

Attività di ricerca, di prospezione, nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 12 novembre 2024, n. 3760 - Burzichelli, pres. ed est. - Edison Exploration & Production S.p.A. (avv.ti Bruti Liberati e Canuti) c. Ministero della Transizione Ecologica e Ministero della Cultura (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Attività di ricerca, di prospezione, nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare - Valutazione negativa in ordine alla compatibilità ambientale di un progetto di ricerca, di prospezione, nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La ricorrente ha impugnato: a) il decreto ministeriale n. 138 del 17 maggio 2019, con cui l'Amministrazione ha espresso la propria valutazione negativa in ordine alla compatibilità ambientale del progetto presentato dalla società; b) il parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 2633 del 9 febbraio 2017; c) il parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 2798 del 9 febbraio 2018; d) il parere dell'allora Ministero dei Beni Culturali e delle Attività culturali e del Turismo n. 17004-P del 21 giugno 2018.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) la ricorrente è titolare, congiuntamente ad ENI S.p.A., della piattaforma petrolifera denominata Vega; b) originariamente l'attività di coltivazione ha interessato solo la culminazione orientale del giacimento (Vega A), ma il programma dei lavori prevedeva l'ulteriore sviluppo del campo attraverso la realizzazione di una piattaforma satellite denominata Vega B e di nuovi dodici pozzi finalizzati all'ottimizzazione del drenaggio delle riserve (come risulta dalla concessione di coltivazione n. 580 in data 24 febbraio 1984, prorogata con decreto n. MS111/P/C.C6.EO in data 13 novembre 2022); c) con decreto n. 68 del 16 aprile 2015 è stato espresso parere di compatibilità ambientale, con prescrizioni, per la piattaforma Vega B e la perforazione dei primi quattro pozzi; d) in data 28 luglio 2016 è stata presentata istanza per la pronuncia di compatibilità ambientale in relazione agli altri otto pozzi; e) con decreto n. 138 del 17 maggio 2019 è stato espresso parere negativo in ordine alla compatibilità ambientale sulla base degli avvisi espressi dalla Commissione Tecnica VIA e VAS n. 2633 in data 9 febbraio 2017 e n. 2798 del 9 febbraio 2018, nonché dell'avviso del Ministero dei Beni Culturali e della Attività Culturali e del Turismo n. 17004-P del 21 giugno 2018; f) i menzionati avvisi, sotto il profilo giuridico, ritengono che debba farsi applicazione dell'art. 6, comma 17, del decreto legislativo n. 152/2006, secondo cui, nella versione vigente *ratione temporis*, sono vietate le attività di ricerca, di prospezione, nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, nella zone poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle menzionate aree marine e costiere protette; g) la norma, tuttavia, fa salvi i titoli abilitativi già rilasciati, ma ad avviso del Ministero non può considerarsi titolo abilitativo il decreto VIA già adottato, poiché esso non contemplava l'estensione di cui si tratta; h) sotto il profilo tecnico-ambientale, negli atti in contestazione si è rilevato che: - quanto ai mammiferi e rettili marini, il soggetto proponente si era limitato alla sola caratterizzazione mediante analisi bibliografica; - dall'analisi bibliografica risultava che: nell'area si registrava la presenza di cetacei ed erano segnalate, a circa 200 metri di distanza, aree di svernamento della balenottera comune; l'area era interessata dal progetto Caretta Caretta; - il quadro prescrittivo del decreto n. 68 in data 16 aprile 2015 già contemplava l'effettuazione di monitoraggi per il rilevamento, in via preventiva rispetto alla realizzazione delle opere, della frequentazione della cetofauna nell'area; - il soggetto proponente avrebbe dovuto inserire il quadro conoscitivo della cetofauna caratteristica dell'area, mediante rilevamento visivo e strumentale attraverso sono-boe.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) quanto al profilo giuridico sopra indicato, lo stesso Ministero riconosce che rientrano fra i titoli abilitativi già rilasciati sia la proroga decennale della concessione mineraria accordata con decreto in data 13 novembre 2015, sia il decreto VIA n. 68 in data 16 aprile 2015; b) l'interpretazione ministeriale, secondo cui, con riferimento agli ulteriori otto pozzi, non potrebbe considerarsi titolo abilitativo il decreto VIA già rilasciato, non appare condivisibile, dovendo ritenersi che i titoli abilitativi ai quali la norma fa riferimento siano quelli che consentono l'esercizio delle attività già assentite, cioè il permesso relativo alle prospezioni, il permesso di ricerca e la concessione di coltivazione; c) la Corte Costituzionale, con sentenza n. 114 in data 11 aprile 2017, ha chiarito, d'altronde, che l'art. 6, comma 17, del decreto legislativo n. 152/2006 si riferisce esclusivamente alle concessioni di coltivazione; d) anche il decreto n. 68 del 16 aprile 2015 si esprime in senso coerente con siffatta interpretazione, affermando che per eventuali attività future, comprese nel titolo abilitativo rilasciato, ma non oggetto del pregresso procedimento, sarebbe stata necessaria una nuova istanza per la valutazione di impatto ambientale; e) il provvedimento VIA, invero, non costituisce un titolo abilitativo, ma un provvedimento accessorio che appare funzionale a garantire la



