

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da

FAUSTO CAPELLI
MONICA DELSIGNORE
LORENZO SCHIANO DI PEPE

2-2022

[Estratto]

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Direttori

FAUSTO CAPELLI - MONICA DELSIGNORE - LORENZO SCHIANO DI PEPE

Fondatori

ACHILLE CUTRERA - STEFANO NESPOR

Comitato Direttivo

PAOLA BRAMBILLA - MARTA SILVIA CENINI - DIANA CERINI - GIOVANNI CORDINI
COSTANZA HONORATI - VALENTINA JACOMETTI - ANGELO MAESTRONI
EVA MASCHIETTO - BARBARA POZZO - MARGHERITA RAMAJOLI
TULLIO SCOVAZZI - RUGGERO TUMBIOLO

Comitato Scientifico

FEDERICO BOEZIO - EMANUELE BOSCOLO - SABINO CASSESE - GIOVANNI COCCO
ADA LUCIA DE CESARIS - BARBARA DE DONNO - JOSEPH DI MENTO - MATTEO FORNARI
JOSÉ JUSTE RUIZ - PAULO AFFONSO LEME MACHADO - ROBERTO LOSENGO
MARIA CLARA MAFFEI - SALVATORE MANCUSO - GIUSEPPE MANFREDI - ALFREDO MARRA
SILVIA MIRATE - MASSIMILIANO MONTINI - STEFANIA NEGRI - MARCO ONIDA
IRINI PAPANICOLOPULU - CHIARA PERINI - LUIGI PISCITELLI - MICHEL PRIEUR
SUSANNA QUADRI - ECKART REHBINDER - UGO SALANITRO - GIUSEPPE TEMPESTA
BRUNO TONOLETTI - ALBERTA LEONARDA VERGINE

Comitato di redazione

GIULIA BAJ - SIMONE CARREA - LETIZIA CASERTANO - NICO CERANA
MATTEO CERUTI - CARLO LUCA COPPINI - STEFANO DOMINELLI - STEFANO FANETTI
DAMIANO FUSCHI - GIULIA GAVAGNIN - ADABELLA GRATANI - MICHELA LEGGIO
DANIELE MANDRIOLI - CARLO MASIERI - CARLO MELZI D'ERIL - ANGELO MERIALDI
MARSELA MERSINI - ENRICO MURTULA - VITTORIO PAMPANIN
GIUSEPPE CARLO RICCIARDI - FEDERICO VANETTI

Coordinatore dei Comitati della Rivista

ILARIA TANI

In Copertina: Cinghiale (*Sus scrofa*)

FIGUIER, *I mammiferi*, Milano, 1892

Concessioni contigue e necessità della V.I.A.: brevi note a Corte di Giustizia, causa C-110/20

FABIO SERGIO DURANTI**

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. II – 13 gennaio 2022, C-110/20 – Pres. A. Arabadjiev, Avv. generale G. Hogan – Regione Puglia c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Ministero dello Sviluppo Economico, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, nei confronti della Global Petroleum Ltd.

Rinvio pregiudiziale – Energia – Direttiva 94/22/CE – Condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi – Rilascio di più autorizzazioni allo stesso operatore – Direttiva 2011/92/UE – Valutazione dell'impatto ambientale.

La Direttiva n. 94/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, e l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della Direttiva n. 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che prevede un limite massimo all'estensione dell'area oggetto di un permesso di ricerca di idrocarburi, ma non vieta espressamente di rilasciare a uno stesso operatore più permessi per aree contigue che insieme coprano una superficie superiore a detto limite, purché una tale concessione possa garantire l'esercizio ottimale dell'attività di ricerca di cui trattasi sotto il profilo tanto tecnico quanto economico nonché la realizzazione degli obiettivi

* Laureato in giurisprudenza nell'Università degli Studi di Milano Statale.

perseguiti dalla Direttiva n. 94/22/CE. Occorre altresì vagliare, nell'ambito della valutazione dell'impatto ambientale, l'effetto cumulativo dei progetti che possono avere un impatto notevole sull'ambiente presentati dal suddetto operatore nelle sue domande di autorizzazione alla ricerca di idrocarburi.

1. La vicenda giudiziale. – 2. L'inquadramento sistematico delle Direttive n. 94/22/CE e n. 2011/92/UE. – 3. La V.I.A.: aspetti pratici. – 4. (segue): la frammentazione dei progetti da assoggettare a V.I.A., il cd. *salami slicing*. – 5. Pluralità dei progetti e impatto ambientale cumulativo: uno sguardo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. – 6. Osservazioni conclusive.

1. *La vicenda giudiziale*

La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (in seguito: CGUE), Sezione Seconda, 13 gennaio 2022, causa C-110/20, ha districato un dubbio rilevante in relazione alle valutazioni dell'impatto ambientale in occasione dell'emanazione di concessioni per la prospezione, la ricerca e la coltivazione di idrocarburi, anche chiamate "attività di E&P".

