

# Attività di ricerca di idrocarburi e principio di precauzione (nota a TAR Lecce n. 1341/2011)

✓ Mario Tagliaferro

### Le massime

#### TAR Puglia Lecce, sez. I, sentenza 14 luglio 2011, n. 1341

*Pres. Cavallari - Est. Dibello - Comune di Ostuni c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e altro*

**I. Programma di ricerca di idrocarburi in mare mediante utilizzo della tecnica *airgun* - Scorporo in più lotti - Compatibilità con il concetto di impatto ambientale - Violazione - Necessità di valutazione ambientale unitaria dell'opera insuscettibile di analisi frazionata.**

*Il programma di ricerca di idrocarburi in mare mediante l'utilizzo della tecnica denominata «airgun», scorporato in più lotti anche al solo fine di soddisfare esigenze di snellezza procedimentale dell'impresa, viola il concetto di «impatto ambientale» di cui all'art. 5, comma 1, lett. c) del D.Lgs. n. 152/2006, in quanto impedisce una valutazione complessiva delle criticità ambientali derivanti dall'attività di prospezione e ricerca di idrocarburi. Se da un lato l'organo preposto a compiere la valutazione di impatto ambientale ha il preciso dovere di operarne la reductio ad unitatem, dall'altro l'imprenditore è tenuto ad un contegno di leale cooperazione con la P.A., evitando di smembrare un unico programma di ricerca in più segmenti al fine di minimizzare le ricadute sull'ambiente.*

**II. Programma di idrocarburi in mare mediante utilizzo della tecnica *airgun* - Compatibilità con il «principio di precauzione» - Violazione**

*Il programma di ricerca di idrocarburi in mare mediante l'utilizzo della tecnica denominata «airgun», sebbene scorporato in più lotti e caratterizzato dall'utilizzo di una sola nave al fine di mitigare l'impatto ambientale, è incompatibile con il «principio di precauzione» di cui all'art. 3 ter del D.Lgs. n. 152/2006. Dal «principio di precauzione» deriva l'esigenza di un'azione ambientale tesa alla salvaguardia dell'ecosistema in funzione preventiva, anche quando non sussistono evidenze scientifiche conclamate che illustrino la certa riconducibilità di un effetto devastante per l'ambiente ad una determinata causa umana. Poiché allo stato attuale delle conoscenze appare sussistere anche una probabilità minima di collegare il fenomeno dello spiaggiamento dei cetacei sulle coste pugliesi all'utilizzo della tecnica «airgun», la ricerca deve seguire metodiche meno invasive a tutela dell'ambiente.*

### Il commento

#### Le Istanze di Permesso di Ricerca di idrocarburi

In un'epoca in cui l'Unione Europea elabora strumenti operativi, rivolti soprattutto all'industria ed agli investimenti in tecnologie alternative per la produzione di energia pulita a prezzi sostenibili (1), due società inglesi, la N. P. Plc con sede a Londra e sede operativa in Italia, e la S. G. Ltd con sede a Woking, hanno avanzato una serie di

#### Note:

✓ Avvocato in Lecce. Giurista ambientale Legambiente Lecce.

(1) Vedasi in particolare la Comunicazione della Commissione Europea del 27 novembre 2006 dal titolo *Limiting Global Change to 2 degree Celsius Policy options for the EU and the world for 2020 beyond Background Paper and Impact Assesment*, in cui viene definito un nuovo approccio integrato meglio conosciuto come *rivoluzione industriale del terzo millennio* o *rivoluzione verde*, ossia un insieme di obiettivi precisi che delineano la strategia del 20-20-20: la riduzione del 20% delle emissioni di gas serra, l'aumento del 20% del risparmio energetico e l'incremento del 20% delle fonti rinnovabili sul totale dei consumi, il tutto entro il 2020.

Istanze di Permesso di Ricerca di idrocarburi riguardanti tutta costa adriatica della Regione Puglia.

I progetti per i quali le due società chiedono l'autorizzazione riguardano direttamente anche la costa adriatica della penisola salentina ed hanno i seguenti identificativi: **d71 F.R.-NP** e **d72 F.R.-NP per la N. P.**, ossia due diversi comparti lungo tutta la costa della provincia di Lecce (2), nonché **D1 F P-S P** per la **S. G. Ltd**, riguardante tutta la costiera Adriatica da Rimini a Santa Maria di Leuca, passando per Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, per 30.000 Km<sup>2</sup> di estensione ed a circa 25 chilometri da riva.

A ben vedere, le due istanze della N. P. fanno parte di un più vasto piano di ispezione che, come per la S., coinvolge tutta la costa adriatica per un totale di circa **6.600 Km<sup>2</sup>**. Le altre 7 istanze della medesima società portano i seguenti identificativi: d39 FR-NP, d40 FR-NP, d60 FR-NP, d61 FR-NP, d65 FR-NP, d66 FR-NP e d149 FR-NP.

Le ditte si prefiggono espressamente la missione di acquisire siti esplorativi e produttivi a basso costo d'ingresso, allo scopo di aumentarne il valore per i propri azionisti. Ben limitato, infatti, sarebbe l'incremento della bilancia energetica italiana, considerato che il profitto derivante dalle trivellazioni si risolverebbe nella irrisoria percentuale del 4% a titolo di *royalty* (3).

Nello specifico, le zone della penisola salentina interessate dalle attività sono tutte adiacenti ad aree protette dedite alla pesca o al ripopolamento ittico, con la presenza di grotte carsiche marine, di parchi costieri e di ben nove siti di interesse comunitario (SIC), una riserva naturale statale (RNS), una zona di protezione speciale (ZPS) ed una area marina protetta (AMP) (4).

