

# Obbligo per l'Amministrazione di provvedere sulla richiesta di proroga di un decreto ministeriale VIA-AIA in materia di 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. 3761 - Burzichelli, pres. ed est. - Energean Italy S.p.A. (avv.ti Bruti Liberati Giambarini e Barontini) 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 - Obbligo per l'Amministrazione di provvedere sulla richiesta di proroga di un decreto ministeriale VIA-AIA.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

La ricorrente (già Edison Exploration and Production S.p.A.) ha impugnato: a) il provvedimento del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 204 del 20 aprile 2023, con cui è stata respinta l'istanza di proroga del decreto ministeriale VIA-AIA n. 68 del 16 aprile 2015; b) il parere n. 162 del 18 ottobre 2021 della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale; c) la nota del Ministero della Cultura n. 7703 in data 1 marzo 2023.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) il citato provvedimento n. 68 del 6 aprile 2015 è stato impugnato dinanzi al T.A.R. del Lazio, sede di Roma, da Legambiente, Greenpeace e Touring Club Italiano e il relativo giudizio (n. 8903/2015) è stato definito con decreto di perenzione n. 3503 in data 8 ottobre 2021; b) in data 6 febbraio 2020 è stata richiesta la proroga del decreto n. 68 del 6 aprile 2015, in scadenza in data 4 maggio 2020, rappresentando nella circostanza che l'istanza si era resa necessaria a causa della pendenza innanzi al T.A.R. del Lazio, sede di Roma, del giudizio n. 8903/2015; c) con nota n. 38177 del 25 maggio 2020 il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha comunicato di non aver ravvisato motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, chiedendo la produzione di documentazione idonea a dimostrare "la non sostanziale variazione" delle condizioni ambientali dell'area interessata dal progetto; d) in data 19 agosto 2020 la società ha prodotto una relazione tecnica, predisposta da RINA Consulting S.p.A., contenente le informazioni idonee a dimostrare che le condizioni ambientali erano rimaste sostanzialmente immutate; e) con nota n. 95314 del 19 novembre 2020 il Ministero ha comunicato la procedibilità dell'istanza, chiedendo alla Commissione Tecnica se potessero confermarsi "le valutazioni già effettuate" con il decreto n. 68 in data 6 aprile 2015; f) è, quindi, sopraggiunto il provvedimento n. 204 del 20 aprile 2023, con cui l'istanza è stata, invece, respinta; g) l'esito del procedimento è stato determinato dal parere negativo della Commissione Tecnica n. 162 del 18 ottobre 2021; h) la Commissione Tecnica non ha esaminato nel merito il contenuto della relazione tecnica prodotta dalla società, ma ha ritenuto dirimenti alcune presunte carenze documentali, relative in particolare: - alla dimostrazione dell'assenza di danni ambientali derivanti dalle operazioni di "re-iniezione" che avrebbero interessato il pozzo Vega 6; - al programma di dismissione e ripristino del sito; - all'analisi dei possibili impatti sui siti della Rete Natura 2000; i) nel parere della Commissione Tecnica non si fa menzione, peraltro, del giudizio promosso innanzi al T.A.R. del Lazio e definito con il citato decreto di perenzione.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) ai procedimenti di proroga si applicano i principi previsti per i procedimenti di rilascio della valutazione di impatto ambientale, sicché l'Amministrazione era tenuta a richiedere eventuali integrazioni documentali, come disposto dagli artt. 23, terzo comma, e 24, quarto comma, del decreto legislativo n. 152/2006, nonché dalle indicazioni operative per la procedura di valutazione di impatto ambientale adottate dal competente Ministero e, in generale, dall'art. 10 della legge n. 241/1990; b) le Amministrazioni coinvolte nel procedimento, quindi, avrebbero dovuto richiedere alla società di presentare documentazione e chiarimenti idonei ai fini del rilascio del provvedimento di proroga e l'omissione appare ancor più irragionevole ove si consideri che il procedimento istruttorio è durato oltre tre anni; c) se la ricorrente fosse stata compulsata, avrebbe potuto facilmente produrre la necessaria documentazione (progetto di *decommissioning*, *format* prescritto dalle sopravvenute Linee Guida 2019 e documentazione relativa al pozzo n. 6), nonché i chiarimenti eventualmente indispensabili per comprovare l'assenza di una sostanziale modifica del contesto ambientale di riferimento; d) la Commissione Tecnica non ha chiarito le ragioni per cui le condizioni ambientali dell'area sarebbero mutate, limitandosi a formulare generiche e apodittiche ipotesi legate a possibili conseguenze delle operazioni di re-iniezione operate nel pozzo Vega n. 6, ignorando, tra l'altro, gli approfondimenti tecnici forniti dalla società e non considerando che i procedimenti civili e penali per presunto danno ambientale - cui l'Amministrazione aveva partecipato - riguardavano un'area diversa da quella oggetto del procedimento; e) in particolare, dalla menzionata relazione tecnica della RINA Consulting S.p.A. risultava chiaramente che le condizioni ambientali e vincolistiche di riferimento non erano variate; f) con riferimento alla presunta re-iniezione non autorizzata

