

Compatibilità ambientale e autorizzazione di un progetto di perforazione di un pozzo nell'ambito di una concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e proroga decennale della concessione

Cons. Stato, Sez. IV 21 marzo 2025, n. 2358 - Neri, pres.; Rotondo, est. - Comune di Martinsicuro ed a. (avv. Casale) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della cultura (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Compatibilità ambientale e autorizzazione di un progetto di perforazione di un pozzo nell'ambito di una concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e proroga decennale della concessione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il giudizio ha ad oggetto la legittimità dei provvedimenti emanati dal Ministro della Transizione Ecologica, di concerto con il Ministro della Cultura, che valutano la compatibilità ambientale e autorizzano il progetto di *“Perforazione del pozzo denominato Donata 4DIR”* (d'ora in avanti anche indicato come il “progetto”) presentato dalla società E.n.i. s.p.a. *“nell'[ambito della] Concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi B.C3.AS”* (d'ora in avanti: la “concessione”), operando, al contempo, la proroga decennale della concessione.

1.1. Segnatamente, gli odierni appellanti hanno impugnato innanzi al T.a.r. per il Lazio:

i. con il ricorso introduttivo del giudizio (*rectius*, con l'atto di costituzione in giudizio ai sensi dell'art. 10, d.P.R. del 24 novembre 1971 n. 1199), il decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura, del 16 marzo 2021, n. 97, che esprime il giudizio positivo di compatibilità ambientale sul progetto presentato dalla società E.n.i. di *“Perforazione del pozzo denominato Donata 4DIR nella Concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi B.C3.AS”*, il parere della Commissione tecnica di valutazione dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 3163 dell'8 novembre 2019 e il parere del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo – Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del 30 marzo 2020, prot. n. 0011578-P;

ii. con i motivi aggiunti presentati il 26 ottobre 2022:

il decreto del Ministro della transizione ecologica del 10 agosto 2022, n. 121 avente ad oggetto la *“Proroga decennale, variazione programma lavori e ripermimetrazione della concessione di coltivazione B.C3.AS della Società ENI S.p.A.”*.

2. Si espongono i seguenti fatti rilevanti per la decisione.

2.1. Il 2 maggio 2018, la società E.n.i. ha presentato lo studio di impatto ambientale (“SIA”) relativo alla perforazione e la messa in produzione del «Pozzo Donata 4DIR», collocato sulla esistente “piattaforma Emilio”, ubicata nel Mar Adriatico, lungo le coste della Provincia di Teramo (in particolare, a circa 29 chilometri dalla costa del Comune di San Benedetto del Tronto), e *“la successiva spedizione del gas e delle acque di strato separate alla Centrale di Pineto tramite le condotte sottomarine esistenti, previo adeguamento dei sistemi di controllo hardware e software esistenti sulla piattaforma.”* (studio di impatto ambientale, pag. 4 a video).

2.2. La “piattaforma Emilio” risulta già esistente, le attività di produzione sono già in corso e sono state autorizzate con il decreto DEC/VIA/5222 del 31 luglio 2000 (studio di impatto ambientale, pag. 5 a video).

In particolare, con il decreto del 31 luglio 2000 è stata valutata favorevolmente la compatibilità ambientale del progetto comprendente l'installazione di una *“nuova piattaforma a quattro gambe fissa sul fondo marino”* dotata di quattro *slots* (ossia di *“guide di innesto per l'inizio della perforazione”*), la *“perforazione e il completamento di due pozzi di produzione”* e il *“collegamento della piattaforma “Emilio” alla esistente piattaforma “Eleonora” per mezzo di due condotte sottomarine affiancate”*.

Il giacimento oggetto del progetto riguardante la “piattaforma Emilio” è compreso nella concessione B.C3.AS, in scadenza al 2003.

2.3. Relativamente al pozzo denominato “Donata 4DIR”:

i. con il decreto dirigenziale n. 193/VAA del 16 ottobre 2019, la Regione Marche ha espresso parere favorevole con condizioni ambientali;

ii. la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale V.i.a. e V.a.s. ha espresso parere favorevole con condizioni ambientali n. 3163 in data 8 novembre 2019;

iii. l'8 novembre 2019, n. 3613, la Commissione ha rilasciato il parere positivo, esprimendo il giudizio favorevole di compatibilità ambientale;

iv. con il decreto di compatibilità ambientale n. 97/2021, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministero della Cultura, ha approvato il progetto.

3. Alcune amministrazioni comunali (e, tra queste, il Comune di Tortoreto, che ha prestato acquiescenza alla sentenza di

primo grado e non risulta tra gli odierni appellanti) e la Provincia di Teramo hanno notificato ai Ministeri e alla società un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

3.1. La società E.n.i. ha notificato l'atto di opposizione con l'invito alla trasposizione del ricorso straordinario.

3.2. Le amministrazioni hanno pertanto incardinato l'impugnazione innanzi al T.a.r. per il Lazio, sede di Roma.

3.3. Si costituivano in giudizio, sia E.n.i. sia i due ministeri citati, resistendo al ricorso.

3.4. Durante il procedimento di V.i.a. avente ad oggetto il progetto riguardante il pozzo "Donata 4DIR" e il giudizio, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha portato avanti e ha concluso anche la Valutazione ambientale strategica per l'adozione del "Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee" (d'ora in avanti, PITESAI) destinato all'individuazione delle aree in cui risulta possibile svolgere o continuare a svolgere le attività di ricerca, prospezione e coltivazione degli idrocarburi in modo sostenibile.