Tanto premesso, il programma di lavori collegato alle varie istanze gemelle di Permesso di Ricerca si articola in due distinte fasi (5), la prima delle quali è oggetto della sentenza in commento Tar Lecce, sez. I, n. 01341/11 Reg. Prov. Coll. Si tratta della fase dell'**ispezione sismica del fondale marino** che, rendendo possibile l'individuazione di giacimenti petroliferi e la loro ubicazione in profondità, prelude alla successiva attività di **trivellazione di pozzi esplorativi**. Tale attività è realizzata con la sorgente di energia chiamata **airgun**, la tecnica oggi maggiormente utilizzata per rilievi marini (6).

### La separazione sul piano amministrativo

Sul piano amministrativo, entrambe le fasi sono completamente separate sotto il profilo procedimentale, in quanto per ognuna delle due la vigente normativa ambientale compendata nel TUA impone un previo provvedimento di pronuncia positiva di compatibilità ambientale (VIA Nazionale) del progetto ad opera dell'apposita Commissione VIA, nominata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (7). Pertanto, anche il

positivo esito del procedimento di VIA relativo all'attività

#### Note:

(2) In particolare, l'Istanza di Permesso di Ricerca *d71 F.R.-NP* riguarda la zona a largo delle coste da Otranto fino ai limiti della Provincia di Brindisi, mentre l'Istanza di Permesso di Ricerca *d72 F.R.-NP* riguarda la zona offshore da Otranto a S. Maria di Leuca.

(3) La normativa in materia è rappresentata dal D.Lgs. n. 625/1996 a mente del quale per le trivellazioni terrestri:

«Niente è dovuto sottoforma di *royalty* entro le 20mila tonnellate di olio greggio e 23 mln di mc di gas», per le trivellazioni in mare: «Niente è dovuto sottoforma di *royalty* entro le 50mila tonnellate di olio greggio e 80 mln di mc di gas».

Tali riferimenti normativi concorrono a determinare i numeri sorprendentemente deficitari delle royalties versate allo Stato che, secondo il dossier ancora inedito di WWF dal titolo *WWF 2011: Milioni di regali: Italia far West delle trivelle*, sono appena 28 pagamenti di *royalty* su 70 concessioni di coltivazione di idrocarburi a mare e solo 21 pagamenti di *royalty* sulle 136 concessioni di coltivazione di idrocarburi a terra. Non bastasse l'esiguità del numero di concessioni fruttifere, sembra altresì difficile intravedere ricadute positive in termini numerici soprattutto per le comunità locali che tollerano le attività petrolifere: infatti, per ogni permesso di coltivazione sulla terraferma, mentre le Regioni ricevono il 55% dell'aliquota da chi estrae, solo il 15% finisce nelle casse dei Comuni coinvolti. I dati economici risultano sufficientemente significativi se si studia il modello Basilicata, laddove su 3,6 miliardi di bilancio di previsione 2012 solo 136 milioni derivano da *royalty* (L'Espresso, n. 4/12).

(4) Di seguito l'elenco delle zone naturali protette interessate dal programma di lavori:

- SIC Torre Guaceto e Macchia S. Giovanni,
- ZPS Torre Guaceto,
- SIC/ZPS Stagni e saline di Punta della Contessa,
- SIC Foce Canale Giancola,
- AMP Torre Guaceto,
- RNS Torre Guaceto,
- SIC Rauccio,
- SIC Aquatina Frigole,
- SIC Torre Veneri,
- ZPS Le Cesine,
- SIC Le Cesine,
- SIC Torre dell'Orso,
- SIC Palude dei Tamari,
- SIC Laghi Alimini,
- SIC Costa Otranto - Santa Maria di Leuca,
- SIC Posidonieto Capo San Gregorio - Punta Ristola.

(5) «Prima Fase: esecuzione studio geologico regionale, rielaborazione e interpretazione di 150 ÷ 300km di dati sismici esistenti, e successiva acquisizione di 600 ÷ 900km di nuovi dati sismici 2D;

Seconda Fase:

una volta completata la prima fase, nel caso si evidenzi una struttura di interesse minerario, sarà eseguito un pozzo esplorativo ad una profondità stimata di circa 2500m». (Sintesi non tecnica dello Studio di Impatto Ambientale NP Permesso di Ricerca per Idrocarburi d71 F.R.-NP p. 9).

(6) La tecnica consiste nel generare un fronte di onde elastiche mediante l'espansione nell'acqua di un volume di aria compressa. L'aria viene immessa in una camera ricavata in speciali cilindri metallici di acciaio da cui, con un sistema a comando elettromagnetico, viene liberata nell'acqua in un tempo brevissimo. L'espansione provoca l'oscillazione delle particelle dell'acqua circostante, generando un fronte di onde elastiche, che si trasmettono secondo superfici sferiche concentriche fino a rimbalzare sul sottofondo marino ed essere captate da un idrofono una volta di ritorno in superficie.

(7) L'attività in oggetto è elencata negli «Allegati alla Parte Seconda» del D.Lgs. n. 152/2006, Allegato II - Progetti di competenza statale, punto 7) *Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in mare*.

di ispezione sismica non comporta la legittimazione a dar vita all'attività di trivellazione vera e propria, che dovrà comunque passare per un nuovo *iter* burocratico di valutazione di compatibilità ambientale (VIA Nazionale) del progetto di trivellazione del pozzo esplorativo.