piena operatività del titolo abilitativo vero e proprio; f) non si comprende, infatti, come sarebbe possibile applicare ai provvedimenti accessori i divieti di cui alla norma indicata senza rendere fittizia la previsione secondo cui sono fatti salvi i titoli abilitativi già rilasciati, come peraltro affermato dal Consiglio di Stato con parere n. 282 in data 20 gennaio 2012; g) nel caso di specie il procedimento di valutazione di impatto ambientale è semplicemente volto a dare attuazione al titolo abilitativo, il quale non viene in alcun modo modificato; h) una diversa interpretazione si porrebbe anche in contrasto con i principi del legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica, non potendo quindi predicarsi la sussistenza di un divieto generalizzato ed astratto ed essendo necessaria una specifica valutazione con riferimento alle caratteristiche del caso concreto; i) non risponde al vero, inoltre, che la modalità di caratterizzazione mediante rilevamenti visivi e strumentali sarebbe stata già imposta dal quadro prescrittivo di cui al decreto n. 68 in data 16 aprile 2015, giacché le relative previsioni si riferiscono alla fase della progettazione esecutiva, allo stato non ancora raggiunta nemmeno con riferimento al progetto su cui si è espresso il citato decreto n. 68 del 16 aprile 2015; l) tale necessità neppure è stata oggetto di specifiche richieste da parte dell'autorità nella pur lunga ed articolata procedura in esame; m) la caratterizzazione mediante analisi bibliografica era stata, invero, ritenuta pienamente sufficiente nell'ambito della procedura avente ad oggetto la piattaforma Vega B ed i primi quattro pozzi; n) ad ogni buon conto, l'Amministrazione può ben dettare prescrizioni al riguardo; o) le presunte criticità messe in luce dall'analisi bibliografica non appaiono di gravità tale da imporre il diniego opposto, potendo anch'esse essere agevolmente superate tramite l'imposizione di prescrizioni da attuarsi nella fase esecutiva; p) occorre, poi, precisare che la presenza della specie *Caretta caretta* nell'area è meno rilevante di quanto facciano intendere i provvedimenti impugnati; q) risulta, infatti, che le relative migrazioni interessano in particolare l'area maltese e che i siti di nidificazione sono stati segnalati soprattutto nelle isole Pelagie, ad elevata distanza dal campo Vega; r) i dati disponibili relativi alla temperatura della sabbia nel periodo di incubazione dimostrano che le spiagge monitorate sulla costa meridionale della Sicilia non presentano valori ottimali per lo sviluppo delle uova, sicché l'area Vega B non può considerarsi un luogo preferenziale di permanenza e transito della specie; s) ad ogni buon conto, anche in relazione a tale aspetto della questione l'Amministrazione ha il potere di dettare apposite prescrizioni; t) quanto alla balenottera comune, non risulta la presenza, a circa 200 metri dal sito di installazione della piattaforma, di una potenziale area di svernamento e vale, comunque, quanto già osservato in ordine al potere dell'Amministrazione di dettare prescrizioni; u) emerge, quindi, un evidente difetto di istruttoria e di motivazione, nonché la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità; v) il provvedimento di diniego si basa (anche) su un'interpretazione dell'art. 6, comma 17, del decreto legislativo n. 152/2006 che si pone in contrasto con principi di rilevanza costituzionale (artt. 3 e 41, nonché art. 117 della Costituzione) e comunitaria (certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento), sicché deve sollecitarsi il Tribunale a valutare la norma in questione sotto tali profili.

