni dall'adozione del medesimo Piano, il Ministero dello sviluppo economico avvia i procedimenti per il rigetto delle istanze relative ai procedimenti sospesi ai sensi del comma 4 e avvia i procedimenti di revoca, anche limitatamente ad aree parziali, dei permessi di prospezione e di ricerca in essere. Nelle aree non compatibili è comunque ammessa l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. In caso di revoca, il titolare del permesso di prospezione o di ricerca è comunque obbligato al completo ripristino dei siti interessati. Nelle aree non compatibili, il Ministero dello sviluppo economico rigetta anche le istanze relative ai procedimenti di rilascio delle concessioni per la coltivazione di idrocarburi il cui provvedimento di conferimento non sia stato rilasciato entro la data di adozione del PiTESAI. In caso di mancata adozione del PiTESAI ((entro il 30 settembre 2021)), i procedimenti sospesi ai sensi del comma 4 proseguono nell'istruttoria ed i permessi di prospezione e di ricerca sospesi ai sensi del comma 6 riprendono efficacia. Alla data di adozione del PiTESAI, nelle aree in cui le attività di coltivazione risultino incompatibili con le previsioni del Piano stesso, le concessioni di coltivazione, anche in regime di proroga, vigenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, mantengono la loro efficacia sino alla scadenza e non sono ammesse nuove istanze di proroga ...".

Il Piano, la fissazione del cui termine di adozione al 30 settembre 2021 è frutto di due interventi normativi di proroga, è stato sottoposto alla valutazione ambientale strategica, ai sensi degli artt. 5 e ss. del d.lgs. n. 152/2006, conclusasi con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura, del 29 settembre 2021 n. 399, quindi trasmesso alla Conferenza Unificata, che, nella seduta del 16 dicembre 2021, ha raggiunto l'intesa con riferimento alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in terraferma, e infine sottoposto alla firma del Ministro della transizione ecologica, che lo ha approvato con d.m. n. 548 del 28 dicembre 2021, qui gravato.

In seguito, in data 2 marzo 2022, è entrato in vigore il d.l. 17/2022, c.d. d.l. Energia, recante "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali", convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, il cui art. 16, ha introdotto delle procedure "semplificate" per potenziare la produzione e l'approvvigionamento nazionale di gas dai produttori nazionali e specificatamente dai titolari di concessioni i cui impianti di coltivazione per l'estrazione di gas sono situati in tutto o in parte in aree considerate "compatibili" secondo il Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee (PiTESAI), anche se improduttive o in condizione di sospensione volontaria delle attività.

Da ultimo, con d.l. n. 181 del 2023, è stato precisato che, ai fini dell'ammissione alle procedure e dello sviluppo delle infrastrutture minerarie, si terrà conto soltanto di una parte dei c.d. "fattori escludenti" contemplati dal Piano delle Aree e, segnatamente, dei soli "vincoli assoluti" riportati ai nn. 1 – 7 della tabella 1.3.1 del PiTESAI e non anche dei "vincoli aggiuntivi di esclusione" indicati ai nn. 8 – 33 della medesima tabella.

Preliminarmente va rilevata la procedibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti nella parte in cui sono volti all'annullamento del Pitesai, (avverso il quale sono articolati i motivi da uno a dieci del ricorso introduttivo e i corrispondenti motivi di invalidità derivata dei motivi aggiunti), atteso che l'art. 16 del d.l. Energia, pur alla luce delle ulteriori modifiche introdotte con l'articolo 2, comma 1, del D.L. 9 dicembre 2023, n. 181 (in corso di conversione alla data dell'odierna udienza pubblica), resta norma di natura emergenziale e transitoria, continua a fare riferimento a classificazioni delle aree contenute nel Piano e autorizza il GSE alla stipula di contratti con i concessionari che aderiscano alla misura introdotta per periodi di tempo comunque determinati.

Sempre in punto di procedibilità va, infine, considerato che, con i provvedimenti impugnati a mezzo dei terzi motivi aggiunti, tre delle concessioni delle quali è titolare la ricorrente – sebbene oggetto di provvedimenti di proroga, perché richiesti prima dell'adozione del Piano – sono state ritenute incompatibili con il PiTESAI.

Nel merito il ricorso introduttivo è fondato quanto alla domanda di annullamento del PiTESAI, nei limiti appresso specificati, ciò che importa pure la fondatezza delle corrispondenti censure di invalidità derivata formulate con i motivi aggiunti.