In ogni caso, nella sentenza in commento il Comune di Ostuni interviene, opponendosi, già in questa prima fase di ispezione geofisica ed impugna il parere favorevole con prescrizioni reso il 12 marzo 2009 dalla Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale (VIA e VAS) sull'istanza della N.P. relativa al comparto **d149 D.R.NP**, quello appunto pianificato al largo della costa prospiciente il comune in questione.

In particolare, il Comune di Ostuni impugna il provvedimento positivo di VIA e gli atti connessi rappresentando che le operazioni di ispezione geofisica preliminari alla ricerca di idrocarburi vengono condotte con un **illegittimo frazionamento** della tecnica dell'*airgun*, un sistema altamente impattante sull'ambiente marino che non a caso è formalmente annoverato dalla stessa Unione Europea, nella proposta di direttiva n. 2006/16976, tra le fonti riconosciute di inquinamento.

Il tenore del provvedimento impugnato, dunque, si porrebbe in aperto contrasto con due principi fondanti dell'azione ambientale: il principio/concetto di impatto ambientale, definito all'art. 5, comma 1, lett. c) del D.Lgs. n. 152/2006 (8), ed il principio di precauzione di cui all'art. 3 *ter* del TUA (9), oltre che della disciplina della partecipazione mediante pubblica consultazione alla procedura di VIA di cui all'art. 24 del TUA.

Il Collegio leccese accoglie il motivo di ricorso sotto entrambe i profili.

### La natura parziale della valutazione di impatto ambientale

Innanzitutto, con riferimento al principio di impatto ambientale, il Collegio condivide l'impostazione dell'ente locale secondo cui è da censurare **la natura parziale** della Valutazione di impatto ambientale, compiuta dagli enti preposti alla verifica della incidenza sull'ambiente interessato dall'intervento progettato dalla N. P.. Infatti, la società controinteressata avrebbe sostanzialmente **scorporato in più lotti il progetto unitario** comprensivo di ben nove istanze impedendo, in tal modo, una valutazione complessiva delle criticità ambientali derivanti dalla attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi. Il tutto sembrerebbe essere finalizzato al precipuo scopo di evitare di incorrere nei limiti di cui all'art. 6, comma 2 dell'attuale legge mineraria n. 9/09 secondo cui:

«L'area del permesso di ricerca deve essere tale da consentire il razionale sviluppo del programma di ricerca e non può comunque superare l'estensione di 750

Km<sup>2</sup>. Nell'area del permesso possono essere comprese zone adiacenti di terraferma e mare».

In sostanza, sembrerebbe chiaro l'intento elusivo della società pretrolifera che, con la presentazione di più istanze relative ad aree adiacenti, verosimilmente tentava **sia** di evitare di incorrere nel limite dei 750 Km<sup>2</sup> contemplato dalla legge mineraria, **sia** di aggirare la normativa in materia di impatto ambientale.

Non a caso la NP, nel suo studio di impatto ambientale, precisa che nella specifica area interessata dalle ricerche, estesa giusto su un totale di 748.3 Km<sup>2</sup>, il rilevamento verrà effettuato impiegando una unica nave di acquisizione e quindi una **unica sorgente acustica**, eliminando in tal modo ogni possibilità di sovrapposizione di effetti legati alla generazione di più segnali acustici contemporaneamente presenti in una medesima area (10), attentamente sorvolando sull'impatto del sistema di ispezione sul totale dei nove compartimenti (pari invece a circa 6.600 chilometri quadrati) in cui è frazionato il progetto complessivo della società (11).

Il Tar di Lecce richiama il concetto di impatto ambientale di cui all'art. 5, comma 1, lett. c) del TUA che, per sua natura, appare insuscettibile di analisi frazionata. Non c'è dubbio, dunque, che l'intervento progettato, pur essendo

#### Note:

(8) Art. 5, comma 1, lett. c, D.Lgs. n. 152/2006:

«Impatto ambientale: l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazione fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti».

(9) Art. 3 *ter*, D.Lgs. n. 152/2006:

«La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».

(10) Così in *Sintesi non tecnica dello Studio di Impatto Ambientale NP Permesso di Ricerca per Idrocarburi d71 F.R.-NP*, p. 4.

(11) «L'area ricade parzialmente all'interno della fascia di rispetto di 12 miglia nautiche oltre il perimetro delle aree marine e costali tutelate, per circa 100 Km<sup>2</sup> su un totale di 748.3 Km<sup>2</sup> (13.4%), e ricade completamente al di fuori della fascia di rispetto di 5 miglia nautiche dalla linea di base» (*Sintesi non tecnica dello Studio di Impatto Ambientale NP Permesso di Ricerca per Idrocarburi d71 F.R.-NP* p. 7). Al riguardo, è da precisare che i progetti originari prevedevano lo sviluppo delle attività persino all'interno della fascia di rispetto delle 12 miglia nautiche; successivamente, con il D. Lgs 128/2010 avente ad oggetto limitazioni all'attività di ricerca idrocarburi, che ampliava il limite di interdizione alle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi fino alla soglia delle 12 miglia nautiche, la società ha dovuto ripermire la totalità dei comparti oggetto delle attività al di fuori della predetta soglia.

suddiviso in singole frazioni anche al solo fine di soddisfare esigenze di snellezza procedimentale dell'impresa, appare riconducibile ad **un unico programma imprenditoriale**: di conseguenza, sul terreno dell'assoggettamento a VIA, si rende senz'altro necessaria una analisi che tenga conto complessivamente degli **impatti cumulativi**.

