



(All. 1)

C-110/20-1

Publicato il 13/02/2020



N. 01154/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 04413/2019 REG.RIC.  
N. 04418/2019 REG.RIC.  
N. 06005/2019 REG.RIC.  
N. 06009/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

Iscritto nel Registro della Corte di giustizia sotto il n°	1144179
Lussemburgo,	28.02.2020
Fax/E-mail:	
Depositato il:	27/2/20
Per il Cancelliere, Roberto Schiano Amministratore	

sul ricorso numero di registro generale 4413 del 2019, proposto dalla Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Amato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

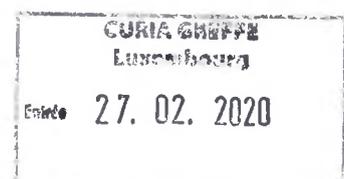
**contro**

il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; il Ministero dello sviluppo economico; la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

**nei confronti**

della società Global Petroleum Ltd, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Emanuele Turco ed Elda Turco, con





domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 4418 del 2019, proposto dalla Regione Puglia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Amato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

***contro***

il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; il Ministero dello sviluppo economico; la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

***nei confronti***

della società Global Petroleum Ltd, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Emanuele Turco ed Elda Turco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 6005 del 2019, proposto dalla Regione Puglia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Amato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

***contro***

il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; il Ministero dello sviluppo economico; la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

***nei confronti***

della società Global Petroleum Ltd, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Emanuele Turco ed Elda Turco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 6009 del 2019, proposto dalla Regione Puglia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Amato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

***contro***

il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; il Ministero dello sviluppo economico; la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

***nei confronti***

della società Global Petroleum Ltd, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Emanuele Turco ed Elda Turco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

***per l'annullamento***

(ricorso n.4413/2019)

della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, sezione II *bis*, 26 novembre 2018



n.11458, che ha respinto il ricorso n. 14555/2016 R.G. proposto per l'annullamento: del decreto 14 ottobre 2016 n. 283, pubblicato per estratto sulla Gazzetta ufficiale – GU parte II 3 dicembre 2016 n.143, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – MATTM, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo – MIBACT, recante la compatibilità ambientale di un progetto consistente nell'effettuazione di una indagine sismica 2D, ed eventualmente in 3D, nell'area dell'istanza di permesso di ricerca di idrocarburi denominato "d 82 F.R. – GP" ubicato nella zona antistante la costa pugliese>>, presentato dalla società Global Petroleum Limited;

dei pareri della Commissione tecnica di valutazione dell'impatto ambientale- VIA e valutazione ambientale strategica- VAS 15 maggio 2015, n. 1785, 17 luglio 2015, n. 1836, 9 ottobre 2015, n. 1885, e 29 aprile 2016, n. 2052;

di ogni altro atto presupposto, inerente e consequenziale;

(ricorso n.4418/2019)

della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, sezione II *bis*, 26 novembre 2018 n.11459, che ha respinto il ricorso n. 14556/2016 R.G. proposto per l'annullamento:

a) del decreto 14 ottobre 2016, n. 284, pubblicato per estratto sulla Gazzetta ufficiale – GU parte II 3 dicembre 2016, n. 143, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – MATTM, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo – MIBACT, recante la compatibilità ambientale di un progetto consistente nell'effettuazione di una indagine sismica 2D, ed eventualmente in 3D, nell'area dell'istanza di permesso di ricerca di idrocarburi denominato "d 82 F.R. – GP" ubicato nella zona antistante la costa pugliese>>, presentato dalla società Global Petroleum Limited;

b) dei pareri della Commissione tecnica di valutazione dell'impatto ambientale- VIA e valutazione ambientale strategica- VAS 15 maggio 2015, n. 1785, 17 luglio 2015, n.1836, 9 ottobre 2015, n. 1885, e 29 aprile 2016, n. 2052;

di ogni altro atto presupposto, inerente e consequenziale;

(ricorso n.6005/2019)

della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, sezione II *bis*, 14 gennaio 2019 n.448, che ha respinto il ricorso n. 10615/2017 R.G. proposto per l'annullamento:

a) del decreto 31 agosto 2017, n. 222, pubblicato per estratto sulla Gazzetta ufficiale – GU parte II 12 ottobre 2017, n. 120, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – MATTM, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo – MIBACT, recante la compatibilità ambientale di un progetto consistente nell'effettuazione di una indagine sismica 2D, ed eventualmente in 3D, nell'area dell'istanza di permesso di ricerca di idrocarburi denominato "d 82 F.R. – GP" ubicato nella zona antistante la costa pugliese>>, presentato dalla società Global Petroleum Limited;

b) dei pareri della Commissione tecnica di valutazione dell'impatto ambientale-VIA e valutazione ambientale strategica- VAS 15 maggio 2015, n. 1785, 17 luglio 2015, n.1836, 9 ottobre 2015, n. 1885, e 29 aprile 2016, n. 2052;

di ogni altro atto presupposto, inerente e consequenziale;