3.5. In considerazione di tale accadimento, l'amministrazione statale e la società hanno proceduto alla ripermimetrazione dell'area della concessione di coltivazione del giacimento, che è stata approvata con il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 10 agosto 2022, n. 121, che ripermimetra l'area in concessione e ha concesso, altresì, la proroga decennale.

3.6. Il provvedimento del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica è stato oggetto di impugnazione con la notificazione di un ricorso per motivi aggiunti.

4. Con la sentenza n. 8592/2023 il T.a.r. ha in parte dichiarato improcedibili e in parte respinto il ricorso e i motivi aggiunti.

6. Le amministrazioni locali ricorrenti (ad eccezione del Comune di Tortoreto) hanno gravato la sentenza di primo grado, formulando quattro motivi di appello.

6.1. Si sono costituiti in giudizio i Ministeri e la società E.n.i., resistendo all'appello.

6.2. In particolare, con la memoria di costituzione del 20 agosto 2023, la società controinteressata ha esposto le sue difese, mentre, con la memoria dell'8 agosto 2023, i Ministeri hanno illustrato le loro.

6.3. Con la memoria del 31 ottobre 2024, gli appellanti hanno sinteticamente ripercorso gli snodi argomentativi essenziali dei motivi di appello.

6.4. Con le repliche del 14 novembre 2024, la società E.n.i. ha contro argomentato sulla memoria degli appellanti.

7. All'udienza del 5 dicembre 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. *In limine litis*, in applicazione del criterio della ragione più liquida, il Collegio ritiene che non sia necessario procedere alla disamina delle eccezioni di rito, formulate da Eni, bensì che si possano esaminare direttamente i motivi di impugnazione, essendone palese la loro infondatezza (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3.).

9. Con il primo motivo di appello, si censura il capo della sentenza che ha respinto il primo motivo di ricorso e si domanda la remissione della *"questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-ter del decreto legge n. 135 del 2018 per violazione degli artt. 3, 9, 41 e 97 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la sospensione ivi disposta nelle more dell'adozione del PiTESAI per i procedimenti volti al rilascio di titoli abilitativi in materia di idrocarburi si estenda anche alle concessioni di coltivazione e alle relative modifiche"*.

In sintesi, con le loro argomentazioni, i Comuni e la Provincia appellanti deducono che le norme introdotte con l'art. 11-ter del d.l. n. 135/2018 avrebbe dovuto prevedere la sospensione *"tutti i procedimenti per il rilascio dei titoli abilitativi e, anzi, avrebbe dovuto interessare a fortiori i procedimenti rivolti alle concessioni di coltivazione, le quali conducono allo sfruttamento del giacimento e, quindi, comportano attività ben più invasive rispetto a quelle meramente rivolte alla ricerca e alla prospezione"*.

9.1. Il primo motivo di appello è infondato.

9.2. Il T.a.r. ha respinto la corrispondente censura di primo grado, rilevando, tra l'altro, che: *"In punto di fatto, inoltre, sempre secondo la esatta ricostruzione delle resistenti, deve rilevarsi che il progetto di perforazione del pozzo Donata 4DIR non riguarda alcuna nuova attività, poiché fa riferimento all'apertura e messa in esercizio di un terzo pozzo su quattro di una piattaforma già oggetto di concessione in corso di validità"*.

9.3. L'assunto merita conferma, mentre risultano infondate le relative censure di parte appellante.

Giova evidenziare che le norme di cui si assume l'incostituzionalità, nella loro formulazione vigente *ratione temporis*, prevedevano che: *"...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)." (art. 11-ter, commi 4 e 5, d.l. n. 135/2018).

9.4. Il presente processo, in particolare per quanto riguarda il provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio e oggetto della censura in esame, concerne l'impugnazione del decreto che ha espresso il giudizio positivo di compatibilità ambientale sul progetto di *“Perforazione del pozzo denominato Donata 4DIR nella Concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi B.C3.AS”*, presentato dalla ENI S.p.A..

9.5. La motivazione e il contenuto dispositivo di questo atto, in alcun modo hanno ad oggetto o implicano l'emanazione di un provvedimento concessorio, come affermano gli appellanti per argomentare l'asserita incostituzionalità delle norme dell'art. 11-ter, d.l. n. 135/2018.

Il provvedimento di concessione, che costituisce il presupposto giuridico per l'attività di perforazione e coltivazione del pozzo “Donata 4DIR”, viene espressamente dato per presupposto dal decreto di V.i.a. n. 97/2021 e viene rinvenuto nella concessione “B.C3.AS”, di cui il progetto di perforazione del pozzo “Donata 4DIR” costituisce soltanto una modalità di “sfruttamento della concessione” o, più correttamente, di coltivazione di idrocarburi in mare (cfr. art. 6, comma 17, d.lgs. n. 152/2006, *vigente ratione temporis*). In buona sostanza, l'attività contestata dagli enti, ai fini dell'eventuale applicazione dell'art. 11-ter d.l. n. 135/2018, deve essere interpretata come attinente ad una concessione già rilasciata, a cui non può dunque applicarsi la sospensione.

9.6. La reiezione della censura riguardante il su riportato punto del capo della sentenza che ha respinto il primo motivo di ricorso, priva di rilevanza la questione di legittimità costituzionale, in quanto il caso in esame non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 11-ter, commi 4 e 5, del d.l. n. 135/2018.

9.7. In disparte la reiezione del primo motivo in virtù del precedente punto della motivazione, va evidenziato che la questione di legittimità costituzionale prospettata dall'appellante non è soltanto irrilevante, ma è anche manifestamente infondata.