In pratica, mentre da un lato l'imprenditore è tenuto al rispetto del principio di leale cooperazione con l'organo cui è attribuito il compito di monitorare gli effetti del suo progetto sull'ambiente, evitando di rappresentare in forma parcellizzata un più complesso programma di ricerca con l'unica finalità di minimizzarne le ricadute sull'ambiente, dall'altro lo stesso organo preposto a compiere la valutazione di impatto ambientale ha il preciso dovere di operarne la *reductio ad unitatem*, specie in presenza di elementi sintomatici della unicità di intervento.

Pur contemplando che tra i principi fondamentali dell'attività amministrativa vi è quello di non aggravio procedimentale, il tribunale ritiene altrettanto meritevole di tutela, se non prevalente nello specifico settore del diritto ambientale, l'esigenza di un'analisi approfondita delle **conseguenze complessive** che possono manifestarsi in un'area prescelta quale sito di ricerca di idrocarburi.

### Il fondamentale principio della valutazione unitaria

A conforto di tanto, il Collegio leccese richiama la giurisprudenza del Consiglio di Stato che, nella sentenza della sez. V, 16 giugno 2009, n. 3849, si è pronunciato in favore di una valutazione di impatto ambientale unitaria affermando che

«La procedura relativa alla valutazione di impatto ambientale non può essere elusa a mezzo di un riferimento a realizzazioni o interventi parziali, caratteristici nelle opere da realizzarsi per «tronchi» o «lotti»; necessitando la valutazione ambientale di una visione unitaria dell'opera, ostante alla possibilità che, con meccanismo di stampo elusivo, l'opera venga artificialmente suddivisa in frazioni eseguite in assenza della valutazione, perché, isolatamente prese, non configurano interventi sottoposti al regime protettivo».

Orientamento, peraltro, già risalente a pronunce altrettanto perentorie quali Cons. Stato, sez. VI, 30 agosto 2002, n. 4368 e Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, peraltro richiamata da Tar Bari, sez. II, n. 2602/10 anch'essa relativa ad una delle istanze gemelle della società N. P.:

«La valutazione ambientale, che deve accompagnare l'approvazione di un progetto definitivo di opera pubblica, necessita di una valutazione unitaria dell'opera, ostante alla possibilità che, con un meccanismo di stampo elusivo, l'opera venga artificialmente frazio-

nata in frazioni eseguite in assenza della valutazione perché, isolatamente prese, non configurano interventi sottoposti al regime protettivo».

Senza, peraltro, trascurare la stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia CE, secondo cui

«l'obiettivo della Direttiva n. 85/337 non può essere eluso tramite il frazionamento di un progetto e la mancata presa in considerazione dell'effetto cumulativo di più progetti non deve avere il risultato pratico di sottrarli nel loro insieme all'obbligo di valutazione laddove, presi insieme, essi possono avere un «notevole impatto ambientale» ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva modificata (Corte Giustizia CE, sez. II, 10 dicembre 2009 in procedimento C205/08) (12).

Infine, per chiudere il cerchio, il fondamentale principio della valutazione unitaria è stato da tempo chiarito anche a livello ministeriale nella circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 ottobre 1996, n. 15208 ove si precisa che la valutazione unitaria

«risponde alla logica intrinseca della valutazione di impatto ambientale, atteso che questa deve prendere in considerazione, oltre ad elementi di incidenza propria di ogni singolo segmento dell'opera, anche le interazioni degli impatti indotte dall'opera complessiva, sul sistema ambientale, che non potrebbero essere apprezzate nella loro completezza se non con riguardo anche agli interventi che, ancorché al momento non ne sia prospettata la realizzazione, siano posti in essere (o sia inevitabile che siano posti in essere) per garantire la piena funzionalità dell'opera stessa».

Per concludere sul punto, i giudici leccesi evidenziano che il programma di ricerca denominato *airgun*, sebbene sia stato prospettato con l'utilizzo di una sola nave al fine di mitigare l'impatto ambientale, non evita che il posizionamento della nave medesima in aree successive costringe le specie sottomarine che hanno subito l'impatto della esplosione di aria ad un innaturale mutamento di habitat, proprio al fine di porsi alla ricerca di altri siti protetti.

### Il rapporto tra principio di precauzione e natura eccessivamente impattante delle ricerche

Ciò posto, il secondo aspetto oggetto di scrutinio del tribunale riguarda invece il rapporto tra il principio di precauzione e la natura eccessivamente impattante delle ricerche per cui si richiedeva il permesso.

Anche in questo caso, pur apprezzando la serie di **accorgimenti tecnici** che riguardano la specifica esecuzione delle prospezioni petrolifere, il collegio giudica l'impatto

#### Note:

(12) Dello stesso tenore anche:

- Corte Giustizia CE, sez. II, 28 febbraio 2008 in procedimento C2/07.

ambientale del quale si discute **davvero imponente**, soprattutto nei riguardi di alcune specie di mammiferi marini che, per la loro particolarità ed esiguità numerica, vanno preservate da ogni possibile aggressione (13).

Proprio a tal riguardo il Tar Lecce richiama il principio di precauzione di cui all'art. 3 *ter* del D.Lgs. n. 152/2006 (TUA) quale regola fondante dell'azione ambientale, in base al quale la salvaguardia dell'ecosistema **in forma preventiva** è da considerarsi prevalente

«anche quando non sussistono evidenze scientifiche conclamate che illustrino la certa riconducibilità di un effetto devastante per l'ambiente ad una determinata causa umana».

Pertanto, poiché allo stato attuale delle conoscenze appare sussistere anche una probabilità minima di collegare il cd fenomeno dello spiaggiamento dei cetacei lungo le nostre coste al disorientamento provocato da fortissime esplosioni percepibili dai medesimi mammiferi durante le indagini geosismiche, la ricerca deve seguire metodiche meno invasive a tutela dell'ambiente (14).