(ricorso n.6009/2019)

della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, sezione II *bis*, 14 gennaio 2019 n.449, che ha respinto il ricorso n. 10617/2017 R.G. proposto per l'annullamento:

a) del decreto 31 agosto 2017, n. 251, pubblicato per estratto sulla Gazzetta ufficiale – GU parte II 12 ottobre 2017, n. 120, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – MATTM, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo – MIBACT, recante la compatibilità ambientale di un progetto consistente nell'effettuazione di una indagine sismica 2D, ed eventualmente in 3D, nell'area dell'istanza di permesso di ricerca di idrocarburi denominato "d 82 F.R. – GP" ubicato nella zona antistante la costa pugliese>>, presentato dalla società Global Petroleum Limited;

b) dei pareri della Commissione tecnica di valutazione dell'impatto ambientale-VIA e valutazione ambientale strategica- VAS 15 maggio 2015, n. 1785, 17 luglio 2015, n.1836, 9 ottobre 2015, n. 1885, e 29 aprile 2016, n. 2052;

di ogni altro atto presupposto, inerente e consequenziale;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni indicate in epigrafe e della Global Petroleum Ltd;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2020 il Cons. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti gli avvocati Francesco Amato, Emanuele Turco e Isabella Maria Stoppani, questi su delega dell'avvocato Elda Turco, e l'avvocato dello Stato Giulio Bacosi;

ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.

#### 1. PREMESSA IN FATTO

1. La controinteressata appellata è un'impresa australiana attiva in tutto il mondo nel settore degli idrocarburi *off shore*, la quale il 27 agosto 2013 ha presentato al Ministero per lo sviluppo economico (MISE) quattro istanze per ottenere altrettanti permessi di ricerca in aree contigue fra loro, denominate rispettivamente d 82 F.R.- GP, d 83 F.R.- GP, d 80 F.R.- GP e d 81 F.R.- GP e localizzate al largo della costa pugliese.

2. Il procedimento di rilascio del permesso era disciplinato all'epoca dei fatti dal decreto direttoriale del MISE 22 marzo 2011, vigente alla data di presentazione delle domande e fino al 4 settembre 2015, e ciò in forza dell'art. 58 del successivo decreto direttoriale MISE 15 luglio 2015, nonché dallo stesso decreto 15 luglio 2015 fino al 3 aprile 2017, e ciò in forza dell'art. 20, commi 2 e 7, del decreto MISE 7 dicembre 2016 nel suo testo originario.

Entrambi i regolamenti attuativi di disciplina del procedimento di rilascio del titolo avevano lo stesso contenuto, poiché sia l'art. 6, comma 4, lettera b), del D.D. 22 marzo 2011, sia l'art. 9, comma 4, lettera a), del D.D. 15 luglio 2015 prevedevano che – dopo la pubblicazione della domanda e l'esaurimento della fase di esame di

eventuali domande di altri aspiranti - l'interessato dovesse autonomamente presentare una istanza per ottenere la positiva valutazione di impatto ambientale del proprio progetto.

Il decreto direttoriale 7 dicembre 2016 prevede all'art. 3, comma 9, un procedimento unico, nel quale il giudizio di compatibilità ambientale è acquisito nell'ambito di una conferenza di servizi.

3. L'interessata il giorno 30 maggio 2014 ha presentato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) quattro istanze, protocollate il successivo 5 giugno 2014 (nn. DVA 2014 17238, 17235, 17237 e 17236), per ottenere le necessarie pronunce di compatibilità ambientale ai sensi degli artt. 22 e ss. del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, relative a indagini sismiche a due dimensioni ed eventualmente a tre dimensioni, da effettuare con la tecnica del cd *air gun* nelle aree interessate.

Questa tecnica di indagine utilizza un generatore di aria compressa ad alta pressione, denominato *air gun*, per generare onde sismiche che colpiscono il fondale; analizzando l'eco di ritorno, è possibile ricostruire la conformazione delle rocce che lo costituiscono e individuare eventuali depositi di idrocarburi sfruttabili commercialmente.

L'attività, se posta in essere senza controllo, può essere dannosa per la fauna marina, e da ciò nasce la necessità della VIA.

4. Con i quattro decreti 14 ottobre 2016, n. 283 e n. 284, 31 agosto 2017, n. 222 e n. 251, il MATTM, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), ha dichiarato la compatibilità ambientale dei progetti, e ogni decreto ha dato atto che la controinteressata appellata ha presentato le quattro istanze, relative ai permessi le cui aree sono contigue, ognuna di essi di superficie di poco inferiori ai 750 chilometri quadrati; ha poi dato atto che "non è stato possibile presentare un'unica istanza di conferimento, in quanto la l. 9 gennaio 1991, n. 9, prevede che l'area del permesso di ricerca di idrocarburi debba essere tale da consentire il razionale sviluppo del programma di ricerca e non possa

comunque superare l'estensione di 750 chilometri quadrati", ma ha aggiunto che "al fine comunque di potere valutare anche gli impatti cumulativi la Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS ha fatto specifica richiesta alla Società di approfondimenti in merito a tale aspetto".