di acque di produzione, lavaggio e sentina, nonché di altri agenti chimici all'interno del pozzo Vega n. 6, deve smentirsi l'affermazione secondo cui non risultava alcuna autorizzazione alla re-immissione delle acque di strato nel pozzo; g) come, invero, evidenziato nella relazione tecnica prodotta nel procedimento civile avanti al Tribunale di Catania, il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato aveva autorizzato in via provvisoria e poi definitiva l'impianto di re-immissione delle acque di strato a far data dal 2 novembre 1990; h) a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152/1999, l'impianto necessitava del rinnovo dell'autorizzazione, ma per scarichi già esistenti e autorizzati la normativa assegnava un termine di quattro anni per la presentazione della relativa istanza, che è stata tempestivamente inoltrata in data 26 maggio 2003 e alla quale il Ministero non ha fornito risposta; i) quanto alle caratteristiche di presunta permeabilità della formazione Siracusa, che secondo l'Amministrazione avrebbe reso possibile l'allargamento di un'eventuale contaminazione a partire dal pozzo Vega n. 6 sino ad interessare potenzialmente anche l'area in esame, deve farsi menzione di quanto chiarito al punto 2.4 della relazione tecnica, nonché dello studio di Giacimento Campo di Vega dell'ottobre 2013 effettuato dalla società Dream (capitolo 6.2); l) la Commissione Tecnica ha affermato che un'eventuale dispersione potrebbe essere stata favorita dall'uso di acidi e solventi, che potrebbero aver ampliato la fratturazione della matrice (almeno per la parte di natura calcarea sensibile agli acidi), aprendo in essa nuove vie per lo scorrimento dei fluidi, ma al riguardo va evidenziato che gli unici composti chimici utilizzati nel pozzo sono riconducibili all'acido cloridrico, diluito in concentrazioni definite in base alla formazione da trattare e usato solo nella fase *post-drilling* al fine di rimuovere il danneggiamento causato dal fango di perforazione, con assai ridotte possibilità di modificare permeabilità e porosità ad ampio raggio; m) sul punto deve richiamarsi quanto precisato al punto 2.5 della citata relazione tecnica; n) nel parere si afferma anche che la presenza di correnti di fondo rende certa la dispersione di ogni materiale che fuoriesca dal sito, aumentando il potenziale rischio ambientale in una vasta area e si aggiunge che le correnti marine sono in grado di trasportare in poche ore a notevoli distanze gli eventuali reflui petroliferi e i composti associati, inclusi acidi, immessi nel pozzo sterile Vega n. 6 e potenzialmente fuoriusciti con conseguenze pericolose per le numerose biocenosi marine di pregio presenti in prossimità dell'area e per i siti SIC di interesse; o) al riguardo deve farsi menzione di quanto precisato nella citata relazione ai punti 2.3, 2.3.1 e 2.3.2, nonché di quanto chiarito nello Studio geologico, geofisico e geochimico del campo Vega (Università degli Studi di Palermo - pagina 134) del mese di ottobre 2017; p) con riferimento all'andamento delle correnti va, poi, menzionata la relazione predisposta da Pho Consulting Services for Marine Engineering, da cui risulta che le correnti prevalenti fluiscono in direzione sud-est o est, mentre i siti sensibili si trovano sulla costa siciliana, cioè in direzione nord; q) il parere impugnato evidenzia anche che lo studio di impatto ambientale sulla scorta del quale era stata rilasciata la pregressa valutazione favorevole in ordine alla compatibilità ambientale non aveva preso