

Ricerca idrocarburi in mare

Le attività di prospezione in mare per la ricerca degli idrocarburi

A cura del Dott. Cristian Rovito

Con l'introduzione del comma 17, l'art. 2 del D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128¹ ha modificato l'art. 6 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Testo Unico ambientale), stabilendo, tra l'altro, che: *«ai fini della 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 artt. 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9».*

Avendo pertanto ben chiaro il caposaldo da cui far partire la disamina, seppur breve, del quadro normativo inerente le attività di prospezione in mare per la ricerca degli idrocarburi, è possibile da subito rilevare due questioni piuttosto importanti.

La prima attiene ad una serie di specifiche attività, quali la ricerca, la prospezione e la coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi in mare che tengano presenti i canoni contenuti negli artt. 4, 6 e 9 della L. 9/1991. Si tratta, pertanto, di un caposaldo in base al quale sulle predette attività ricadrebbe un divieto *«ipso iure»*, già esistente ed ampiamente riconosciuto per tutti i casi in cui vengano esercitate all'interno del perimetro delle aree marine protette². Per il legislatore (ed a ragione!) le attività di ricerca, prospezione e coltivazione degli idrocarburi sono senza dubbio suscettibili di arrecare un danno (o almeno un pericolo di danno) all'ecosistema marino, il che ben s'innesta nel quadro, peraltro costituzionalmente definito, politicamente orientato alla sua tutela e protezione, anche attraverso il ricorso all'istituzione di un'area marina protetta. Tuttavia, come si è *supra* accennato, pur trattandosi di un'innovazione legislativa, con l'art. 4 della legge n. 9 del 1991 (modificato dall'art. 26 della legge 31 luglio 2002, n. 179) già era stato previsto un divieto non del tutto dissimile da quello ora in essere, benchè relativo a specifici tratti di mare ritenuti di

¹ Come modificato dall'art. 35, comma 1, del c.d. «Decreto sviluppo».

² G. Garzia, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, Milano, 2011.

particolare interesse ecologico – naturalistico. Pertanto, più che creare *ex novo* un divieto, in realtà si ritiene in dottrina, che *“l'art. 2 del D.Lgs. n. 128 del 2010 abbia esteso il divieto in questione a tutte le aree costiere e marine oggetto di protezione per scopi di tutela ambientale”*³.

La seconda questione, invece, attiene alla necessità di evidenziare come il regime di tutela introdotto dalla norma del 2010, sotto l'aspetto applicativo, non si limiti alla zona di mare ricompresa all'interno del perimetro dell'area marina protetta, poiché interessa anche un tratto di mare posto al suo esterno. In effetti, recita la disposizione *de qua*: *“il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalla linea di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette”*.

Orbene, se sotto il primo aspetto, peraltro originariamente remoto (divieto introdotto nel 1991 ed esteso nel 2010), viene a delinearsi una sorta di punto di convergenza normativo, per l'altro non c'è dubbio che il legislatore abbia voluto creare una *“cornice di tutela ambientale posta attorno ai confini dell'area marina protetta e di tutta la linea di costa del territorio italiano”*.

L'assetto normativo fin qui delineato ha origine sostanzialmente da “cellule giuridiche” che si amalgamano con quel principio di precauzione che costituisce in effetti la *ratio* su cui il legislatore ha esteso il *“vincolo a protezione degli interessi ambientali di tipo assoluto”* (art. 2 del D. Lgs 128/2010). Le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare esercitate all'interno delle aree marine protette, oppure entro le 12 NM dal loro perimetro esterno e dalla linea di costa, possono *tout court* essere vietate perchè ritenute pericolose rispetto alla salvaguardia dell'ecosistema marino. Da segnalare è tuttavia l'esistenza di una “deroga” a tale divieto assoluto, introdotta non già dalla norma del 2010, ma dal Decreto “Sviluppo” del 2012⁴, secondo la quale: *“provvedimenti autorizzatori e concessori già rilasciati al momento dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 128 del 2010, i quali sono comunque esclusi dal regime di restrizioni imposto”*. Segnatamente, l'art. 35 del D.L. 83/2012, così stabilisce: *“sono fatti salvi i procedimenti concessori di cui agli artt. 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991 in corso alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 e i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini della esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione e sviluppo da autorizzare nell'ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi. Le predette attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale di cui agli articoli 21 e seguenti del presente decreto, sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle attività di cui al primo periodo”*.