Il Collegio rileva, in primo luogo la fondatezza del quarto motivo di ricorso, con il quale la ricorrente ha lamentato la violazione delle garanzie partecipative nella fase di VAS e le carenze istruttorie e motivazionali che hanno caratterizzato la procedura di redazione e approvazione, argomentazioni, queste ultime, sviluppate anche nel quinto motivo.

La doglianza risulta, in primo luogo, fondata nella parte in cui la ricorrente sostiene che la proposta di piano pubblicata sul sito del MITE non contenesse molti dei "vincoli" riportati nella tabella 1.3.1., i quali, all'epoca della pubblicazione della proposta, risultavano ancora in fase di definizione, venendo, in concreto "cartografati" solamente in sede di approvazione del Piano o addirittura mai trasfusi in una versione grafica, evidenziando, altresì, come il Ministero si sia

attivato per chiedere alle Regioni la produzione dei “layer cartografici/strati informativi mancanti” solo molto tempo dopo l’avvio della procedura di VAS e addirittura, per alcuni dati, dopo che la VAS era stata già definita.

La circostanza non è contestata dalla difesa erariale, la quale ha in proposito rilevato che, *“alla data di pubblicazione alla consultazione al pubblico del documento Proposta di Piano sul sito web della VAS, solo alcuni strati informativi relativi a vincoli assoluti, aggiuntivi di esclusione e di attenzione/approfondimento non erano ancora pervenuti presso l’Amministrazione da parte degli Enti competenti cui erano stati richiesti, oppure erano disponibili in un formato non cartografabile, comunque in tal senso l’Amministrazione aveva inserito specifiche e dettagliate precisazioni al riguardo nella proposta di Piano nella parte dello stesso relativa ai vincoli”*.

L’incompletezza della proposta di Piano oggetto di pubblicazione integra, inequivocabilmente, il lamentato *vulnus* alle garanzie partecipative, atteso che le osservazioni alla stessa sono state evidentemente formulate sulla base di una risultanza istruttoria incompleta.

Diversamente da quanto ritenuto dall’amministrazione nei suoi scritti difensivi, poi, la detta carenza non può trovare giustificazione nella “dinamicità” e “adattività”, che, a suo giudizio, dovrebbero caratterizzare il Piano.

Tali caratteristiche, infatti, non trovano un riscontro letterale nella norma attributiva del potere – che, come visto, indica quale finalità dello strumento pianificatorio quella *“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”* – e appaiono, in sostanza, frutto di una valutazione propria dell’amministrazione precedente.

Tale pretesa continua evoluzione dell’individuazione delle aree, del resto, da un lato stride con la stessa funzione pianificatoria normativamente attribuita all’atto – funzione che importa, anche nell’ottica di una leale collaborazione e affidamento dei soggetti incisi, una prospettiva di apprezzabile durata, tale da garantire una ragionevole prevedibilità – dall’altra deve sottostare, quantomeno con riferimento a modifiche future di portata sostanziale, allo stesso iter procedurale che ha connotato l’approvazione dell’atto oggetto di modifica, sulla base di snodi a loro volta caratterizzati da dati completi e aggiornati.

Né la completezza della proposta di Piano nella fase di VAS può essere rinvenuta, come affermato nella prospettazione difensiva del Ministero, nella natura non innovativa dei vincoli utilizzati nella predisposizione dell’atto, affermazione smentita, come si vedrà nell’esame del quinto motivo di doglianza, dallo stesso tenore letterale dell’atto.

Risulta fondata anche l’ulteriore argomentazione, sviluppata sempre nel quarto motivo di doglianza, con la quale la ricorrente ha lamentato la mancata effettiva valutazione, nella fase conclusiva della VAS, dei contributi pervenuti nel corso della consultazione, con particolare riferimento a quello di Assorisorse, (ciò che rende irrilevanti tutte le argomentazioni difensive a mezzo delle quali la difesa erariale ha evidenziato la corretta valutazione di alcuni diversi apporti partecipativi forniti da altri soggetti partecipanti alla procedura).

Non è controverso che la detta associazione (associazione di categoria di Confindustria, che riunisce gli operatori attivi nei settori delle risorse minerarie, delle risorse energetiche del sottosuolo, delle forniture di beni e di servizi di ingegneria collegati alla coltivazione di tali risorse e dello sviluppo sostenibile) abbia depositato le sue osservazioni, consistenti in un documento di 80 pagine, il 14 settembre 2021 – data in cui scadeva il termine a tal fine assegnato – e che il parere della Commissione tecnica di verifica VIA-VAS sia intervenuto il giorno successivo.