5. La Regione Puglia, quale ente chiamato a partecipare al procedimento e comunque esponente degli interessi della collettività dei propri cittadini, ha impugnato tali decreti con distinti ricorsi di primo grado al TAR competente, deducendo in ciascuno di essi un motivo di violazione dell'art. 6, comma 2, della citata l. 9/1991, per cui l'area del permesso di ricerca non può superare i 750 chilometri quadrati, limite che essa ha interpretato come riferito non solo al singolo permesso, ma anche al singolo operatore, che quindi a suo avviso non potrebbe ottenere permessi relativi ad un'area di complessiva superficie maggiore; di conseguenza la Regione ha ritenuto che l'Amministrazione, con il rilascio dei quattro permessi citati, abbia eluso tale asserito divieto.

6. Con le sue quattro sentenze ora appellate, il TAR ha respinto i ricorsi e - nelle motivazioni, identiche - ha ritenuto che l'asserita elusione non sussista; il TAR ha infatti affermato che la legge 9/1991 sarebbe volta non a salvaguardare l'ambiente (tutelato da altre normative di legge), ma a favorire il razionale sfruttamento delle risorse di idrocarburi e quindi la concorrenza fra gli operatori del settore; ha quindi concluso che il singolo operatore ben potrebbe ottenere più titoli abilitativi, anche per aree contigue, purché presenti ciascuna istanza per un'area inferiore ai 750 chilometri quadrati e ottenga ogni autorizzazione all'esito di un distinto procedimento.

7. Contro tali sentenze, la Regione Puglia ha proposto distinte impugnazioni, con altrettanti appelli rubricati ai nn. 4413/2019, 4418/2018, 6005/2019 e 6009/2019 R.G. di questo Consiglio di Stato, contenenti ciascuno un identico motivo di violazione dell'art. 6, comma 2, della l. 9/1991, interpretato nei termini sopra illustrati, già sostenuti nel corso del giudizio di primo grado.



La Regione appellante afferma infatti, che proprio l'esigenza di promuovere la concorrenza nel settore imporrebbe di limitare all'area considerata l'estensione massima dei permessi rilasciabili al singolo operatore, che altrimenti, a titolo di paradosso, potrebbe occupare tutto il mare sfruttabile con la propria attività; per il caso in cui si ritenga invece di condividere l'interpretazione fatta propria dal TAR, l'appellante chiede invece a questo Giudice di sollevare avanti la Corte di giustizia dell'Unione europea la questione della compatibilità della normativa nazionale con la direttiva 94/22/CE e in particolare con l'art. 4 di essa.

8. L'amministrazione statale appellata ha resistito, rispettivamente con atti 26 giugno e memorie 12 dicembre 2019 nei ricorsi nn. 4413 e 4418/2019 e con atti 16 gennaio 2020 nei ricorsi nn. 6005 e 6009/2019, ed ha chiesto che l'appello sia respinto; identiche conclusioni ha preso la controinteressata, la quale ha resistito con memorie 18 luglio 2019 nei ricorsi nn. 4413 e 4418/2019 e con memorie 7 agosto 2019 nei ricorsi nn. 6005 e 6009/2019.

9. L'appellante Regione, con memorie 7 gennaio 2020 nel ricorso n. 4413/2019 e 30 dicembre 2019 nei restanti ricorsi, ha ribadito le proprie asserite ragioni.

10. All'udienza del giorno 23 gennaio 2020, la Sezione ha trattenuto i ricorsi in decisione.

11. I ricorsi sono connessi, sia soggettivamente che oggettivamente, e vanno quindi riuniti.

12. Ai sensi dell'art. 267 comma 3 TFU, questo Giudice è "*giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno*", e pertanto solleva la questione di compatibilità della normativa nazionale con la direttiva europea citata, nei termini che seguono.

## 2. NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

1. Le norme dell'Unione rilevanti nel caso di specie sono contenute nella direttiva 94/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 1994, rubricata come "*relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi*".



2. Rilevano in primo luogo, come chiarificazione dei principi ai quali la direttiva si ispira, i “*considerando*” quinto, sesto ed ottavo di essa.