in considerazione nel dettaglio gli impatti derivanti da ipotesi di verifica di gravi incidenti o calamità, limitandosi a riferire che durante la fase di esercizio del complesso produttivo il potenziale rischio di sversamento di idrocarburi in mare sarebbe stato gestito grazie all'adozione di uno specifico piano di emergenza per l'inquinamento marino; r) al riguardo deve osservarsi che l'intero progetto è comunque assoggettato alla direttiva *offshore* n. 2013/30/UE e al decreto legislativo n. 145/2015; s) in base a tale disciplina la società era tenuta a predisporre, fra l'altro, una "relazione grandi rischi", che è stata in effetti inoltrata all'attenzione del Comitato *off-shore* nel luglio 2018 ed è stata accettata nel successivo mese di settembre; t) la relazione evidenzia come la probabilità di eventi di sversamento di idrocarburi in mare sia estremamente remota; u) nel parere si esprime, altresì, preoccupazione per eventuali conseguenze sulla sismicità naturale e indotta dell'area a causa delle nuove perforazioni e della successiva messa in produzione del campo Vega B, anche in considerazione della vicinanza dell'area costiera e del suo assetto geologico-strutturale; u) quanto alla sismicità naturale e indotta va, però, evidenziato che, come riportato nello studio dell'Università di Palermo dell'anno 2017, la sismicità dell'area è classificata come bassa e non vi sono dati che colleghino la stessa con la pluriennale attività estrattiva del campo Vega A; v) sul punto occorre fare riferimento, in particolare, a quanto precisato nel punto 2.5 della relazione tecnica della RINA Consulting S.p.A.; z) la Commissione Tecnica ha anche osservato che non sarebbe stato trasmesso il programma di dismissione e ripristino, ma sul punto deve obiettarsi che la prescrizione n. 12 del parere n. 1319 in data 2 luglio 2013 richiedeva, in realtà, che tale programma fosse presentato in fase di progettazione esecutiva e prima dell'avvio dei lavori (e non congiuntamente all'istanza di proroga); a-a) quanto al citato decreto ministeriale n. 39/2019, va evidenziato che trattasi di disciplina sopravvenuta rispetto al già espresso giudizio di compatibilità, di cui è stata richiesta la semplice proroga; a-b) a tutto concedere, il programma ivi contemplato avrebbe potuto essere richiesto in via integrativa nel corso del procedimento, come previsto dallo stesso decreto ministeriale; a-c) deve aggiungersi che nell'ambito della documentazione fornita in allegato all'istanza relativa ai primi otto pozzi addizionali si era ribadito che le modalità previste per il *decommissioning* del campo Vega B restavano invariate rispetto a quanto già autorizzato con decreto n. 68 in data 6 aprile 2015M a-d) occorre poi rilevare che la relazione della RINA Consulting S.p.A. contiene una specifica sezione dedicata alla verifica sui vincoli, la quale reca, fra l'altro, una puntuale analisi degli impatti sui siti Natura 2000 e sulle aree protette più vicine alla zona di progetto; a-e) quanto alla necessità di uniformarsi alle linee guida nazionali per la valutazione di incidenza approvate nell'anno 2019, le quali imporrebbero la ripetizione dell'analisi a distanza di cinque anni, deve nuovamente evidenziarsi che trattasi di disciplina sopravvenuta - e quindi astrattamente non applicabile - e che una valutazione aggiornata degli impatti alla luce dei mutamenti del quadro delle matrici ambientali è stata comunque effettuata nella relazione della RINA Consulting S.p.A.; a-f) la stessa Commissione Tecnica, peraltro, ha