9.7.1. La legge n. 6/1957, come modificata ed integrata dalla legge n. 613/1967, ha previsto che *“il diritto di esplorare la piattaforma continentale e di sfruttarne le risorse naturali appartiene allo Stato”* (art. 2, comma 1).

9.7.2. Lo Stato può poi concedere al singolo operatore economico talune facoltà relative al suddetto sfruttamento, mediante il rilascio di alcuni titoli ampliativi di natura autorizzatoria o concessoria, quali:

- i permessi di ricerca, per esplorare e individuare nuovi giacimenti e risorse naturali da estrarre;
- le concessioni alla coltivazione, per estrarre le risorse naturali dai giacimenti scoperti tramite pozzi di estrazione;
- le autorizzazioni all'installazione di piattaforme e/o alla perforazione dei singoli pozzi;
- i permessi di stoccaggio, per far uso dei giacimenti esauriti come serbatoi naturali.

9.7.3. La disciplina di coltivazione degli idrocarburi è stata riformata con il d.lgs. 625/1996 che ha modificato le condizioni di rilascio e di esercizio dei provvedimenti ampliativi individuati nei permessi, concessioni e autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi.

Si tratta di provvedimenti differenti sia pure fattualmente e sostanzialmente collegati l'un l'altro in vista dello sfruttamento economico della risorsa energetica in questione.

9.7.4. A tali attività di ricerca, di prospezione e di coltivazione di idrocarburi fanno riferimento anche l'art. 6, comma 17, d.lgs. n. 152/2006 e l'art. 11-ter, d.l. n. 135/2018.

9.8. Svolta questa sintetica ricognizione della disciplina rilevante in materia, il Collegio ritiene fondata la difesa della società controinteressata secondo cui *“le istanze per nuove concessioni e quelle per nuovi permessi di ricerca e prospezione non presentano assolutamente medesime posizioni”*.

9.8.1. Sul punto, la differenza fra i titoli risiede, come evidenziato dalla resistente, nella circostanza che l'attività di ricerca e prospezione implica il compimento di rilevanti investimenti economici che, una volta realizzati, conservano una loro fruttuosità ed un “senso economico” se sfociano nel rilascio di un titolo concessorio che conferisca il diritto di coltivare il giacimento. Questo consente di comprendere la *“ratio legis”* per cui la norma ha ritenuto ragionevole sospendere i procedimenti preordinati all'emanazione di provvedimenti necessari per le fasi di prospezione e ricerca, in quanto non vi sono ancora ingenti investimenti da tutelare, e non anche i procedimenti preordinati al rilascio della concessione, che implicano invece che sia stata già compiuta quell'attività di prospezione e ricerca e, dunque, i rilevanti investimenti che tali attività implicano.

9.8.2. Il precedente assunto trova conferma sul piano logico e giuridico dall'affermazione contenuta nella sentenza della Corte Costituzionale n. 114 del 19 maggio 2017 in cui la Corte evidenzia *“l'affidamento meno intenso”* collegato ai titoli che consentono la prospezione e la ricerca, *“allo stato ancora infruttuose e potenzialmente destinate a rimanere tali”* e che presentano *“senso logico ed economico solo se potenzialmente suscettibili di condurre al rilascio della concessione di coltivazione”*, rispetto ai *“titoli abilitativi alla coltivazione”* (pag. 11, §. 3.4.): viene rimarcata, dunque, una differenza di ordine economico e giuridico che costituisce il discrimine fra titoli diversi (e, correlativamente, fra i diversi procedimenti preordinati all'emanazione del titolo), idonea a giustificare sia sul versante dell'art. 3 Cost. – in termini di “non uguaglianza” fra le due situazioni e in termini di insussistenza di profili di manifesta irragionevolezza – che sul versante dell'art. 97 Cost. la legittimità delle norme di cui si lamenta l'incostituzionalità.

9.8.3. Quanto poi alla *“novella costituzionale – entrata in vigore nelle more del giudizio – recata dalla legge costituzionale n. 1 del 2022 e, dunque, i parametri costituzionali degli artt. 9 e 41 Cost. nella nuova formulazione...”*, risulta sufficiente evidenziare come i profili di contrasto fra la scelta di differenziare fra i differenti procedimenti e le due disposizioni

costituzionali invocate siano apoditticamente formulati.

10. Con il secondo motivo di appello, gli enti locali appellanti ripropongono criticamente la doglianza secondo cui i provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi in quanto emanati in violazione dell'allora vigente art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152/2006 che ha introdotto un *“divieto di prospezione, di ricerca e di coltivazione di idrocarburi entro le 12 miglia marine dalle linee di costa”*.

Con la prima censura, denominata “B.1.”, si impugna la statuizione di improcedibilità del secondo motivo del ricorso introduttivo contenuta nella sentenza di primo grado, in quanto non sarebbe corretto che la ripermimetrazione avrebbe riposizionato *“l'area della concessione di coltivazione de qua”* al di fuori della fascia di rispetto, facendo così venire meno l'interesse alla decisione della relativa censura di primo grado.

Con la seconda censura denominata “B.2.”, si lamenta che la distanza presa in considerazione dal Decreto n. 97 del 2021, pari a 27 km (14,57 miglia nautiche) non sarebbe corretta e sarebbe stata utilizzata *“al fine di dimostrare maldestramente l'estraneità alla fascia di tutela, nonostante sia deducibile già dallo stesso elenco delle opere e degli interventi previsti che così non è”*.