*In base al quinto, “occorre garantire l'accesso non discriminatorio alle attività di prospezione, di ricerca e di coltivazione degli idrocarburi e al loro esercizio, secondo modalità che favoriscono una maggiore concorrenza nel settore, onde contribuire ad una prospezione, ricerca e coltivazione ottimali delle risorse negli Stati membri e rafforzare l'integrazione del mercato interno dell'energia”.*

*In base al sesto, “a tal fine occorre introdurre norme comuni affinché ai procedimenti di concessione delle autorizzazioni per la prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi possano partecipare tutti gli enti provvisti dei necessari requisiti; ... il rilascio delle autorizzazioni deve basarsi su criteri obiettivi, resi noti mediante pubblicazione; ... anche le condizioni cui esso è subordinato devono essere rese note in anticipo a tutti gli enti che partecipano al procedimento”.*

*In base all’ottavo, “l'estensione delle aree costituenti oggetto di autorizzazioni e la durata di quest'ultime devono essere limitate in modo da evitare di riservare ad un unico ente un diritto esclusivo su aree per le quali la prospezione, ricerca e coltivazione possono essere avviate in modo più efficace da diversi enti”.*

3. Rilevano poi l’art. 4 della direttiva stessa e l’art. 3 comma 2 da esso citato.

*In base all’art. 4 della direttiva: “Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché: a) se la delimitazione delle aree geografiche non risulta da una precedente divisione geometrica del territorio, la superficie di ciascuna di esse sia determinata in modo da non eccedere quanto giustificato dall'esercizio ottimale delle attività sotto il profilo tecnico ed economico. Nel caso di rilascio di autorizzazioni in base ai procedimenti di cui all'articolo 3, paragrafo 2, sono stabiliti criteri oggettivi, di cui gli enti possono prendere conoscenza prima di presentare le domande; b) la durata dell'autorizzazione non superi il periodo necessario per portare a buon fine le attività per le quali essa è stata concessa.*



*Tuttavia le autorità competenti possono prorogare la durata dell'autorizzazione se la durata stabilita non è sufficiente per completare l'attività in questione e se l'attività è stata condotta conformemente all'autorizzazione; c) gli enti non godano di diritti esclusivi nell'area geografica per la quale hanno ottenuto un'autorizzazione per un periodo più lungo di quanto sia necessario per il corretto esercizio delle attività autorizzate”.*

In base all'art. 3 § 2 della direttiva, il procedimento per assegnare le autorizzazioni scegliendo fra più soggetti in concorrenza fra loro “è avviato: a) su iniziativa delle autorità competenti, mediante avviso che invita a presentare domande da pubblicarsi nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee almeno 90 giorni prima della data limite per la presentazione delle domande; oppure b) mediante un avviso che invita a presentare domande, da pubblicarsi nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee dopo che un ente ha presentato una domanda, fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1. Ogni altro ente interessato dispone di un termine di almeno 90 giorni a decorrere dalla data di pubblicazione per presentare una domanda (comma 1). L'avviso specifica il tipo di autorizzazione, l'area o le aree geografiche che sono o possono essere, in parte o interamente, oggetto della domanda, nonché la data proposta o il termine ultimo per il rilascio dell'autorizzazione (comma 2). L'avviso specifica se è prevista una preferenza per le domande presentate da enti costituiti da una singola persona fisica o giuridica (comma 3)”.

## 1. NORMATIVA NAZIONALE

1. La normativa nazionale rilevante nel caso di specie è rappresentata anzitutto dall'art. 6 -commi da 1 a 6 - della legge 9 gennaio 1991, n. 9, in materia di permesso di ricerca degli idrocarburi, come modificato dal d. lgs. 25 novembre 1996, n. 625, di recepimento della direttiva 94/22/CE sopraindicata: “Il permesso di ricerca è accordato con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentiti il Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia, e la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente



*interessata di concerto, per le rispettive competenze, con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro della marina mercantile per quanto attiene alle prescrizioni concernenti l'attività da svolgere nell'ambito del demanio marittimo, del mare territoriale e della piattaforma continentale (comma 1).*

*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 chilometri quadrati; nell'area del permesso possono essere comprese zone adiacenti di terraferma e mare (comma 2).*

*Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, qualora valuti che l'area richiesta non abbia dimensioni sufficienti e configurazione razionale in relazione alle finalità ottimali della ricerca, ha facoltà di non accordare il permesso di ricerca fino a quando non si renda possibile l'accorpamento dell'area stessa con aree finitime (comma 3).*

*La durata del permesso è di sei anni (comma 4).*

*Il titolare del permesso ha diritto a due successive proroghe di tre anni ciascuna, se ha adempiuto agli obblighi derivanti dal permesso stesso (comma 5).*

*Al titolare del permesso può essere accordata un'ulteriore proroga qualora, alla scadenza definitiva del permesso, siano ancora in corso lavori di perforazione o prove di produzione per motivi non imputabili a sua inerzia, negligenza o imperizia. La proroga è accordata per il tempo necessario al completamento dei lavori e comunque per un periodo non superiore ad un anno. Con il decreto di proroga è approvato il programma tecnico e finanziario particolareggiato relativo al nuovo periodo di lavori (comma 6).*