³ *Ivi*.

⁴ D.L. n. 83 del 22.6.2012 convertito con modificazioni con Legge n. 134 del 7.8.2012.

Appare quindi chiaro l'ambito applicativo della disposizione in esame, la quale prevede che **il divieto introdotto dall'art. 2 del D.Lgs. n. 128 del 2010 si applica solo ai «nuovi» provvedimenti autorizzatori e concessori di cui alla legge n. 9 del 1991 e non a quelli già rilasciati ai sensi della stessa legge**. La finalità di tutelare e preservare l'ecosistema marino è certamente una peculiarità pregnante per il legislatore. Infatti, proprio con l'introduzione di questa nuova legge, ha inteso rafforzare maggiormente, anche tenuto conto non solo della rilevanza degli interessi da proteggere, ma anche e soprattutto della particolare complessità che caratterizza l'oggetto di tutela. Tuttavia, l'opzione scelta di agganciare una **cornice** di tutela ambientale attorno ai confini delle aree protette ed, in aggiunta, lungo tutta la linea di costa, si caratterizza per alcune perplessità, meritevoli di qualche riflessione, anche in considerazione del fatto che, pur registrandosi l'intento di tutelare la fauna marina dai rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di ricerca degli idrocarburi, la tecnica dell'**air gun**⁵, produce degli effetti sulla fauna marina che non sono stati ancora del tutto accertati e verificati dalla comunità scientifica, il che vale a costituire fonte di incertezza politica, sociale, normativa ed economica.

La prima osservazione che è necessario muovere riguarda *“una certa mancanza di fiducia nelle capacità dell'amministrazione preposta alla valutazione della compatibilità tra l'attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi e l'interesse ecologico-naturalistico tutelato, nel senso che essa viene privata di ogni potere riguardo alla valutazione e successiva ponderazione dei diversi interessi coinvolti”*⁶. In effetti, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare sono state collocate dal legislatore del 2006 all'interno dell'allegato II alla parte seconda del Testo unico ambientale, venendo disciplinate come attività soggette obbligatoriamente a VIA statale, sicché l'ordinamento interno, in via prettamente preventiva, ha previsto un istituto avente la funzione di valutare gli effetti ambientali delle suddette attività⁷.

⁵ Appare utile in tal senso approfondire i contenuti di cui al rapporto tecnico dell'ISPRA del maggio 2012, recante *“Valutazione e mitigazione dell'impatto acustico dovuto alle prospezioni geofisiche nei mari italiani”* disponibile su www.ispra.gov.it.

“L'air gun è una tecnica di ispezione dei fondali marini, per capire cosa contiene il sottosuolo. Praticamente ci sono degli spari fortissimi e continui, ogni 5 o dieci minuti, di aria compressa che mandano onde riflesse da cui estrarre dati sulla composizione del sottosuolo. Spesso, però, questi spari sono dannosi al pescato, perché possono causare lesioni ai pesci, e soprattutto la perdita dell'udito. Questo è molto grave perché molte specie ittiche dipendono dal senso dell'udito per orientarsi, per accoppiarsi e per trovare cibo. In provincia di Foggia ci sono stati degli spiaggiamenti (i sette capodogli morti a Peschici - n.d.r.) che potrebbero essere dovuti a queste tecniche pericolose”.

Fonte: <http://www.nopetroliopuglia.it/seznoamianto/123-prospezionegeosismicaairgun.html>.

⁶ La sentenza della Corte Suprema USA dell'ottobre 2008 (*Winter v. Natural Resources Defence Council*) si contraddistingue per un'ipotesi interessante di ponderazione tra l'interesse alla tutela delle fauna marina e altri interessi pubblici. Nel caso esaminato, la questione si riferiva all'utilizzo di apparecchi sonar da parte della Marina militare degli Stati Uniti nelle esercitazioni navali.