Si tratta di un tempo oggettivamente brevissimo, che esclude, più che verosimilmente, una ponderata valutazione delle osservazioni, della quale non vi è infatti menzione nel testo del Piano.

Sostanzialmente confessoria della non contestualità dell’esame dei contributi partecipativi acquisiti con la conclusione della fase di VAS appare, poi, la Raccomandazione, espressa dalla stessa Commissione VIA – VAS, al punto 12 - pagina 140 - del parere di VAS, in cui con riferimento alle *“OSSERVAZIONI PERVENUTE IN FASE DI CONSULTAZIONE PUBBLICA: Si raccomanda al Proponente una puntuale attività di considerazione delle osservazioni trasmesse in fase di consultazione del Pubblico ai sensi dell’art. 13 commi 5-bis del D.Lgs. n. 152/2006, al fine della loro integrazione nel Piano e nel RA, ed eventualmente di controdeduzione, riscontrando chiaramente, attraverso la Dichiarazione di Sintesi, come i contributi forniti col processo di VAS hanno contribuito a migliorare il Piano e il relativo RA sotto il profilo della sostenibilità ambientale.”*

Tanto ha pure comportato la violazione dell’art. 15, comma 1, del d.lgs. 152/2006, il quale, con riferimento al procedimento di VAS stabilisce che *“L’autorità competente, in collaborazione con l’autorità procedente, svolge le attività tecnico-istruttorie, acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata, nonché le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati ai sensi dell’articolo 14 e dell’articolo 32, nonché i risultati delle consultazioni transfrontaliere di cui al medesimo articolo 32 ed esprime il proprio parere motivato entro il termine di quarantacinque giorni a decorrere dalla scadenza di tutti i termini di cui all’articolo 14”*.

La prova della tempestiva valutazione delle osservazioni di Assorisorse, infine, non può trarsi dal documento di sintesi, evidentemente postumo rispetto all’approvazione del Piano in parola, in quanto pubblicato in data 30 marzo 2022 in tempo significativamente successivo alla definizione della VAS e alla stessa approvazione del Piano.

Ne risulta la fondatezza anche del quinto motivo di ricorso, nella parte in cui la ricorrente ha censurato l’incompletezza dell’istruttoria che ha preceduto l’approvazione dell’intero Piano, risultando in sostanza confermato che lo stesso,



addirittura nella sua versione definitiva, non ha una rappresentazione grafica completa delle aree e che le risultanze istruttorie sulla base delle quali è stato adottato non sono state compiutamente acquisite prima della formulazione della proposta, carenze tutte non sanabili da eventuali adempimenti successivi.

Il motivo è fondato anche nella parte in cui la ricorrente ha contestato le modalità attraverso le quali il Ministero dell' (allora) transizione ecologica è pervenuto alla individuazione delle aree idonee, rilevando come questi, invece di procedere, come prescritto dall'art. 11-ter, all'individuazione delle aree "idonee" all'esercizio delle attività minerarie sulla base di una preventiva valutazione sito-specifica delle singole situazioni, ha proceduto a una individuazione di tipo residuale, applicando, sul territorio interessato dal Piano, una serie di "fattori escludenti" prestabiliti in via generale, astratta e trasversale, talvolta neppure compiutamente graficizzati nel piano medesimo, evidenziando, altresì, come la natura astratta dei vincoli ha illegittimamente interessato concessioni già in essere, dando vita a divieti di estrema estensione e rigidità.

Deve in proposito, in primo luogo, considerarsi che, con riferimento alla procedura seguita per l'individuazione delle aree idonee, a pagina 37 del Piano si legge che:

*"Per le analisi ambientali del Piano sono state prese in considerazione le categorie ambientali riportate di seguito, da suddividere nei due ambiti, terrestre e marino, al fine di classificarle secondo i seguenti vincoli ambientali:*

- *vincoli assoluti: vincoli normativi già in atto nella terraferma e nelle zone marine (criterio dei divieti o delle riduzioni delle attività già in vigore), per i quali sono previste restrizioni di vario tipo correlate alle attività;*
- *vincoli aggiuntivi di esclusione: elementi che, ai fini della richiesta salvaguardia, tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale, territoriale ed economico presente, seguendo logiche di prevalenza delle finalità coinvolte e degli obiettivi da conseguire, comportano l'esclusione delle specifiche attività operative di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle aree interessate;*