2. Il procedimento per il rilascio del titolo nel caso in esame era disciplinato anzitutto dal decreto direttoriale MISE 22 marzo 2011, vigente alla data di presentazione delle domande e fino al 4 settembre 2015, e ciò in forza dell'art. 59 del successivo Decreto direttoriale MISE 15 luglio 2015, per cui *‘Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione nella*

*Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana” appunto al 3 settembre 2015 “e nella stessa data cessa di produrre effetti il D.D. 22 marzo 2011”.*

*La norma di riferimento era il citato art. 6, comma 4, del decreto, per cui ‘Il procedimento unico per il rilascio del permesso di ricerca è così articolato: a) L'istanza, presentata secondo le modalità indicate all'articolo 3, è pubblicata nel BUIG del mese successivo alla data di presentazione, nell'ambito del permesso di ricerca di cui al comma 1, dell'istanza medesima; per un periodo di tre mesi dalla data di pubblicazione, sono accettate domande in concorrenza in accordo ai disposti di cui all'art. 4 del d. lgs 625/96. Successivamente, decorso tale termine viene acquisito il parere della CIRM, integrata da un rappresentante della Regione interessata. La selezione tra domande concorrenti è effettuata in base ai criteri di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625. b) Il Ministero comunica ad ognuno degli interessati l'esito motivato della risoluzione della concorrenza indicando l'istanza prescelta per il seguito istruttorio. Entro 90 giorni dalla comunicazione, o, nel caso non siano presentate istanze in concorrenza, entro 90 giorni dalla data di chiusura del periodo di concorrenza, la società richiedente presenta all'autorità competente la richiesta di verifica di assoggettabilità ambientale o di valutazione di impatto ambientale. Dell'avvenuta presentazione della richiesta di verifica di assoggettabilità ambientale è data tempestiva comunicazione al Ministero da parte della società richiedente. c) Nel caso il suddetto termine non venga rispettato ed in mancanza di proroga concessa dal Ministero a seguito di motivata istanza, la domanda è rigettata. Il Ministero ne dà comunicazione all'escluso e all'autorità competente in merito alla valutazione di impatto ambientale. d) Nell'ambito del procedimento unico al quale, ai sensi del comma 77 della legge 23 agosto 2004, n. 239, come modificata dall'articolo 27, comma 34 della legge 23 luglio 2009, n. 99, partecipano le amministrazioni statali e regionali interessate, vengono acquisiti i pareri delle amministrazioni, l'esito della procedura di valutazione ambientale e, per la terraferma, l'intesa della Regione. e) Le amministrazioni comunque interessate al procedimento di cui alla*



lettera d) sono: i) per la terraferma: la Regione interessata; ii) per il mare: il Ministero dell'ambiente, il Ministero delle infrastrutture e trasporti ed il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali”.

3. Dal giorno 4 settembre 2015 al rilascio dei provvedimenti impugnati, il procedimento era invece disciplinato dal decreto direttoriale MISE 15 luglio 2015, rimasto in vigore fino al 4 aprile 2017, in forza dell'art. 20 - commi 1, 2 e 7 - del D.D. MISE 7 dicembre 2016, secondo i quali “*Il presente decreto, che sostituisce il disciplinare tipo approvato con decreto 25 marzo 2015, si applica ai titoli minerari vigenti, ai procedimenti in corso o attivati successivamente alla data di pubblicazione del presente decreto sul BUIG e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. (comma 1). È abrogato il decreto ministeriale 25 marzo 2015, recante «Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164» (comma 2) ... Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (comma 7)*”, ovvero il 4 aprile 2017, come sopra.

La norma procedimentale di riferimento era l'art. 9, comma 4, del decreto 15 luglio 2015, analogo al previgente, per cui “*L'istanza di permesso di ricerca, presentata secondo le modalità indicate all'art. 4, è pubblicata nel BUIG del mese successivo alla data di presentazione; per un periodo di tre mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, sono accettate domande in concorrenza in accordo ai disposti di cui all'art. 4 del decreto legislativo 625/96. Successivamente, decorso tale termine, viene acquisito il parere della Sezione UNMIG competente per territorio e della CIRM, integrata da un rappresentante della regione interessata per i titoli in terraferma. La selezione tra domande concorrenti è effettuata in base ai criteri di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 entro 90 giorni dalla fine del periodo in cui sono accettate domande in concorrenza. Il procedimento unico, che inizia con la*