ritenuto che i vincoli previsti nelle raccomandazioni del parere n. 149 del 15 settembre 2021 non ostacolavano l'accoglimento dell'istanza di proroga, rientrando la concessione in esame fra i titoli abilitativi già rilasciati, ma imponevano soltanto una particolare attenzione in occasione del relativo esame.

L'Amministrazione si è costituita 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 giudizio n. 1179/2021, anch'esso trattato nella stessa udienza e relativo al medesimo impianto.

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 il ricorso involge questioni essenzialmente, sebbene non esclusivamente, di natura tecnica, le quali riguardano i seguenti aspetti controversi: a) sostanziale modifica del contesto ambientale di riferimento; b) possibili conseguenze delle operazioni di re-iniezione operate nel pozzo Vega n. 6 e sussistenza della relativa autorizzazione; c) permeabilità della formazione Siracusa e possibile allargamento di un'eventuale contaminazione a partire dal pozzo Vega n. 6 sino ad interessare potenzialmente l'area in esame; d) eventuale dispersione favorita dall'uso di acidi e solventi che potrebbero aver ampliato la fatturazione della matrice, aprendo nuove vie per lo scorrimento dei fluidi; e) presenza di correnti di fondo e relativa dispersione di ogni materiale che fuoriesca dal sito, con conseguenze pericolose per le biocenosi marine di pregio e per i siti SIC; f) impatti derivanti da ipotesi di verifica di gravi incidenti o calamità; g) eventuali conseguenze sulla sismicità naturale e indotta dell'area a causa delle nuove perforazioni e della successiva messa in produzione del campo Vega B; h) programma di dismissione e ripristino; i) disciplina di cui al decreto ministeriale n. 39/2019 e programma ivi previsto; l), analisi a distanza di cinque anni ai sensi delle linee guida nazionali per la valutazione di incidenza approvate nell'anno 2019 e valutazione aggiornata degli impatti alla luce dei mutamenti del quadro delle matrici ambientali.

Ciò premesso, vanno richiamate le condivisibili affermazioni di cui alle 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, che il difensore di parte ricorrente ha richiamato nel corso dell'odierna udienza e che, per quanto in questa sede rileva, possono sintetizzarsi come segue: a) occorre distinguere la proroga di un provvedimento amministrativo dalla sua rinnovazione, giacché nel primo caso non è necessario ripercorrere nuovamente l'iter procedimentale ed effettuare una nuova valutazione dell'interesse pubblico; b) la rinnovazione, invero, presuppone la sopravvenuta inefficacia del provvedimento originario, mentre la proroga costituisce una semplice modificazione del termine di durata del rapporto; c) nella materia in esame ciò risulta dal chiaro tenore dell'art. 25, secondo e quinto comma, del decreto legislativo n. 152/2006; d) un nuovo scrutinio sui presupposti per l'adozione di un parere favorevole in ordine alla compatibilità ambientale può aver luogo nel solo caso di rinnovazione del provvedimento; e) nel caso di proroga non può, invece, procedersi ad una nuova valutazione, salvo il caso in cui sia intervenuto un mutamento dei luoghi oggetto di intervento, come risulta dal citato art. 25, quinto comma: *fatto salvo il mutamento del contesto ambientale di riferimento...*; f) ne consegue che nel caso di istanza di proroga l'Amministrazione deve limitarsi a verificare: - se il mancato rispetto del termine di efficacia temporale dell'originario provvedimento amministrativo sia dipeso da circostanze imprevedibili e comunque estranee alla volontà del proponente (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, I, n. 1932/2020); - se siano intervenute modifiche sostanziali del quadro ambientale di riferimento tali da porsi quale ostacolo alla proroga del provvedimento in questione; g) l'onere della prova in ordine al mutamento del contesto ambientale incombe sull'Amministrazione (sul punto, cfr. quanto affermato nella citata sentenza del T.A.R. del Lazio, sede di Roma, III, n. 11075 in data 3 luglio 2023: *l'Amministrazione ha preteso di traslare sull'interessato l'onere di dimostrare l'insussistenza di aspetti di mutamento nel contesto ambientale, laddove incombeva sulla stessa l'onere di individuare compiutamente tali aspetti, di introdurli nel procedimento sfociato nelle determinazioni avversate e di valutarli nel contraddittorio con la ricorrente*).