A tale proposito, le amministrazioni appellanti rilevano, inoltre, come i lavori da compiere rientrano integralmente nella fascia di rispetto in ragione della circostanza che le nuove opere richiedono *“l'adeguamento delle condotte che portano i materiali estratti verso la centrale gas di Pineto (che si trova su terraferma) non potrà che implicare lavori pressoché integralmente collocati proprio in quelle 12 miglia nautiche che le condotte devono necessariamente attraversare per arrivare a destinazione.”*.

Con l'ulteriore censura sviluppata nel paragrafo “B.3.”, le appellanti hanno impugnato il punto della motivazione nel quale il T.a.r. deduce che si tratterebbe della continuazione di un intervento già in atto. Per le appellanti, si tratterebbe, invece, di un “nuovo” intervento in quanto questa perforazione non era tra quelle previste e autorizzate dall'originaria concessione, sicché non potrebbe applicarsi la disciplina transitoria di cui all'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152/2006. Ne discenderebbe che *“il nuovo pozzo Donata 4 Dir non poteva essere autorizzato, in quanto non ancora approvato al momento del rilascio della concessione.”*.

Con l'ulteriore censura denominata “B.4.” i provvedimenti vengono contestati, in quanto la distanza ritenuta congrua in sentenza costituirebbe, in realtà, una violazione dell'art. 6 comma 17 del d.lgs. n. 152/2006, anche a non voler considerare l'intera area della concessione, ma la singola trivellazione. Si evidenzia, infatti, che l'attività va valutata, prendendo in considerazione il “fondo di pozzo” e non la “testa di pozzo”, e che *“il parere della Commissione VIA (n. 3163 dell'8 novembre 2019; doc. 4) [non] tiene in alcun conto tali elementi, considerando solo la testa-pozzo (sulla piattaforma Emilio) e non anche le coordinate del fondo pozzo.”*.

10.1. Il secondo motivo di appello è infondato.

10.2. La norma invocata dagli enti appellanti – l'art. 6 comma 17 del d.lgs. n. 152/2006 – dispone, per la parte interessata dalla censura in esame, che: *“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. Sono sempre assicurate le attività di manutenzione finalizzate all'adeguamento tecnologico necessario alla sicurezza degli impianti e alla tutela dell'ambiente, nonché le operazioni finali di ripristino ambientale.”*.

10.3. Relativamente alla dedotta violazione di questo divieto di ricerca, di prospezione e di coltivazione entro le dodici miglia dalle linee di costa, il T.a.r. ha dichiarato che l'assunto di parte non risulta provato, in quanto basato su di un'affermazione contenuta in un allegato dello studio di impatto ambientale (allegato allo Studio di Impatto Ambientale su “Modello Elasto-plastico di subsidenza”, doc. 9 allegato all'atto introduttivo del giudizio) privo di natura tecnico-specialistica, meramente illustrativo e descrittivo del progetto sottoposto a valutazione d'impatto ambientale e generico relativamente a tale misurazione: secondo il T.a.r. *“la locuzione “circa” ivi presente attesta che il riferimento a “22 km” non costituisce indicazione della misura esatta della distanza dalla costa, bensì una mera approssimazione della distanza stessa.”*.

Per il T.a.r., oltre all'inattendibilità del documento offerto come prova dell'allegata violazione di legge, osterebbe all'accoglimento della censura anche la circostanza che *“in assenza di contrari elementi di valutazione su base scientifica adottati dai ricorrenti, e alla luce del tenore dei provvedimenti di valutazione di impatto preceduti da istruttoria”* si deve ritenere formato un convincimento di segno contrario sulla circostanza che il progetto si collochi *“a una misura tale da non ricadere nella fascia di rispetto”*.

In ragione di questa circostanza, il T.a.r. ha ritenuto di non disporre la verifica domandata dalle amministrazioni locali.

10.4. In limine, il Collegio evidenzia che, successivamente all'emanazione degli atti impugnati e nelle more del presente processo, con il d.l. del 17 ottobre 2024 n. 153, art. 2, comma 4, si è disposta la riduzione della fascia costiera di rispetto,

in cui vige il divieto di compimento delle attività collegate alla ricerca ed estrazione degli idrocarburi, che sono passate da “dodici” a “nove”.

In ragione del principio *tempus regit actum*, la modifica in questione non rileva ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti impugnati nel presente giudizio.

10.5. Nel merito della censura, che si impernia, in sintesi, sulla dedotta violazione della fascia costiera di rispetto prevista dalla legge, il Collegio evidenzia che le doglianze delle appellanti non scalfiscono l'impianto motivazionale che il T.a.r. ha posto a fondamento della decisione, riproponendo in buona sostanza (e al limite dell'inammissibilità del motivo di appello per violazione dell'art. 101 c.p.a.) le doglianze di primo grado.

In particolare, nel giudizio di primo grado (non potendosi ammettere una produzione di questo tipo nel presente grado del processo, ai sensi dell'art. 104 c.p.a.), gli enti locali non hanno offerto a supporto della stringata affermazione contenuta nel documento denominato “Modello Elasto-plastico di subsidenza” alcuno studio ulteriore.

Nel corso di quel grado di giudizio, l'ulteriore documentazione menzionata a supporto delle proprie affermazioni, nell'ambito dell'atto di costituzione ai sensi dell'art. 10 d.P.R. n. 1199/1971 e dei motivi aggiunti, è costituito da una “mappa presente sul sito internet dello stesso MISE (doc. 6)” che dovrebbe “agevolmente” consentire di intuire l'avvenuta violazione di legge.