*comunicazione dell'esito motivato della risoluzione della concorrenza, è così articolato: a. Il Ministero comunica ad ognuno degli istanti l'esito motivato della risoluzione della concorrenza indicando l'istanza prescelta per il seguito istruttorio. Entro 90 giorni da tale comunicazione o, nel caso non siano presentate istanze in concorrenza, entro 90 giorni dalla data di chiusura del periodo di concorrenza, la società richiedente presenta all'autorità competente la richiesta di valutazione di impatto ambientale. Dell'avvenuta presentazione della richiesta di valutazione di impatto ambientale è data tempestiva comunicazione al Ministero da parte della società richiedente. b. Nel caso il suddetto termine non venga rispettato ed in mancanza di proroga concessa dal Ministero a seguito di motivata istanza, l'istanza di permesso di ricerca è rigettata. Il Ministero ne dà comunicazione all'escluso e all'autorità competente per la valutazione di impatto ambientale. c. Nell'ambito del procedimento unico al quale, ai sensi dell'art. 1, comma 77 della legge 23 agosto 2004, n. 239, come modificata dall'art. 27, comma 34, della legge 23 luglio 2009, n. 99, partecipano le amministrazioni statali e regionali interessate, vengono acquisiti i pareri delle amministrazioni, l'esito della procedura di valutazione ambientale e, per la terraferma, l'intesa della Regione. d. Le amministrazioni comunque interessate al procedimento di cui alla lettera c) sono: 1. per la terraferma: la regione interessata; 2. per il mare: il Ministero dell'ambiente, il Ministero delle infrastrutture e trasporti ed il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.”*

4. Vengono poi in questione, ai fini di cui si dirà, l'art. 9, comma 1, del D.D. 22 marzo 2011, per cui “*Possano essere accordati ad uno stesso soggetto, direttamente o indirettamente, più permessi di ricerca purché l'area complessiva non risulti superiore a 10.000 km<sup>2</sup>*” e l'identico art. 14, comma 1, del D.D. 15 luglio 2015, per cui “*Possano essere accordati ad uno stesso soggetto, direttamente o mediante il conferimento a soggetti controllanti, controllati o facenti parte dello stesso gruppo societario, più permessi di ricerca o titoli concessori unici in fase di ricerca, purché l'area complessiva non risulti superiore a 10.000 km<sup>2</sup>*”.



5. Da ultimo, la normativa che prevede in generale la decisione sulla VIA, rilevante ai sensi degli artt. 6, comma 4, lettera b), del D.D. 22 marzo 2011 e 9, comma 4, lettera a), del D.D. 15 luglio 2015, è l'art. 26 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che nel testo vigente all'epoca dei fatti prevedeva: *“Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto (comma 4). Il provvedimento contiene le condizioni per la realizzazione, esercizio e dismissione dei progetti, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti. In nessun caso può farsi luogo all'inizio dei lavori senza che sia intervenuto il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale (comma 5).*

## 2. ILLUSTRAZIONE DELLE RAGIONI DEL RINVIO PREGIUDIZIALE

1. Vi sono dubbi sulla compatibilità della sopra citata normativa nazionale con il diritto dell'Unione.

2. Il Collegio premette che a suo avviso la direttiva 94/22/CE a livello di principi va ragionevolmente interpretata nel senso di favorire la concorrenza nel settore.

Ciò si desume dal riferimento esplicito ad essa che si legge nel quinto *“considerando”*.

La direttiva intende poi, sempre ad avviso del Collegio, promuovere una concorrenza *“di mercato”*, ovvero basata sulla compresenza del maggior numero di operatori in competizione fra loro, e non una semplice concorrenza *“per il mercato”*, in cui si seleziona con meccanismi concorrenziali chi poi gestirà un certo mercato, ampiamente inteso, in condizioni di monopolio formale o sostanziale. Ciò si desume dall'ottavo *“considerando”*, che impone di individuare una dimensione ottimale per le aree di prospezione, ricerca e coltivazione, tale da evitare situazioni monopolistiche di inefficienza.

3. Ad avviso del Collegio, l'art. 4 della direttiva va interpretato nel senso di imporre agli Stati membri di individuare una e una sola dimensione ottimale di



spazio e di tempo alla quale riferire l'autorizzazione. Solo in questo modo, infatti si garantisce che una concorrenza "di mercato" venga effettivamente realizzata, nel senso di prevenire la concentrazione dei permessi nelle mani di pochi soggetti, o al limite di un solo operatore.

A raggiungere questo risultato, infatti, non basterebbe il meccanismo di assegnazione competitiva previsto dal richiamato art. 3 § 2, che di per sé si presta anche a realizzare l'obiettivo più limitato della concorrenza "per il mercato".

In termini puramente generali, infatti, l'assegnazione con meccanismo competitivo fra più aspiranti di un dato bene economico consente che vi sia concorrenza nel contenderselo, ma nulla dice sulle caratteristiche del risultato finale, che potrebbe essere una situazione a sua volta di concorrenza, ma anche di monopolio, qualora il bene economico oggetto dell'assegnazione sia l'unico di quella specie ad essere disponibile.