- *vincoli di attenzione/approfondimento da considerare nelle successive fasi valutative sito-specifiche: elementi che non determinano a priori la non idoneità dell'area, ma che per le loro caratteristiche ambientali, in quanto possono presentare particolari sensibilità alle attività operative di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, 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",* specificandosi che *"In merito alla classificazione dei vincoli proposti è in particolare rilevante sottolineare che i "vincoli assoluti" e i "vincoli aggiuntivi di esclusione" non sono connotati da un peso/significatività differente ma hanno lo stesso potere escludente per le finalità del piano. Semplicemente le due definizioni sono state distinte in quanto i vincoli assoluti riguardano vincoli di carattere normativo già esistenti prima dell'adozione del piano, i "vincoli aggiuntivi di esclusione" sono vincoli ulteriori, identificati sulla base dei criteri ambientali appositamente definiti per l'applicazione delle finalità del piano".*

Osserva il Collegio come tale modalità si discosti in maniera patente dal modello disegnato dall'art. 11-ter, che mirava a "individuare un quadro definito di riferimento delle aree" e non a individuare i criteri di definizione delle stesse, ciò che evidenzia pure la criticità della scelta di equiparare ai vincoli assoluti aventi fonte normativa i c.d. vincoli aggiuntivi di esclusione, che, per come riconosciuto dal piano medesimo, non sono il frutto di una mera ricognizione della normativa vigente, ma costituiscono "criteri ambientali appositamente definiti per l'applicazione delle finalità del piano".

Ne discende che la valenza assolutamente escludente assegnata ai detti fattori aggiuntivi è frutto di una valutazione dell'amministrazione che non trova fondamento in una previsione normativa che a tanto la autorizzasse ("tener conto di tutte le caratteristiche del territorio ...", come recita il comma 2 dell'art. 11-ter è cosa diversa dall'attribuire a ciascuna tipologia di caratteristica un'efficacia ostativa al rilascio).

La definizione delle aree così ottenuta, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa erariale, non si è affatto limitata a recepire i vincoli preesistenti e già operanti in maniera univocamente ostativa, atteso che l'avvenuta equiparazione ai vincoli assoluti di incompatibilità di previsioni non contenute in fonti di rango normativo ha comportato l'assoluta inidoneità di aree sulle quali, in assenza di detta equiparazione, si sarebbe proceduto a un'analisi concreta di concedibilità o meno del titolo abilitativo.

A rinvenire un fondamento dei poteri innovativi della disciplina previgente esercitati a mezzo dell'adozione del Piano non supplisce l'Allegato 2 al rapporto ambientale del Piano, contenente il "quadro di riferimento normativo pertinente al PiTESAP".

L'allegato, infatti, richiama una serie eterogenea di norme internazionali/comunitarie e nazionali, contenenti, nella maggior parte dei casi, previsioni meramente programmatiche, così da rendere di difficile ricostruzione il preteso fondamento delle scelte in concreto effettuate, tanto più che la stessa difesa erariale non contesta la perdurante vigenza delle norme in materia di proroga delle concessioni (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 625 del 1996, art. 9, comma 8, della l. n. 9 del 1991 e art. 3, comma 6, del "Disciplinare tipo" di cui al D.M. del 7 dicembre 2016, che subordinano la concessione della proroga alla verifica della permanenza di riserve minerarie e al rispetto degli obblighi scaturenti dal rapporto concessorio).

Né attraverso il richiamo alle citate previsioni sovranazionali può essere eliso il dato letterale per cui l'art. 11-ter non contemplava, tra le finalità del PiTESAI, la riduzione dell'impatto ambientale delle attività estrattive, tanto più che lo

stesso Piano (a pag. 30 e seguenti) riconosce che *“tutti gli obiettivi di riduzione della CO2 vanno perseguiti mediante la riduzione delle emissioni di CO2 derivanti dal consumo di combustibili fossili, da cui non discende direttamente una conseguente riduzione della produzione nazionale, che è comunque già molto ridotta rispetto alla domanda”*.

L'approccio istruttorio seguito e le risultanti determinazioni adottate in punto di operata equiparazione dei fattori aggiuntivi escludenti ai vincoli assoluti ha evidentemente prodotto conseguenze eccessivamente rigide e non proporzionali sia con riferimento alle concessioni in essere, come dimostrano i provvedimenti gravati con i terzi motivi aggiunti, sia con riferimento alle possibilità di richiedere ampliamenti e/o potenziamenti delle stesse o nuovi titoli.

Con specifico riferimento alle concessioni già in essere risulta poi condivisibile la prospettazione della ricorrente in ordine alla illogicità dell'applicazione di tutti i “vincoli” riportati nella tabella 1.3.1. del Piano, senza tener conto del fatto che, con riferimento a dette concessioni, la trasformazione del territorio è già avvenuta, peraltro sulla base di complessi accertamenti amministrativi, il rispetto dei quali è poi soggetto, in fase di utilizzazione, a costante sorveglianza.