10.6. Per contro, ritiene il Collegio che risulta adeguatamente motivata e pertanto vada confermata la sentenza del T.a.r. che ha reputato insufficiente a comprovare la dedotta violazione e persino idonea a costituire un principio di prova, necessario per ammettere un accertamento peritale, per il tramite della verifica o della consulenza tecnica d'ufficio, la seguente affermazione, contenuta nel documento cui fanno riferimento le appellanti, che testualmente si riproduce: “*Il campo di Donata è situato nell'offshore adriatico, a una distanza dalla costa (San Benedetto del Tronto) di circa 22 km (Figura 1). La proposta di sviluppo prevede la perforazione del pozzo Donata 4Dir lanciato dalla piattaforma di Emilio che si trova pochi km a sud del campo stesso.*”.

10.6.1. Ciò tanto più in considerazione del fatto che:

i. il “rapporto” in questione è preordinato non alla misurazione della distanza dalla linea di costa del pozzo “Donata 4DIR” ma alla valutazione e all'esposizione dei risultati dello studio geomeccanico relativo alla “subsidenza” (ossia, in termini meramente illustrativi ai fini del presente giudizio, alla valutazione del “movimento di abbassamento verticale della superficie terrestre, indipendentemente dalla causa che lo ha prodotto, dallo sviluppo areale e dall'evoluzione temporale del fenomeno, dalla velocità di spostamento del terreno e dalle alterazioni ambientali che ne conseguono.”; definizione tratta da <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/rischio-ad-evoluzione-enta/subsidenza>);

ii. il medesimo rapporto in altri punti e, precisamente, nell'ambito delle “mappe subsidenza a fine produzione e fine simulazione per tutte le analisi effettuate” (pagina 18 e seguenti del rapporto “Modello Elasto-plastico di subsidenza”) prende in considerazione ed indica distanze superiori a quella di “circa 22km” cui si fa riferimento nel paragrafo espressamente denominato “1 Introduzione”, il che avrebbe quanto meno richiesto un supplemento di allegazione e prova da parte degli enti locali, a sostegno della loro doglianza;

iii. altra documentazione - che diversamente dal rapporto invocato dalle appellanti è preordinata anche alla valutazione degli impatti (e, quindi, anche a valutare il rispetto di eventuali vincoli di legge o di altra natura) - ha attestato distanze differenti e rispettose del vincolo di legge, prendendo in considerazione non la “testa-pozzo”, bensì la parte terminale dell'infrastruttura.

Segnatamente, quanto a quest'ultimo aspetto, nello “Studio di impatto ambientale”:

a.1) al par. 5.8.1 “Analisi dei fattori di perturbazione e stima degli impatti” viene riportato che: “...le emissioni sonore trasmesse in aria, considerando che le attività in progetto si svolgeranno ad elevate distanze dalla costa (a circa 14,6 miglia marine)” (pag. 53), che “...le attività saranno realizzate in mare aperto (a circa 14,6 miglia marine dalla costa),...” (pag. 62), che “Si ritiene quindi che in corrispondenza della costa (ad una distanza di circa 14,6 miglia marine) il rumore proveniente dall'impianto di perforazione risulterà totalmente attenuato.” (pag. 64);

a.2) al par. 5.10.2 “Studio della visibilità in fase di perforazione” viene riportato che: “In conclusione, considerando che il pozzo Donata 4 Dir, che sarà realizzato a partire dalla piattaforma esistente Emilio, si trova a notevole distanza dalla costa (circa 27 km - 14,6 miglia marine - nel punto più prossimo corrispondente al tratto di costa di San Benedetto del Tronto), si può ritenere che la presenza dell'impianto di perforazione non interferirà in maniera significativa con la vista del paesaggio marino in quanto, rispetto ai potenziali osservatori, lo stesso non sarà visibile dalla costa prospiciente l'area di progetto” (pag. 94)

a.3) al par. 5.11.1 “Analisi dei fattori di perturbazione e stima degli impatti” viene riportato che: “Le operazioni in progetto si svolgeranno in un'area distante dalla fascia costiera e dalle aree di normale fruizione turistica (circa 27 km - 14,6 miglia marine - nel punto più prossimo corrispondente alla costa di San Benedetto del Tronto)...” (pag. 101).

Analogamente, nella “Sintesi non tecnica allegata allo studio di impatto ambientale”:

b.1) nel par. 1 “Introduzione” viene riportato che: “Le attività previste nel progetto saranno realizzate nel Mar Adriatico Centro Settentrionale, nell'offshore antistante la Regione Marche, ad una distanza di circa 27 km (14,6 miglia marine) dalla costa marchigiana San Benedetto del Tronto (AP).” (pagina 1);

b.2) nel par. 4.1 “Inquadramento generale” viene riportato che: “Le attività previste in progetto saranno ubicate nel Mar

Adriatico Centro Settentrionale, nell'offshore antistante le Regioni Marche e Abruzzo, ad una distanza di circa 27 km (14,6 miglia marine) dalla costa marchigiana San Benedetto del Tronto (AP).” (pagina 21);

b.3) nel par. 6 “Conclusioni” viene riportato che: “Il nuovo pozzo “Donata 4 DIR” sarà realizzato a partire dalla piattaforma esistente Emilio ubicata nel Mar Adriatico Centro Settentrionale, nell'offshore antistante la Regioni Marche, ad una distanza di circa 27 km (14,6 miglia marine) dalla costa marchigiana San Benedetto del Tronto (AP).

[...]