A sostegno di tanto viene anche richiamata Tar Toscana sez. II, 20 aprile 2010, n. 986 secondo cui

«la semplice possibilità di un'alterazione negativa va considerata un ragionevole motivo di opposizione alla realizzazione di un'attività, sfuggendo, per l'effetto, al sindacato giurisdizionale la scelta discrezionale della p.a. di non sottoporre beni di primario rango costituzionale, qual è quello dell'integrità ambientale, ad ulteriori fattori di rischio che, con riferimento alle peculiarità dell'area, possono implicare l'eventualità, non dimostrabile in positivo ma neanche suscettibile di esclusione, di eventi lesivi».

### La violazione della disciplina della partecipazione alla procedura di VIA

Per concludere sulla sentenza, non resta che un accenno all'ulteriore motivo di gravame rappresentato dalla violazione della disciplina della partecipazione alla procedura di VIA mediante pubblica consultazione, di cui all'art. 24 del TUA (15).

Al riguardo, la censura del Comune ricorrente era fondata precisamente sulla violazione del disposto di cui al secondo comma dell'art. 24 TUA, in quanto la società proponente si sarebbe limitata alla pubblicazione della domanda di pronuncia di VIA e dell'annesso progetto e studio di impatto ambientale **solo su alcuni quotidiani a diffusione regionale**, non ottemperando all'obbligo di garantirne la pubblicazione anche su quotidiani a tiratura **nazionale**, vista la natura di progetti di competenza **statale**.

Orbene, è da segnalare che sul punto il Tar Lecce sorvola, concentrando la sua attenzione sui motivi di gravame appena menzionati. Nelle motivazioni della sentenza, in-

fatti, è dato notare che l'esame del Collegio passa immediatamente al vaglio il vizio della illegittima frammentazione del progetto di ricerca di idrocarburi. Tuttavia, nella sentenza «gemella» n. 2602/2010 del Tar Bari, sez. II, già richiamata, detto Collegio riteneva **anche** questo motivo **fondato**.

Nella fattispecie, il ragionamento dei giudici baresi muoveva dalla considerazione che i giornali «Il Giorno», scelto dalla NP quale quotidiano a diffusione nazionale, e «Puglia», scelto invece come periodico a tiratura regionale, **non soddisfano** le richieste caratteristiche di maggiore tiratura a livello rispettivamente nazionale e regionale come, viceversa, potrebbe ritenersi per il «Corriere della Sera», «Il Sole 24 Ore» e «La Gazzetta del Mezzogiorno».

### Conclusioni

In chiusura è doveroso un accenno all'*iter* amministrativo per le altre sette Istanze di Permesso di Ricerca tuttora pendenti presso il Ministero dell'Ambiente, in attesa del

#### Note:

(13) Al riguardo, appare oltremodo significativo che la stessa società pretro-lifera, all'interno del suo Studio di Impatto Ambientale, ammetta che

«Per quanto riguarda gli effetti sui mammiferi marini, studi sugli effetti delle esplorazioni sismiche su tali specie sono state condotte in Nord America e hanno stabilito che sia i Mysticeti (balene), che gli Odontoceti (delfini, orche, narvali, capodogli, focene, ecc.), mostrano comportamenti diretti ad evitare le navi che conducono le indagini sismiche, indagini che possono quindi disturbare la struttura delle popolazioni residenti nelle aree teatro delle operazioni disgregando in modo duraturo l'home range dei singoli individui. I Mysticeti sono usualmente considerati particolarmente a rischio perché essi, per comunicare, si affidano, a differenza degli Odontoceti, a suoni di bassa frequenza, nello stesso range di quelli usati nelle indagini sismiche». (Sintesi non tecnica dello Studio di Impatto Ambientale NP Permesso di Ricerca per Idrocarburi d71 F.R.-NP, p. 15).

Secondo i dati derivanti dagli studi inediti in materia della prof.ssa D'Orsogna, «In genere si usano spari che variano fra i 200-270 decibel, con violentissimi impatti sulla vita marina. Per fare un paragone, una esplosione nucleare in mare è di circa 300-310 decibel» (D'Orsogna - Osservazioni 2011, 60).

(14) Risulta evidente il riferimento al caso di specie dello spiaggiamento di nove capodogli verificatosi sulle coste delle Isole Tremiti nel 2009, a seguito del quale solo due mammiferi riuscirono a riprendere il largo mentre i restanti sette morirono. Da una tabella estratta dal lavoro appena richiamato della prof.ssa D'Orsogna, emerge inoltre che l'airgun rappresenta la terza fonte di inquinamento acustico sottomarino, seconda solo al terremoto sottomarino ed alle eruzioni vulcaniche marine.

(15) Art. 24, D.Lgs. n. 152/2006:

«2. Le pubblicazioni a mezzo stampa vanno eseguite a cura e spese del proponente. Nel caso di progetti di competenza statale, la pubblicazione va eseguita su un quotidiano a diffusione nazionale e su un quotidiano a diffusione regionale per ciascuna regione direttamente interessata. Nel caso di progetti per i quali la competenza allo svolgimento della valutazione ambientale spetta alle regioni, si provvederà con la pubblicazione su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale.

3. La pubblicazione di cui al comma 1 deve contenere, oltre una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili principali impatti ambientali, l'indicazione delle sedi ove possono essere consultati gli atti nella loro interezza ed i termini entro i quali è possibile presentare osservazioni».

provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ed, in particolare, per le istanze **d71 F.R.-NP** e **d72 F.R.-NP per la N. P.**, ossia i due diversi comparti che riguardano rispettivamente la costa della provincia di Lecce da Otranto a Brindisi e da Otranto a S. Maria di Leuca.