⁷ E' opportuno all'uopo prendere in considerazione l'interessante orientamento del Tar Puglia - Sezione di Lecce, sentenza n. 1341 del 14.7.2012 con la quale è stata stabilita l'incompatibilità tra il programma di ricerca degli idrocarburi in mare mediante l'utilizzo della tecnica denominata *air gun* e il principio di precauzione. Secondo la sentenza, dal suddetto principio

La seconda osservazione interesserebbe *“un'applicazione del principio di precauzione di tipo paralizzante, in quanto - imponendo un divieto assoluto (indipendentemente dalla tecnica di ricerca utilizzata) - verrebbe impedita ogni valutazione preventiva anche nell'ipotesi in cui, in seguito al progresso tecnico e scientifico, vengano in futuro individuate metodologie di ricerca degli idrocarburi in mare comunque in grado di non arrecare danni o pericoli significati al bene-interesse tutelato”*⁸. Il regime di tutela introdotto dall'art. 2 del D.Lgs. 128 del 2010, può pertanto ascrivere ad un livello più di *“logica emergenziale, quindi di breve periodo”* piuttosto che all'interno di un panorama marcatamente protettivo. Nell'orizzonte politico - legislativo appaiono utili alcune recenti proposte iniziate dagli organi comunitari, attinenti ad una diversa e/o più corretta applicazione del citato principio di precauzione. Meritano in tal senso menzione in quanto estremamente significativi, i sottoelencati documenti:

1) la Risoluzione del Parlamento Europeo del 7 ottobre 2010, adottata a seguito del gravissimo incidente occorso sulla piattaforma Deepwater Horizon nel Golfo del Messico.

Con tale risoluzione, in sede di revisione della direttiva sulla VIA, è stata evidenziata la necessità di garantire che tutte le attività sul fondale marino siano soggette ad una valutazione obbligatoria e che sia assicurata altresì la qualità della VIA e che le attività estremamente pericolose come le perforazioni sul fondale marino non siano consentite qualora dalla procedura di valutazione d'impatto ambientale emergano segnali che i rischi non possono essere attenuati in modo soddisfacente.

Rileviamo che sulla G.U.U.E. 25 aprile 2014, n. L 124 è stata pubblicata la Direttiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. La disciplina è entrata in vigore il 16 maggio 2014 e gli Stati membri dovranno recepirla **entro il 16 maggio 2017**.

2) La Direttiva 2013/30/UE del 12 giugno 2013 sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/Ce⁹. Osserviamo che tale norma comunitaria nasce in realtà da un *input* diverso, consistito in una *“proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle attività offshore di prospezione, ricerca e produzione degli*

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. Pertanto, 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 *air gun*, la ricerca deve seguire metodiche meno invasive a tutela dell'ambiente. Più di recente il TAR Lazio, sez. II bis, 1° ottobre 2012, n. 8236, ha ribadito come la tecnica di ricerca *air gun* sia foriera di conseguenze che si ripercuotono anche a distanza, soprattutto con riferimento alla possibile migrazione della fauna marina.

⁸ G. Garzia, *Op. cit.*

⁹ Riferita alla disciplina sul danno ambientale.

idrocarburi del 27 ottobre 2011". Nel corso dell'iter legislativo, tale proposta regolamentare è stata poi emendata in direttiva¹⁰.

Gli Stati membri dovranno mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva **entro il 19 luglio 2015**.

Appare verosimile la *ratio* del legislatore comunitario di optare più per un'impostazione in grado di garantire un'attenta valutazione preventiva dei rischi ambientali che possono derivare dall'attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi in mare e di conseguenza sul loro grado di accettabilità, piuttosto che fossilizzarsi sulla previsione *ex lege* di un divieto assoluto.

Da tale assunto è possibile pertanto sostenere come il procedimento di VIA, all'interno del quale quest'ultimo inevitabilmente rimane ancorato, costituisca lo strumento, ad oggi disponibile, in grado di esprimere gli obiettivi che l'Unione europea intende perseguire attraverso le sue politiche ambientali. Ciò può essere ben compreso allorquando si tenga presente che, come noto, la funzione del procedimento di valutazione d'impatto ambientale è essenzialmente quella di stabilire se gli effetti derivanti dalla realizzazione di un'opera o, in generale di un'attività, possano ritenersi accettabili analogamente per quanto avviene in un giudizio comparativo che tenga conto sia della necessità di salvaguardare preminenti valori ambientali, sia l'interesse pubblico all'esecuzione dell'opera.

Cristiano Rovito

Pubblicato il 3 dicembre 2014

¹⁰ Per maggiori approfondimenti, anche ai fini di una comparazione tra norme abrogate e norme che entreranno in vigore, si veda: http://www.isprambiente.gov.it/files/via/Analisi_nuova_direttiva_VIA_201452UE.pdf.