La Piattaforma Emilio, da cui sarà realizzato il pozzo Donata 4 DIR, è ubicata in un'area che non ricade né all'interno del perimetro di aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, né in una zona di mare posta entro dodici miglia dalla linea di costa e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette” (pagina 53).

10.6.2. Va ulteriormente precisato che non risulta in alcun modo provato dai Comuni e dalla Provincia che il dato si riferisca ad una misurazione compiuta dalla “testa-pozzo” e non invece dalla parte terminale dell'impianto di estrazione, considerato, in aggiunta, che “le attività di perforazione avverranno ad una profondità di circa 85 m” (par. 5.10.2.1 – “Fasi di perforazione, completamento e spurgo pozzi / chiusura mineraria”, pag. 92 dello Studio di impatto ambientale) e che dunque è matematicamente escluso che l'eventuale inclinazione dell'impianto di perforazione possa comportare la violazione della fascia di rispetto (censura “B.4”).

10.7. Non può, inoltre, ritenersi attratto nel divieto di svolgimento di “attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare” di cui all'art. 6, comma 17, d.lgs. n. 152/2006, l'attività di manutenzione e/o adeguamento delle condotte che hanno la funzione di portare “i materiali estratti verso la centrale gas di Pineto (che si trova su terraferma)” (appello pag. 30), in primo luogo, perché il divieto riguarda soltanto la ricerca, la prospezione e la coltivazione e non l'attività di manutenzione e/o adeguamento, e, in secondo luogo, perché è ovvio che se risulta ammissibile l'attività principale (in questo caso di coltivazione del giacimento) dovrà risultare logicamente consentita anche l'attività strumentale allo svolgimento di tale attività.

L'assunto trova conferma anche in un precedente di questo Consiglio, reso in sede consultiva, in cui si afferma “non rientrano nell'ambito applicativo dell'art. 6, co. 17, anche le attività aventi ad oggetto la “costruzione degli impianti e delle opere necessarie, degli interventi di modifica delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili all'esercizio”...” (Cons. Stato, Sez. I, 26 giugno/2 settembre 2019 n. 2301).

10.8. La doglianza di parte relativa alla violazione della distanza delle “dodici miglia dalle linee di costa” non merita dunque accoglimento, dal che consegue l'improcedibilità per difetto d'interesse dell'ulteriore censura articolata nel paragrafo “B.3”.

Risulta infatti ultroneo verificare l'applicabilità della deroga al divieto di nuove attività di prospezione, ricerca e coltivazione della concessione previsto dall'art. 6, comma 17, d.lgs. n. 152/2006 nell'ambito della fascia di rispetto, perché l'impianto di trivellazione non si colloca all'interno di questa fascia.

11. Con il terzo motivo di appello viene riproposto il terzo motivo di ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto il decreto ministeriale del 10 agosto 2022 n. 121, che ha consentito la proroga decennale, la variazione del programma di lavori e la ripermetrazione della concessione di coltivazione “B.C3.AS” della società E.n.i., lamentandosi l'omessa pronuncia del T.a.r. rispetto a questa censura.

Si deduce, in proposito, che la “proroga concessa col D.M. n. 121 del 2022” sarebbe “dunque palesemente illegittima, in quanto adottata in evidente violazione della limitazione temporale imposta dall'art. 11-ter, comma 8, ultimo periodo, del decreto-legge n. 135 del 2018.”.

Viene anche evidenziato che “rileva ben poco che la richiamata normativa e l'adozione del PiTESAI siano successive alla proposizione dell'istanza, in quanto è del tutto evidente che l'accoglimento o il diniego di quest'ultima debbano seguire la normativa vigente al momento dell'adozione del provvedimento, che osta alla concessione di una nuova proroga per un'area di coltivazione che interseca palesemente la fascia di tutela marina.”.

Pertanto, si chiede che detta proroga venga dichiarata illegittima e, dunque, integralmente annullata o, in via subordinata, annullata limitatamente al pozzo “Donata 4 Dir” e alle connesse opere.

11.1. Il terzo motivo di appello è infondato.

11.2. Risulta opportuno muovere dal dato normativo di cui si assume la violazione, ossia l'art. 11-ter, comma 8, ultimo periodo del d.l. n. 135/2018, che dispone che: “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”.

11.3. Al riguardo, contrariamente a quanto asserito dagli appellanti, il T.a.r. ha affermato che l'accertata mancata violazione del vincolo di rispetto della fascia costiera “...sotto il profilo fattuale spoglia di fondatezza la censura appena esaminata e quella legata alla asserita abrogazione dell'art. 6, comma 17 del d.lgs. n. 152/2006 ad opera dell'art. 11-ter del decreto legge 12/2019”.

11.4. Il Collegio ritiene che la motivazione del T.a.r. vada meglio chiarita come segue.

11.4.1. In punto di fatto, si osserva, preliminarmente, che, nella vicenda in esame, l'istanza di proroga della concessione

rilasciata nell'anno 1973 è stata presentata prima della adozione del PITESAI, mentre il provvedimento di proroga è stato emanato il 10 agosto 2022 e, dunque, successivamente l'adozione del PITESAI avvenuta nel dicembre 2021.

11.4.2. Tali dati che, pur potrebbero, in linea di diritto, sorreggere la doglianza proposta dagli enti locali, non risultano però, in concreto, conducenti per gli appellanti, in quanto il suddetto PITESAI prevede che: *“le concessioni di coltivazione vigenti, o in fase di proroga, alla data di adozione del PITESAI, mantengono la loro vigenza e la loro prorogabilità, se le infrastrutture minerarie specifiche in esse presenti per la coltivazione del giacimento (pozzi, centrali e altre facilities, con esclusione delle condotte interrate o sottomarine), [sono] in essere o già approvate...”* (vedi pag. 10 del decreto di proroga n. 121 del 10 agosto 2022; vedi pag. 193 del PITESAI adottato.).