Il Ministero della Transizione Ecologica e il Ministero della Cultura si sono costituiti in giudizio al fine di resistere al ricorso.

Nell'odierna udienza il difensore di parte ricorrente ha insistito nelle conclusioni già rassegnate, fornendo ulteriori precisazioni di cui si dirà nel seguito, mentre la difesa erariale ha sollecitato un rinvio della decisione avuto riguardo a documentazione che sarebbe stata tardivamente depositata dalle Amministrazioni resistenti nel presente giudizio.

Il difensore della ricorrente non si è opposto all'eventuale rinvio della decisione.

La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

Il Collegio osserva che l'istanza di rinvio non può essere assentita, in quanto: a) l'art. 73, primo comma-bis, c.p.a. consente il rinvio della decisione solo in "casi eccezionali"; b) nella specie, neppure risulta depositata, seppur tardivamente, la documentazione cui ha fatto riferimento nell'odierna udienza la difesa erariale; c) la causa, per le considerazioni che saranno esposte nel seguito, si presta ad essere decisa e non appare necessario disporre alcuna integrazione rispetto ai documenti e agli atti che già sono stati depositati.

Tanto precisato, la Sezione rileva che, nell'ambito della disciplina posta a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, l'art. 6, comma 17, del decreto legislativo n. 152/2006 (come introdotto dal decreto legislativo n. 128/2010 e successivamente modificato), disponeva, nella versione applicabile *ratione temporis*, quanto segue:

Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni dell'Unione europea e internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette. I titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale.

Quanto all'affermazione della Corte Costituzionale contenuta nella sentenza n. 114 in data 11 aprile 2017, secondo cui la formulazione dell'art. 6, comma 17, del decreto legislativo n. 152/2005, introdotta dall'art. 1, comma 239, della legge n. 208/2015, si riferisca alle sole concessioni di coltivazione, va precisato quanto segue: a) la Corte ha chiarito che la disposizione previgente consentiva il rilascio dei permessi e delle concessioni di coltivazione in esito ai procedimenti pendenti alla data ivi indicata e che al titolare del permesso, il quale avesse rinvenuto un giacimento di idrocarburi tecnicamente ed economicamente suscettibile di sviluppo, fosse accordata la concessione di coltivazione, come previsto

dall'art. 9, primo comma, della legge n. 9/1991; b) la nuova disciplina precludeva, invece, il rilascio dei titoli minerari di cui alla citata legge n. 9/1991 all'esito dei procedimenti in corso e, come affermato dalla Corte, impediva il rilascio di titoli abilitativi alla coltivazione anche nel caso di avvenuto rinvenimento di idrocarburi, nonché, a maggior ragione, non si riferisce a permessi che semplicemente avessero consentito prospezione e ricerca ancora infruttuose e potenzialmente destinate a rimanere tali, fondanti, dunque, un affidamento meno intenso.

Ne consegue che il richiamo alla decisione della Corte Costituzionale non appare conducente, posto che la sentenza n. 114 in data 11 aprile 2018, nell'affermare che il riferimento normativo interessava le sole concessioni di coltivazione, intendeva affermare che non erano più fatti salvi i titoli che avevano consentito soltanto la preliminare prospezione e ricerca.

Nell'odierna udienza il difensore della ricorrente ha anche menzionato le recenti decisioni del T.A.R. del Lazio, sede di Roma, III, n. 11075 in data 3 luglio 2023, e del Consiglio di Stato, IV, n. 6428 in data 17 luglio 2024, le quali, però, si riferiscono ad una fattispecie diversa (cioè all'ipotesi di proroga del provvedimento che abbia accertato la compatibilità ambientale).

Anche le affermazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato n. 282 in data 20 gennaio 2012 potrebbero giudicarsi non pienamente conferenti, in quanto il parere fa riferimento alle "iniziative" - non ai titoli - "volte a dare attuazione ai provvedimenti emanati e ad operare nei limiti del contenuto dei medesimi", nonché agli "interventi" - non ai titoli - "che non si traducano in modifiche del provvedimento concessorio".