Né ad escludere la fondatezza della doglianza può valere la precisazione della difesa erariale, che ha rilevato come 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, a seguito dell'analisi CBA, ottengano un risultato per cui i costi della mancata proroga sono superiori ai benefici.

Si tratta, anche in questo caso, di modifiche peggiorative del previgente regime in materia di proroga, la possibilità di introduzione delle quali non era contemplata nella norma attributiva del potere o in altra fonte primaria.

Per ragioni sostanzialmente sovrapponibili appare, del pari, fondato il settimo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente ha censurato la casistica 2.B.II.3. riportata a pagina 194 del Piano, laddove subordina la prorogabilità dei titoli concessori produttivi e/o improduttivi da meno di 5 anni che ricadono in “area non idonea” al previo superamento di una “complessa ed aleatoria” analisi dei costi/benefici.

In proposito, oltre alla già rilevata innovatività della previsione (contenuta in un atto amministrativo) rispetto alla normativa tuttora vigente in materia di proroghe, deve rilevarsi che non può essere condivisa la prospettazione della difesa erariale secondo la quale la censurata introduzione dell'analisi costi/benefici altro non sarebbe che una mera codificazione delle circostanze che l'Amministrazione avrebbe comunque considerato ai fini del rilascio della proroga, essendosi il Piano limitato a tradurre e parametrizzare, con specifica attenzione ad aspetti più propriamente ambientali e sociali, dati già rilevanti ai sensi della disciplina previgente.

Sul punto occorre considerare che anche tale modalità di procedimentalizzazione ha introdotto notevoli rigidità nella valutazione, derivante dal fatto che la stessa si basa su determinati fattori che, come lamentato da parte ricorrente, non sono stati fissati dalla legge (nemmeno in via generale e di massima), né individuati da un provvedimento amministrativo o sulla base di un'istruttoria compiuta dall'Amministrazione precedente.

Inoltre, diversamente da quanto affermato negli scritti difensivi del Ministero a pagina 45 della memoria, l'appendice A al PiTESAI non dà affatto atto di una condivisione tra il Ministero e RSE S.p.a. (società indirettamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze) degli indirizzi e del contenuto dei criteri sulla base dei quali è stata poi definita la CBA, così da risultare, allo stato, non dimostrato il contenuto dei pretesi accordi e incontri tecnici che avrebbero preceduto le relative previsioni di Piano, ciò che conferma che i fattori di analisi sono stati congegnati e proposti al Ministero della transizione ecologica da un soggetto terzo, a nulla rilevando che tale soggetto fosse da tempo consulente del Ministero.

Va, infine, accolto l'ottavo motivo di ricorso, con il quale si è contestata la casistica 2.B.II.1 del Piano nella parte in cui si esclude la prorogabilità dei titoli concessori che, pur ricadendo in aree potenzialmente idonee, risultano improduttivi da più di 7 anni, atteso che la detta soglia di improduttività, come pure quella dei cinque anni relativa alle concessioni site nelle aree non idonee, è tale da ricomprendere anche i periodi in cui il fermo produttivo sia stato espressamente autorizzato dai competenti organi.

Il ricorso avverso il PiTESAI va dunque accolto, con conseguente annullamento del Piano.

In applicazione del principio della ragione più liquida, il ricorso introduttivo, il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti, nella parte in cui sono proposti per l'annullamento di note contenenti mere richieste di informazioni – ciò che ne rende dubbia l'ammissibilità – vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse.

Con riferimento agli stessi, infatti, la ricorrente, a pagina 23 della memoria di replica, ha evidenziato che, nella memoria del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, confermando quanto già comunicato nella nota prot. n. 28095 dell'8 settembre 2022, si è chiarito che *“le proroghe già richieste prima del PiTESAI verranno conferite senza applicazione della CBA, per espressa previsione di legge e dello stesso PiTESAI”*, ciò che fa venire meno l'interesse al domandato annullamento.

Vanno infine accolti, per assorbente fondatezza della censura di invalidità derivata, i terzi motivi aggiunti.

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 e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti,

a) accoglie in parte e nei sensi di cui in motivazione il ricorso introduttivo e, per l'effetto, annulla il PiTESAI;

- b) dichiara improcedibili, nei sensi di cui in motivazione, il ricorso introduttivo, i primi e i secondi motivi aggiunti;
  - c) accoglie i terzi motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati;
  - d) compensa tra le parti le spese di lite.
- Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

*(Omissis)*