11.4.3. La prorogabilità della concessione rilascia alla società E.n.i. risulta, dunque, espressamente prevista dal PITESAI, che non è stato impugnato, *in parte qua*, dalle amministrazioni appellanti, con conseguente consolidarsi di questa previsione che ha giustificato il rilascio della proroga richiesta.

12. Con il quarto motivo di appello viene riproposto il quarto motivo di ricorso per motivi aggiunti, secondo cui l'intera concessione avrebbe dovuto essere oggetto del provvedimento di valutazione di impatto ambientale e non solo la parte oggetto della proroga.

In proposito, le appellanti deducono che *“quando si deve procedere al rinnovo di un'autorizzazione/concessione, rilasciata a suo tempo senza l'emissione della VIA perché non prevista all'epoca (in quanto precedente alla Direttiva 85/337), essa debba essere necessariamente esperita al momento della proroga.”* Andrebbe, pertanto, effettuata la c.d. V.i.a. postuma.

12.1. Il quarto motivo di appello è infondato.

12.2. La doglianza articolata dagli appellanti pone la questione della necessità di una valutazione d'impatto ambientale da compiersi su impianti o infrastrutture preesistenti all'entrata in vigore della disciplina e che, come tali, non sono mai stati sottoposti ad un giudizio di compatibilità con l'ambiente in cui essi sono stati localizzati.

12.3. In proposito, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 209 del 2011, ha affermato che: *“Si deve segnalare innanzitutto che né la direttiva n. 85/337/CEE, né il cosiddetto Codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale») disciplinano espressamente l'ipotesi di rinnovo di autorizzazione o concessione riguardanti un'attività avviata in un momento in cui non era prescritto l'obbligo di sottoposizione a VIA. Pertanto, la giurisprudenza comunitaria e quella nazionale sono state chiamate a dare risposta al quesito se sia possibile - stante il carattere preventivo della VIA, riguardante piani e progetti - estendere l'obbligo di effettuarla ad opere per le quali tale valutazione non era necessaria al momento della loro realizzazione”*.

12.3.1. Nella sentenza n. 120/2010, la Corte Costituzionale, con riferimento all'A.i.a., ha individuato una serie di ipotesi in cui è possibile che il giudizio di compatibilità ambientale si esprima sul progetto già realizzato e, dunque, sull'opera esistente.

Secondo la Corte Costituzionale, infatti, si *“può, quindi, affermare che la sottoponibilità a VIA degli impianti esistenti si pone ove non esista un'autorizzazione, o, in dipendenza dell'avvenuto accertamento di irregolarità dell'impianto, la conseguente revoca dell'autorizzazione ripristini una situazione pre-autorizzatoria per cui il conseguimento di un nuovo titolo è subordinato all'esperimento della procedura di VIA.*

Al riguardo l'art. 29 del Codice dell'ambiente dispone che «in caso di annullamento in sede giurisdizionale o di autotutela di autorizzazioni o concessioni rilasciate previa valutazione di impatto ambientale o di annullamento del giudizio di compatibilità ambientale, i poteri di cui al comma 4 sono esercitati previa nuova valutazione di impatto ambientale».

Analogamente, si pone la necessità della VIA ogni volta che si debba procedere al rinnovo dell'autorizzazione (in tal senso la sentenza n. 1 del 2010), o anche quando, da un regime di provvisorietà autorizzativa, si passi alla necessaria verifica in funzione del conseguimento di un'autorizzazione definitiva: ed è il caso degli elettrodotti autorizzati ab antiquo in base all'art. 113 del r.d. n. 1775 del 1933. Per questi, dunque, la procedura abbreviata di autorizzazione di cui al comma 2 dell'art. 20 della legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, non toglie che la VIA debba comunque essere esperita”.

Quanto esplicitato nella sentenza richiamata, era peraltro stato enunciato, seppure in maniera più sintetica, dalla sentenza n. 69 del 2010 della Corte Costituzionale.

12.3.2. Va inoltre ricordato che la Corte di Giustizia ha avuto inoltre modo di statuire che *“...nell'ipotesi in cui risultasse che, a partire dall'entrata in vigore della direttiva 85/337, lavori o interventi fisici che debbono essere considerati progetto ai sensi di questa direttiva siano stati realizzati sul sito dell'aeroporto senza che il loro impatto ambientale sia stato oggetto di valutazione in una fase anteriore al procedimento di autorizzazione, spetterebbe al giudice del rinvio tenerne conto nella fase del rilascio dell'autorizzazione di gestione e di garantire l'effetto utile della direttiva vegliando a che la detta valutazione sia realizzata almeno in questa fase del procedimento”* (sentenza 17 marzo 2011, in causa C-275/09).