Da ciò consegue che nel caso di specie non può assumere rilievo la disciplina sopravvenuta, sicché è fondata la doglianza con cui la ricorrente ha lamentato l'erroneo riferimento dell'Amministrazione al decreto ministeriale n. 39/2019 e alle linee guida nazionali per le valutazioni di incidenza.

Appare, altresì, fondata la censura con cui la società ha contestato la tesi dell'Amministrazione secondo cui le operazioni di re-iniezione operate nel pozzo Vega n. 6 sarebbero state svolte in assenza di autorizzazione, posto che, come risulta dai documenti 13 e 14 allegati al ricorso (n. 14 e n. 15 secondo la numerazione del sistema NSIGA), erano, invece, intervenute l'autorizzazione ministeriale provvisoria n. 5228 in data 19 agosto 1987 e quella definitiva n. 6664 in data 2 novembre 1990.

Parimenti fondata risulta la censura con cui la ricorrente ha lamentato che l'Amministrazione non abbia effettivamente

ed esaurientemente chiarito le ragioni per cui le condizioni ambientali dell'area sarebbero mutate, formulando semplici ipotesi legate a possibili conseguenze delle operazioni di re-iniezione operate nel pozzo Vega n. 6 e ignorando gli apporti istruttori sul punto della società.

Al riguardo deve osservarsi che anche in sede di proroga l'Amministrazione, in applicazione dei principi generali, deve assicurare il contraddittorio procedimentale, assumendo la propria decisione dopo aver richiesto all'interessato, quando appaia necessario, eventuali integrazioni documentali e chiarimenti, nonché valutando i contributi forniti dalla parte privata, se conducenti.

Nel caso di specie la ricorrente ha puntualmente indicato e in parte allegato la documentazione e i contenuti specifici di tale documentazione - in parte prodotta anche nel corso del procedimento amministrativo - che avrebbero potuto sortire positivo effetto in relazione al procedimento di cui si tratta: a) progetto di *decomissioning*; b) format prescritto dalle sopravvenute Linee Guida 2019; c) documentazione relativa al pozzo n. 6; d) relazione tecnica della RINA Consulting S.p.A; d) relazione tecnica prodotta nel procedimento civile avanti al Tribunale di Catania, il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato; e) studio di Giacimento Campo di Vega dell'ottobre 2013 effettuato dalla società Dream; f) Studio geologico, geofisico e geochimico del campo Vega (Università degli Studi di Palermo - pagina 134) del mese di ottobre 2017; g) relazione predisposta da Pho Consulting Services for Marine Engineering.

L'Amministrazione, cui - si ripete - incombe l'onere della prova quanto al ritenuto mutamento delle condizioni ambientali, avrebbe, quindi, dovuto: a) valutare in modo appropriato e completo le argomentazioni e la documentazione prodotta nel corso del procedimento dalla parte; b) sollecitare la produzione di chiarimenti e di integrazioni documentali in relazione ad aspetti per i quali risultassero obiettivamente necessari ulteriori approfondimenti istruttori; c) motivare in modo adeguato ed esauriente quanto al ritenuto mutamento dello stato dei luoghi.

Per le considerazioni che precedono il ricorso va accolto quanto all'impugnazione del provvedimento del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 204 del 20 aprile 2023, con cui è stata respinta l'istanza di proroga del decreto ministeriale VIA-AIA n. 68 del 16 aprile 2015.

Da ciò consegue l'obbligo per l'Amministrazione di provvedere nuovamente sulla richiesta di proroga, previa effettiva interlocuzione con la ricorrente sugli aspetti che sono stati indicati e previa concreta valutazione delle argomentazioni e della documentazione che la società abbia già prodotto o produrrà successivamente nel corso del procedimento.

Il ricorso è, invece, inammissibile quanto all'impugnazione del parere n. 162 del 18 ottobre 2021 della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale e della nota del Ministero della Cultura n. 7703 in data 1 marzo 2023, in quanto tali atti presentano natura endoprocedimentale.

Tenuto conto della 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 provvedimento del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 204 del 20 aprile 2023; 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)