Dette istanze sono tuttora pendenti nella fase di istruttoria di VIA e, nonostante sia decorso il termine di 60 giorni, di cui all'art. 24, comma 4, D.Lgs. n. 152/2006, per la presentazione di osservazioni da parte di chiunque abbia interesse, lo stesso Ministero dell'Ambiente invita le amministrazioni interessate ed i cittadini ad inviare le proprie osservazioni.

È sorprendente, al riguardo, come tutto il tessuto civile ed istituzionale salentino si sia unito contro i progetti di trivellazione con apposite delibere regionali, provinciali e dei consigli comunali interessati che all'unanimità hanno espresso osservazioni negative (16).

Risulta immediato, al riguardo, il richiamo alla Risoluzione del 27 settembre 2010 della Commissione Europea con cui l'organo comunitario, sulla base della moratoria disposta dal Presidente degli Stati Uniti (17) successiva ai disastri ecologici del Golfo del Messico provocati dallo scoppio della piattaforma *offshore Deepwater Horizon* del 20 aprile 2010, e della piattaforma Vermillon Oil del 31 agosto 2010 (18), nonché sulla base del principio del *safety first*, decideva di **sospendere tutte le trivellazioni petrolifere** nelle acque comunitarie in attesa di leggi più garantiste. Anche se, con successiva Comunicazione del 12 ottobre 2010 (19), la stessa Commissione ha poi **limitato l'obbligo di sospensione** alle sole **nuove** piattaforme, lasciando agli Stati membri ogni decisione in merito a quelle già operanti.

Tali riflessioni, stimolate dalla trasformazione dei target dell'industria petrolifera verso riserve in acque profonde ed in condizioni climatiche estreme a causa del progressivo esaurimento dei giacimenti facili (20), hanno portato la Commissione ad individuare la **principali aree di intervento** nella revisione delle procedure di autorizzazione, nell'aggiornamento della legislazione esistente, nel miglioramento dei controlli da parte delle autorità pubbliche, nel rafforzamento delle potenzialità reattive ai disastri e nella maggiore cooperazione internazionale. La stessa richiesta di cooperazione che viene sollecitata **anche ai Paesi terzi dell'area mediterranea** ai quali, con l'apertura di nuovi partenariati internazionali, si richiedono i medesimi livelli di sicurezza garantiti nelle acque europee.

### Note:

(16) Al momento si registra una proposta di legge della Regione Puglia volta a bloccare le trivellazioni in tutto l'Adriatico.

(17) La moratoria di sospensione delle trivellazioni ad opera di Barak Obama è stata successivamente annullata con sentenza del 22 giugno 2010 del Giudice Distrettuale dello Stato della Louisiana.

(18) La piattaforma *Deepwater Horizon* ha disperso in acqua in 85 giorni circa 184 milioni di galloni di greggio, mentre per la piattaforma Vermillon Oil le conseguenze sono tuttora in corso di valutazione. Sul punto è possibile confrontare R. Bianchi, *Maree nere: la proposta della Commissione Europea contro gli ultimi disastri ecologici*, in questa *Rivista*, 2011, 6, 537.

(19) COM (2010) 560 def..

(20) Da stime preliminari emerge come il petrolio presente a largo delle nostre coste sia «pesante ed amaro», ossia di scarsa qualità e molto oneroso da raffinare.

## Il documento

### TAR Puglia Lecce, sez. I, sentenza 14 luglio 2011, n. 1341

#### Svolgimento del processo

In data 8 settembre 2008, la N.P. ha formulato istanza di pronuncia di compatibilità ambientale in relazione alla prima fase del programma di lavoro correlato a tre domande di permesso di ricerca di idrocarburi, sottoponendo a VIA le attività concernenti la esecuzione di indagini sismiche.

Dopo la pubblicazione su alcuni quotidiani a diffusione regionale della domanda di pronuncia di VIA con annesso deposito del progetto e dello SIA, il progetto è stato esaminato in data 12 marzo 2009 dalla commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS - la quale ha formulato parere favorevole con prescrizioni (con atti nn. 247248 del 12 marzo 2009)

In ultima analisi, con i decreti impugnati, il MATTM, di concerto con il MIBAC ha formulato un giudizio positivo di compatibilità ambientale dei tre progetti subordinatamente al rispetto delle prescrizioni dettate:

dalla commissione tecnica, consistenti esclusivamente in misure di prevenzione e mitigazione degli impatti previsti in danno dei mammiferi marini;

dal MIBAC, concernenti unicamente le misure da attuare in ipotesi di rinvenimento casuale di resti, relitti o manufatti. Il Comune di Ostuni, rappresentando che le operazioni di indagine geofisica preliminari alla ricerca di idrocarburi

consistono nell'impiego della metodica definita AIRGUN, la quale è ufficialmente annoverata tra le forme riconosciute di inquinamento dalla proposta di direttiva n. 2006/16976, impugna i decreti e gli atti connessi in epigrafe alla luce dei seguenti motivi, qui di seguito esposti sinteticamente:

I - è stato violato l'art 24 del codice ambiente che disciplina la fase della consultazione pubblica della procedura di VIA;  
II - il parere reso dalla commissione tecnica di VIA è viziato da incompetenza in ragione della illegittima composizione dell'organo;

III - il progetto di ricerca cui inerisce la VIA impugnata è solo una frazione di modeste dimensioni di un intervento ben più esteso, costituito da ben cinque richieste di permessi di ricerca, e da ulteriori due permessi già conseguiti dalla società.