12.4. A parere del Collegio, emerge dunque, in sintesi, il seguente quadro di principi di cui doverosamente tenere conto nel presente giudizio:

i. di regola, la V.i.a. costituisce un procedimento finalizzato a valutare la compatibilità ambientale naturalmente preventivo e avente ad oggetto il progetto di un'opera ancora da realizzare e, pertanto, pienamente modificabile in vista del conseguimento dei risultati prefissi dalla disciplina ambientale (così, da Corte Costituzionale 26 marzo 2010 n. 120);

ii. nondimeno, nell'ipotesi in cui un impianto preesistente all'introduzione della Direttiva divenga oggetto di ulteriori "lavori" o "attività", compiuti successivamente all'entrata in vigore della Direttiva comunitaria n. 85/337/CEE del 1985 in materia ambientale, la V.i.a. dovrà essere nondimeno "recuperata" rispetto a tali lavori nella fase del rilascio dell'autorizzazione o anche in sede di rinnovo della stessa (così, da Corte di Giustizia, 17 marzo 2011, in causa C-275/09);

iii. inoltre, sempre con riferimento ad un impianto preesistente all'introduzione della Direttiva, la V.i.a. si impone, allorché si debba procedere al rinnovo dell'autorizzazione o al suo ripristino a seguito dell'avvenuta revoca a causa di irregolarità dell'impianto e ciò, si badi, a quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale divisata, anche in assenza del compimento di opere o lavori di sorta e dunque con riferimento "agli impianti esistenti" (Corte Costituzionale 26 marzo 2010 n. 120).

12.4.1. In definitiva, dunque, il giudizio di valutazione di impatto ambientale c.d. "postumo", sebbene eccezionale, è ammesso in talune ipotesi, per garantire il c.d. "effetto utile" della Direttiva del 1985, a cui andrebbe affiancata l'ipotesi introdotta all'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 con la modifica apportata dal d.lgs. n. 104 del 2017, in attuazione della Direttiva n. 2014/52/UE del 2014.

12.4.2. Va, infine, evidenziato che l'effettuazione di un giudizio di compatibilità ambientale svolto *ex post*, ossia a progetto già compiutamente realizzato, e ad opera dunque esistente, reca con sé talune peculiarità, rispetto alla disciplina generale.

In particolare, la pronuncia n. 209 del 2011 della Corte Costituzionale, evidenzia – riferendosi, nello specifico, alla norma regionale di cui si stava scrutinando la legittimità costituzionale, ma enunciando al contempo un principio di carattere generale della presente disciplina - che, quando il giudizio di compatibilità ambientale è postumo, il giudizio di V.i.a. deve fare in modo che "...l'effetto utile della direttiva n. 85/337/CEE sia comunque raggiunto, senza tuttavia rimettere in discussione, nella loro interezza, le localizzazioni di tutte le opere e le attività ab antiquo esistenti. Ciò sarebbe contrario al ragionevole bilanciamento che deve esistere tra l'interesse alla tutela ambientale ed il mantenimento della localizzazione storica di impianti e attività, il cui azzeramento - con rilevanti conseguenze economiche e sociali - sarebbe l'effetto possibile di un'applicazione retroattiva degli standard di valutazione divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi al 3 luglio 1988, data di scadenza del termine di attuazione della suddetta direttiva, già definita «spartiacque» dalla sentenza n. 120 del 2010 di questa Corte".

12.5. In base a tali principi risulta evidente che, nel caso di specie, la doglianza di parte è infondata.

12.5.1. In primo luogo, la Valutazione d'impatto ambientale, come anche rilevato dall'appellante, è prevista, dall'Allegato II alla Parte Seconda, punto 7.1), per la "coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, sulla terraferma e in mare, per un quantitativo estratto superiore a 500 tonnellate al giorno per il petrolio e a 500.000 m³ al giorno per il gas naturale".

Impregiudicata, per il momento, ogni valutazione sull'applicabilità della c.d. V.i.a. postuma, a voler seguire la prospettazione di parte appellante, la valutazione d'impatto ambientale "postuma" risulterebbe comunque essere stata effettuata in occasione del giudizio favorevole di compatibilità ambientale del "progetto da realizzare nel Mare Adriatico centrale a circa 29 km al largo di San Benedetto del Tronto, in un fondale di circa 85 metri", concernente "l'installazione di una nuova piattaforma a quattro gambe fissa sul fondo marino", la "perforazione e il completamento di due pozzi di produzione" e il "collegamento della piattaforma "Emilio" alla esistente piattaforma "Eleonora" per mezzo di due condotte sottomarine affiancate", costituenti i lavori caratterizzanti la coltivazione della concessione.

Con l'emanazione del decreto di V.i.a. n. 5222 del 30 luglio 2000, si sono ritenute tali opere e, nel complesso, l'attività che mediante esse si va a compiere compatibili con l'ambiente circostante.

12.5.2. In secondo luogo, non vertendosi in un caso di "rinnovo di un'autorizzazione/concessione" né in un caso di "ripristino" del titolo autorizzatorio, in quanto il provvedimento a cui si riferisce la censura in esame, ossia il decreto ministeriale n. 121 del 10 agosto 2022, ha ad oggetto la "Proroga decennale" e la "variazione programma lavori" nonché la "riperimetrazione della concessione di coltivazione B.C3.AS della Società ENI S.p.A.", non si verte alcuna delle ipotesi nelle quali è previsto lo svolgimento della c.d. V.i.a. postuma.

In particolare, la proroga non può sussumersi nell'ambito del rinnovo, trattandosi di istituti diversi per pacifica giurisprudenza amministrativa, che il Collegio condivide. La proroga, infatti, consiste nel solo effetto del differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane per il resto regolato dall'atto originario, mentre il rinnovo costituisce un nuovo rapporto giuridico fra le parti, dopo l'estinzione della concessione precedente (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. VII, 6 luglio 2023 n. 6610).

13. In conclusione, per le motivazioni sin qui esposte, l'appello va respinto.

14. Nel tenore delle questioni controverse, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del grado di giudizio.

(Omissis)