4. Sempre ad avviso del Collegio, l'attuazione della direttiva compiuta nell'ordinamento nazionale con la modifica dell'art. 6 della l. 9/1991 da parte del d. lgs. 625/1996 non risulta conforme alla direttiva stessa così interpretata.

4.1 L'art. 6 della l. 9/1991 novellato, infatti, prevede come si è visto un limite massimo di estensione – oltre che di durata- per il rilascio di un singolo permesso di ricerca; non proibisce però esplicitamente, e quindi ad avviso del Collegio consente, di rilasciare ad un medesimo soggetto più permessi, ciascuno per un'area corrispondente a quella massima, purché ciò, come nel caso in esame, avvenga all'esito di altrettanti distinti procedimenti amministrativi.

4.2 In tal senso, è anzitutto un argomento letterale e logico: un divieto in tal senso non è contenuto nella normativa, e nel silenzio della legge, secondo logica, ciò che non è vietato si deve ritenere permesso.

4.3 Nello stesso senso, vi è anche un argomento storico-sistematico, poiché la legislazione nazionale in tema di idrocarburi anteriore alla direttiva 94/22/CE ha sempre stabilito due distinti limiti, relativi l'uno all'estensione massima del singolo permesso, il secondo all'estensione massima complessiva dei permessi rilasciabili



ad un solo soggetto.

In ordine cronologico, la prima norma sul punto, l'art. 3 della l. 11 gennaio 1957, n. 6, nel testo originario, prevedeva rispettivamente al comma 1 un limite massimo di 50 mila ettari per il singolo permesso, e al comma 2 un limite per lo stesso soggetto di 300 mila ettari in tutto il territorio dello Stato e 150 mila ettari in una stessa regione.

Era poi vietato il rilascio di permessi per aree contigue, *“intendendosi per tali quelle che distano tra loro meno di cinque chilometri”*, e al comma 3 era prevista una disciplina molto articolata per evitare intestazioni elusive del divieto.

L'art. 3 suddetto è stato modificato dall'art. 58 della l. 21 luglio 1967, n. 613, che ha innalzato i limiti a 70 mila ettari per il singolo permesso e 500 mila ettari nel territorio dello Stato per singolo soggetto, con norma applicabile per i permessi in corso all'entrata in vigore della legge di modifica, come previsto dall'art. 73 della stessa legge.

Per i permessi di nuovo rilascio, la l. 213/1967 ha disposto in modo non dissimile, prevedendo agli artt. 19 e 26 un limite massimo di 100.000 ettari per il singolo permesso e di un milione di ettari per più permessi rilasciati ad un singolo soggetto, diverso dall'allora esistente Ente nazionale idrocarburi.

Infine, il testo originario dell'art. 6 della l. 9/1991, anteriore quindi alle modifiche in senso “concorrenziale” di cui al d. lgs. 625/1996, prevedeva gli stessi limiti di cui sopra.

4.4 È allora evidente che l'aver eliminato il riferimento al secondo dei limiti si deve intendere come abolizione dello stesso, con risultato finale contrario all'obiettivo di concorrenza che invece la direttiva 94/22/CE impone di raggiungere.

4.5 Tale conclusione non muta anche considerando il limite massimo di 10.000 chilometri quadrati per operatore che, in effetti, è previsto dai decreti direttoriali 22 marzo 2011 e 15 luglio 2015 sopra citati.

Il limite previsto dai decreti direttoriali è pari a più di tredici volte la singola estensione massima, e quindi tale da frustrare comunque l'obiettivo della concorrenza nei termini ricostruiti.

5. La questione è inoltre rilevante ai fini della decisione del giudizio *a quo*.

È evidente che, se l'interpretazione sin qui prospettata fosse corretta, gli appelli dovrebbero essere accolti, con accoglimento dei ricorsi di primo grado ed annullamento degli atti impugnati.

L'art. 6 della l. 9/1991 dovrebbe infatti ritenersi contrario alla direttiva 94/22/CE nella parte in cui consente di rilasciare ad uno stesso soggetto più permessi di ricerca per area complessivamente superiore ai 750 chilometri quadrati e di conseguenza sarebbero illegittimi tali permessi, perché riferiti a progetti non autorizzabili, nonché i decreti VIA impugnati.

Viceversa, se la direttiva 94/22/CE consentisse alla legge nazionale di rilasciare permessi senza limiti di estensione ad uno stesso soggetto, si dovrebbe arrivare alla conclusione opposta, e quindi respingere gli appelli, con la stessa motivazione del Giudice di primo grado.

## 6. PUNTO DI VISTA DEL GIUDICE DEL RINVIO

1. Il punto di vista del Giudice del rinvio è quello esposto al paragrafo che precede, nel motivare il rinvio pregiudiziale.