Si sono costituiti in giudizio:

il Ministero per i Beni e le Attività Culturali,

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

per resistere al ricorso del quale hanno chiesto che sia dichiarata l'infondatezza.

Si è costituita in giudizio la società N.P. ed ha insistito per la infondatezza del gravame.

Hanno spiegato intervento *ad adiuvandum* il Comune di Fasano e la Regione Puglia, nonché il Comune di Monopoli. Dopo la concessione della tutela cautelare, il ricorso è stato deciso alla pubblica udienza del 9 marzo 2011

### Motivi della decisione

Occorre evidenziare che la società contro interessata N.P. ltd, dopo la pronuncia della sentenza n. 2602/2010 del TAR Puglia, Bari, e della ordinanza cautelare n. 130/2010 resa dal Collegio, ha nuovamente riproposto istanza di pronuncia di compatibilità ambientale, stavolta con riferimento ai tre permessi di ricerca di idrocarburi complessivamente considerati.

La circostanza è stata posta in risalto anche dalla difesa del Comune di Ostuni ricorrente, per desumerne un sopravvenuto difetto di interesse alla pronuncia nel merito.

Il Collegio prende atto della circostanza in questione ai fini della relativa declaratoria di sopravvenuto difetto di interesse.

Il ricorso è peraltro fondato con particolare riguardo al terzo motivo di censura.

Con questo gruppo di doglianze, il Comune di Ostuni lamenta la natura parziale della Valutazione di impatto ambientale compiuta dagli enti preposti alla verifica della incidenza dell'intervento progettato dalla N.P. sull'ambiente interessato. Detto intervento prefigura, - secondo la tesi dell'ente locale ricorrente- in realtà, un unico programma di ricerca di idrocarburi che la società controinteressata avrebbe sostanzialmente scorporato in più lotti impedendo, in tal modo, una valutazione complessiva delle criticità ambientali derivanti dalla attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi.

Dette criticità avrebbero dovuto formare oggetto di unica valutazione atteso che la contro-interessata ha rivolto ben cinque istanze finalizzate al conseguimento di altrettanti permessi di ricerca di idrocarburi al largo delle coste brindisine quasi senza soluzione di continuità; ed ha già ottenuto altri due permessi di ricerca che riguardano aree contigue alle prime.

L'impostazione seguita dall'ente locale va condivisa.

Quando l'intervento progettato, pur essendo suddiviso in singole frazioni anche al solo fine di soddisfare esigenze di snellezza procedimentale dell'impresa, appare riconducibile ad un unico programma imprenditoriale, la conseguenza che si registra sul terreno del doveroso assoggettamento a VIA è senz'altro quella di una analisi che tenga conto necessariamente dei cd impatti cumulativi.

Il codice dell'ambiente, con l'art. 5, comma 1, lettera c, restituisce invero un concetto di impatto ambientale che, per sua natura, appare insuscettibile di analisi frazionata.

L'impatto ambientale viene infatti descritto come « l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti».

Logica conseguenza di questo approccio alla nozione di impatto ambientale appare l'obbligo, per l'imprenditore, di evidenziare gli interventi connessi, complementari o a servizio di quello proposto - così come prescritto dall'art 3, comma 2, lettera b), n. 2 del D.P.C.M. 27 dicembre 1988 perché solo così è possibile una verifica illuminante ed esaustiva della incidenza ambientale di un progetto complesso

Ciò significa che, pur a fronte di una pluralità di procedimenti amministrativi messi in moto dall'imprenditore, l'organo preposto a compiere la valutazione di impatto ambientale ha il preciso dovere di operarne la *reductio ad unitatem*, specie in presenza di elementi sintomatici della unicità di intervento.

L'imprenditore, dal canto suo, è tenuto ad un contegno di leale cooperazione con l'organo cui è attribuito il compito di monitorare gli effetti sull'ambiente del suo progetto, il che implica che non può smembrare un unico programma di ricerca in più segmenti al fine di minimizzarne le ricadute sull'ambiente.

Questo ordine di argomentazioni conduce nella direzione di una valutazione di impatto ambientale unitaria, in ragione delle su richiamate esigenze, del tutto disattese nel caso.

Anche il Consiglio di Stato si è pronunciato in favore di una valutazione di impatto ambientale unitaria, affermando che «La procedura relativa alla valutazione di impatto ambientale non può essere elusa a mezzo di un riferimento a realizzazioni o interventi parziali, caratteristici nelle opere da realizzarsi per «tronchi» o «lotti»; necessitando la valutazione ambientale di una visione unitaria dell'opera, ostante alla possibilità che, con meccanismo di stampo elusivo, l'opera venga artificiosamente suddivisa in frazioni eseguite in assenza della valutazione, perché, isolatamente prese, non configurano interventi sottoposti al regime protettivo (Consiglio Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3849).

Sul punto il Collegio ritiene di dover precisare che è ben vero che uno dei principi fondamentali dell'attività amministrativa è quello di non aggravio procedimentale, ma è altrettanto meritevole di tutela - nello specifico settore del diritto ambientale - l'esigenza di una analisi approfondita delle conseguenze complessive che possono manifestarsi in un'area prescelta quale sito di interesse, per lo svolgimento di attività di rilevanza economica, il che può esigere, di contro, un prolungamento della tempistica procedimentale.

Nel caso di specie, del resto, la necessità di uno studio relativo agli impatti cumulativi derivanti dall'impiego del metodo di prospezione geofisica denominato *air gun* si coglie non appena si consideri non solo la particolarità del metodo di prospezione geofisica, ma anche le conseguenze sulla fauna marina.