Tuttavia, in disparte tali rilievi, il Collegio condivide la tesi sostenuta in ricorso dalla società, in quanto: a) la ricorrente è titolare di una concessione di coltivazione, cioè di un titolo abilitativo fatto salvo dal citato art. 6, comma 17, del decreto legislativo n. 152/2006 (anche in relazione agli otto pozzi di cui si tratta); b) se fosse precluso l'espletamento della connessa procedura di valutazione sulla compatibilità ambientale con riferimento agli otto pozzi di cui si tratta, la concessione di coltivazione, astrattamente fatta salva ai sensi del citato art. 6, comma 17, risulterebbe tuttavia neutralizzata in concreto; c) l'art. 6, comma 17, ha chiaramente inteso introdurre una deroga alla disciplina di tutela ambientale in favore dei soggetti che, in quanto titolari di una concessione di coltivazione, fossero titolari di una posizione giuridica meritevole di particolare affidamento (anche in ragione dei costi e delle attività che il conseguimento di tale titolo comporta); d) deve, pertanto, privilegiarsi un'interpretazione della norma che consenta di superare l'ambiguità della tesi - dell'Amministrazione - secondo cui il titolo della ricorrente sarebbe fatto salvo (in astratto), ma non sarebbe fatto salvo (in concreto); e) d'altronde, la norma vieta le attività di ricerca, prospezione e coltivazione, ma, affermando che i titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, si riferisce anche a quel particolare effetto del titolo abilitativo di cui si tratta (la concessione di coltivazione) che consiste nel legittimo interesse strumentale della società a veder scrutinata la sua domanda in ordine alla compatibilità ambientale con riferimento agli ulteriori otto pozzi (anch'essi contemplati nel titolo fatto salvo dalla norma).

Può aggiungersi, a fini essenzialmente descrittivi, che, come evidenziato dal difensore della ricorrente nell'odierna udienza, il regime attualmente vigente contempla, tra l'altro, una distanza di nove miglia dalla costa - non più dodici - mentre l'impianto Vega B si trova ad una distanza dalla costa di undici miglia.

Tanto precisato in ordine al profilo squisitamente giuridico della vicenda, la Sezione osserva che l'Amministrazione avrebbe dovuto approfondire gli aspetti di natura tecnica che sono già stati evidenziati, avvalendosi dei poteri di cui agli artt. 23, terzo comma, e 24, quarto comma, del decreto legislativo n. 152/2006 al fine di ottenere eventuali integrazioni documentali e di stabilire un'utile interlocuzione con il soggetto proponente, e valutando, altresì, la possibilità di dettare prescrizioni in ipotesi idonee a consentire una positiva decisione sulla domanda proposta dalla ricorrente.

Al riguardo deve, infatti, rilevarsi che le argomentazioni di natura tecnica esposte dalla parte ricorrente non appaiono pretestuose, in quanto: a) le prescrizioni A2 e A10 del decreto n. 68 in data 16 aprile 2015 si riferiscono alla tematica dell'interazione con i mammiferi marini e prevedono effettivamente che la relativa indagine sia svolta durante l'indagine sismica e durante l'operazione di infissione dei pali di fondazione (cioè, almeno per quanto concerne le operazioni di infissione, nella fase esecutiva); b) la caratterizzazione ambientale mediante analisi bibliografica era stata ritenuta adeguata in occasione del decreto n. 68 del 16 aprile 2015, restando, ovviamente, salvo il potere dell'Amministrazione di pretendere una forma diversa di caratterizzazione in ragione di considerazioni differenti da quelle originarie; c) anche le questioni relative alla presenza della specie Caretta Caretta e al presunto sito di svernamento della balenottera comune a circa 200 metri dal sito di installazione della piattaforma meritano un debito approfondimento istruttorio alla luce dei rilievi e della documentazione che la ricorrente ha prodotto.

In conclusione il ricorso va accolto quanto all'impugnazione del decreto ministeriale n. 138 del 17 maggio 2019, mentre va dichiarato inammissibile quanto all'impugnazione del parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 2633 del 9 febbraio 2017, del parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 2798 del 9 febbraio 2018, nonché del parere dell'allora Ministero dei Beni Culturali e delle Attività culturali e del Turismo n. 17004-P del 21 giugno 2018, tenuto conto che tali atti non hanno contenuto provvedimentale.

Avuto riguardo alla peculiarità della fattispecie, le spese di lite possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) lo accoglie secondo quanto indicato in motivazione e, per l'effetto, annulla il decreto ministeriale n. 138 del 17 maggio 2019; 2) lo dichiara inammissibile per il resto; 3) compensa fra le parti le spese di giudizio.

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

(Omissis)