2. Si aggiunge per completezza che anche la sentenza di questo Consiglio, sez. VI, 4 gennaio 2019, n. 92, ha sostenuto l'interpretazione qui condivisa, se pure con motivazione più sintetica, ed ha affermato che non esisterebbe una normativa che vieti di concedere ad un stesso soggetto più permessi, con il risultato di superare l'estensione di area massima di cui all'art. 6 l. 9/1991.

Questo Collegio peraltro non condivide l'ulteriore affermazione della sentenza 92/2019, per cui tale divieto non si potrebbe senz'altro desumere dalla normativa europea, ovvero dalla direttiva 94/22/CE anche lì richiamata, la quale si limiterebbe ad affermare il principio di concorrenza.

Secondo la sentenza 92/2019, tale principio sarebbe comunque rispettato se per

ogni area delle dimensioni massime indicate la società interessata proponesse un'autonoma istanza esaminata in concorrenza con altre.

Si osserva però, nel senso qui sostenuto, che la stessa sentenza in questione finisce per ammettere come questa conclusione non sia assoluta, nel momento in cui ipotizza la possibilità di un'elusione del divieto legislativo proprio attraverso la fittizia frammentazione di un permesso in realtà unico.

## 7. FORMULAZIONE DEI QUESITI E RINVIO ALLA CORTE

1. In conclusione, il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale solleva questione di pregiudizialità invitando la Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, a pronunciarsi sul seguente quesito:

- se la direttiva 94/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 1994 vada interpretata nel senso di ostare ad una legislazione nazionale quale quella descritta, che da un lato individua come ottimale ai fini del rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi un'area di una data estensione, concessa per un periodo di tempo determinato - nella specie un'area di 750 chilometri quadrati per sei anni- e dall'altro lato consente di superare tali limiti con il rilascio di più permessi di ricerca contigui allo stesso soggetto, purché rilasciati all'esito di distinti procedimenti amministrativi.

2. Ai sensi delle *“Raccomandazioni all'attenzione dei Giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale”* 2012/C 338/01 in G.U.C.E. 6 novembre 2012, vanno trasmessi in copia alla cancelleria della Corte mediante plico raccomandato i seguenti atti:

- 1) i provvedimenti impugnati con i ricorsi di primo grado, ovvero i decreti 14 ottobre 2016 n. 283, 14 ottobre 2016 n. 284, 31 agosto 2017 n. 222 e 31 agosto 2017 n. 251 del MATTM, di concerto con il MIBACT;
- 2) i ricorsi di primo grado;
- 3) le sentenze del TAR appellate;
- 4) gli atti di appello dell'amministrazione regionale e le memoria di risposta



dell'amministrazione statale e della controinteressata;

5) la presente ordinanza;

6) la copia delle seguenti disposizioni nazionali: a) artt. 3 e 7 l. 11 gennaio 1957, n. 6, nel testo originario; b) artt. 3 e 7 l. 11 gennaio 1957, n. 6, nel testo modificato dalla l. 21 luglio 1967, n. 613; c) artt. 19 e 28 della l. 21 luglio 1967, n. 213; d) art. 6 della l. 9 gennaio 1991, n. 9, nel testo originario; e) art. 6 della l. 9 gennaio 1991, n. 9, come modificato dal d. lgs. 25 novembre 1996, n. 625; f) art. 26 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 153, nel testo vigente all'epoca dei fatti; g) decreto direttoriale Ministero dello sviluppo economico - MISE 22 marzo 2011; h) decreto direttoriale MISE 15 luglio 2015; i) decreto direttoriale MISE 7 dicembre 2016.

3. Il presente giudizio viene sospeso nelle more della definizione dell'incidente europeo e ogni ulteriore decisione, anche in ordine alle spese, è riservata alla pronuncia definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), non definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, così provvede:

1) riunisce i ricorsi stessi;

2) dispone, a cura della Segreteria, la trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 TFUE, nei sensi e con le modalità di cui in motivazione, e con copia degli atti ivi indicati;

3) dispone la sospensione del presente giudizio;

4) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere



Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore  
Alessandro Verrico, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Francesco Gambato Spisani**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Maruotti**

### IL SEGRETARIO

ATTESTAZIONE DI CONFORMITA'

Il/La sottoscritto/a LETA ANTONIO funzionario del CdS, attesta, ai sensi dell'art.23 del CAD, che la/il sentenza/ordinanza/decreto riprodotto/a nella presente copia su supporto cartaceo è conforme all'originale contenuto nel fascicolo informatico sottoscritto con firma digitale conforme alle regole tecniche previste dal CAD.

I certificati dei firmatari, rilasciati da un certificatore accreditato, al momento dell'apposizione della firma digitale risultavano validi e non revocati.

La presente copia si compone di complessivi n.22 fogli, per complessive 22 facciate inclusa la presente, tutti firmati dal sottoscritto/a

Roma, li 20/02/2020

Firma