Invero, occorre evidenziare che il sistema denominato *air gun* consiste nella esplosione di un quantitativo di aria a velocità notevolissima la quale, in caso di presenza di giacimenti restituisce a bordo di una nave sentinella un'onda rivelatrice della presenza dei medesimi.

Ora, compiendo una disamina dei profili più tecnici dell'operazione, si deve osservare che, sebbene sia stato prospettato l'utilizzo di una sola nave destinata a registrare le onde d'urto che segnalano la presenza di giacimenti di idrocarburi, è evidente che il posizionamento della nave medesima in aree successive costringe le specie sottomarine che hanno subito l'impatto della esplosione di aria, a un innaturale mutamento di habitat, proprio al fine di porsi alla ricerca di siti protetti.

Né può mancare di evidenziare che, malgrado la previsione, nel contesto del decreto ministeriale impugnato, di una serie di accorgimenti che riguardano la specifica esecuzione delle prospezioni petrolifere, l'impatto ambientale del quale si discute appare davvero imponente.

Detto impatto si manifesta, come la difesa del Comune ha ben documentato, nei riguardi di alcune specie di mammiferi marini che, per la loro particolarità e esiguità numerica, vanno preservate da ogni possibile aggressione. Sotto tale riguardo, il Collegio deve richiamare il principio di precauzione che costituisce regola fondante dell'azione ambientale, in uno ai criteri ulteriori descritti dall'art 3 *ter* del D.Lgs. n. 152/2006.

Dal principio di precauzione deriva l'esigenza di un'azione ambientale consapevole e capace di svolgere un ruolo teso alla salvaguardia dell'ecosistema in funzione preventiva, anche quando non sussistono evidenze scientifiche conclamate che illustrino la certa riconducibilità di un effetto devastante per l'ambiente ad una determinata causa umana. Questo vuol dire che, se allo stato attuale delle conoscenze, appare sussistere anche una probabilità minima di collegare il cd fenomeno dello spiaggiamento dei cetacei lungo le nostre coste al disorientamento provocato da fortissime esplosioni percepibili dai medesimi mammiferi durante le indagini geosismiche (condotte in vista della ricerca di idrocarburi), la ricerca deve seguire metodiche meno invasive a tutela dell'ambiente.

Questa opzione argomentativa è seguita da Tar Toscana che insegna «La valutazione di impatto ambientale comporta una valutazione anticipata finalizzata, nel quadro del principio comunitario di precauzione, alla tutela preventiva dell'interesse pubblico ambientale, con la conseguenza che, in presenza di una situazione ambientale connotata da profili di specifica e documentata sensibilità, anche la semplice possibilità di un'alterazione negativa va considerata un ragionevole motivo di opposizione alla realizzazione di un'attività, sfuggendo, per l'effetto, al sindacato giurisdizionale la scelta discrezionale della p.a. di non sottoporre beni di primario rango costituzionale, qual è quello dell'integrità ambientale, ad ulteriori fattori di rischio che, con riferimento alle peculiarità dell'area, possono implicare l'eventualità, non dimostrabile in positivo ma neanche suscettibile di esclusione, di eventi lesivi (TAR Toscana Firenze, sez. II, 20 aprile 2010, n. 986).

Ma proprio questa ragione esige altresì che, in difetto di metodi di ricerca meno impattanti, non v'è dubbio che unico



baluardo di difesa per l'ambiente rimanga quello di una valutazione di impatto unitaria, cioè tale da fornire una visione completa delle interazioni e degli effetti di un programma umano di sfruttamento delle risorse sull'ecosistema da proteggere.

Il ricorso va pertanto accolto, e i decreti ministeriali impugnati vanno annullati.

Le spese processuali possono essere compensate.

**P.Q.M.**

**- Omissis -**

### LIBRI

## Guida alla gestione dei RAEE, delle pile e dei Centri di raccolta

**Bernardino Albertazzi**

Anno 2011, pag. 224, € 39,00

#### Contenuti:

Capitolo 1 - La disciplina dei RAEE (progettazione dei prodotti/ sistema di gestione/ obblighi e responsabilità di produttori e distributori/ trasporto/ iscrizioni e modulistica/ sistema sanzionatorio)

Capitolo 2 - La gestione dei RAEE dal punto di vista tecnico, operativo, economico (fase di raccolta, fasi di trasporto e trattamento, processi di trattamento, sanzioni)

Capitolo 3 - Il D.M. 65/2010 (processi di gestione, indicazioni tecniche ed operative, accordi collegati)

Capitolo 4 - La disciplina delle pile e degli accumulatori (obiettivi/ trattamento/ riciclaggio/ sanzioni)

Capitolo 5 - La gestione delle pile e degli accumulatori dal punto di vista tecnico, operativo, economico (fasi di raccolta, trasporto, trattamento/ modulistica/principali processi di trattamento)

Capitolo 6 - La disciplina dei centri di raccolta

Capitolo 7 - La gestione dei centri di raccolta dal punto di vista normativo, tecnico, operativo, economico

Capitolo 8 - I RAEE, i rifiuti di pile ed accumulatori ed i centri di raccolta a livello europeo ed italiano (stato dell'arte/ ipotesi ed aree di sviluppo/ miglioramento del sistema).

#### Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali** (tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona:** ([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))
- **www.ipsoa.it**
- **Ufficio Vendite Dirette Indicialia** (tel. 06.5196111 - fax 06.51961145)
- **Agente Indicialia di zona** ([www.indicialia.it](http://www.indicialia.it))