Nello specifico, la questione è giunta dinanzi alla CGUE poiché la IV sezione del Consiglio di Stato, mediante l'ordinanza 23 gennaio 2020, n. 1154, ha operato il rinvio per richiedere alla Corte come dovesse essere interpretata la Direttiva n. 94/22/CE¹. La vicenda è stata sottoposta all'esame dei giudici di Palazzo Spada dopo che la Regione Puglia ha impugnato quattro decreti, rilasciati dal MATTM², che confermavano il rispetto degli standard ambientali da parte delle attività di prospezione e ricerca di idrocarburi ad oggetto degli stessi³, consentendo così alla

¹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, recepita poi dal nostro ordinamento mediante D.Lgs. 25 novembre 1996, n. 625.

² Si fa riferimento ai decreti dell'allora Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del Mare, 14 ottobre 2016, n. 283 e n. 284 e 31 agosto 2017, n. 222 e n. 251, emanati di concerto con l'allora Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (MIBAC).

³ Questa valutazione dell'impatto ambientale (V.I.A.) era resa necessaria dalle disposizioni contenute nella Direttiva n. 2011/92/UE e nell'allegato II al Codice dell'ambiente.

Global Petroleum Ltd⁴ di intraprendere tali attività. La Regione Puglia sosteneva che le autorizzazioni concesse alla Global Petroleum Ltd fossero contrarie al dettato normativo, dato che la legge italiana⁵, secondo l'interpretazione prospettata dalla Regione stessa, poneva un limite di 750 chilometri quadrati al permesso che ogni società poteva ottenere⁶; per questa ragione veniva chiesto l'annullamento dei succitati decreti.

Il Consiglio di Stato, dopo aver approfondito la questione, richiedeva l'intervento della Corte di Giustizia poiché la normativa nazionale discende direttamente dalla Direttiva n. 94/22/CE, e quindi l'interpretazione di quest'ultimo atto risultava fondamentale per comprendere se la norma nazionale si ponesse in contrasto con la direttiva o meno.

Nel presente lavoro si analizzerà l'inquadramento sistematico della Direttiva n. 94/22/CE e come essa si rapporti con la Direttiva n. 2011/92/UE per poi approfondire la tematica della frammentazione dei progetti in relazione alla necessità di V.I.A., anche alla luce della giurisprudenza della CGUE.

2. *L'inquadramento sistematico delle Direttive n. 94/22/CE e n. 2011/92/UE*

Nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale Hogan sottolinea come la Direttiva n. 94/22/CE sia parte dell'ambito del diritto degli appalti⁷; la disciplina di questo settore mira a normare il comportamento

⁴ La società che aveva richiesto ed ottenuto le valutazioni dell'impatto ambientale.

⁵ Specificamente il comma 2, dell'art. 6 della L. 19 gennaio 1991, n. 9, che così recita "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".

⁶ In realtà, due disposizioni identiche, contenute negli art. 9, comma 1, D.D. 22 marzo 2011, n. 43 e art. 14, comma 1, D.D. 15 luglio 2015, determinano specificamente in 10.000 chilometri quadrati il limite complessivo dei permessi di ricerca che "possono essere accordati ad uno stesso soggetto, direttamente o mediante il conferimento a soggetti controllanti, controllati o facenti parte dello stesso gruppo societario [...]"; da questa disposizione si comprende chiaramente come la Global Petroleum rispettasse ampiamente il limite massimo alla superficie complessiva dei permessi ottenibili.

⁷ Ciò parrebbe in linea con il fatto che la normativa è stata emanata sulla base dell'art. 57, par. 2, frasi I e III, e degli artt. 66 e 100A del Trattato CE (attualmente

“delle autorità pubbliche, delle imprese pubbliche e delle imprese che operano sulla base di diritti speciali o esclusivi concessi da uno Stato membro”⁸. La ricostruzione prospettata sarebbe suffragata da parte dell’art. 12, par. 4, della direttiva stessa, nel quale viene operato un collegamento con la Direttiva n. 93/38/CEE: ai sensi di quest’ultima fonte, e di tutte le direttive che l’hanno sostituita⁹, essa “si applica alle attività relative allo sfruttamento di un’area geografica, [ai fini di] [...] estrazione di petrolio o di gas”¹⁰. Una siffatta interpretazione appare

gli artt. 53, 62 e 114 TFUE). In accordo con questa affermazione si poneva anche la Commissione: cfr. relazione della Commissione del 29 luglio 1998 al Consiglio sulla direttiva 94/22/CE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi.

⁸ Conclusioni dell’Avvocato generale Hogan – CGUE, 24 giugno 2021, causa C-110/20, punto 51: “In primo luogo, le regole enunciate nella direttiva 94/22 fanno parte del corpus delle norme in materia di appalti pubblici, e non delle regole di concorrenza. Sebbene entrambi questi insiemi di regole abbiano lo scopo di agevolare la concorrenza all’interno dell’Unione, il che mira, a sua volta, a promuovere la creazione di un mercato interno, esse si fondano su premesse diverse. Mentre il diritto degli appalti pubblici disciplina il comportamento delle autorità pubbliche, delle imprese pubbliche e delle imprese che operano sulla base di diritti speciali o esclusivi concessi da uno Stato membro, le regole di concorrenza si occupano delle attività economiche delle imprese. In quanto tali, le rispettive regole operano su livelli diversi. Mentre gli articoli 101 e 102 TFUE limitano taluni comportamenti anticoncorrenziali e il regolamento sulle concentrazioni mira a prevenire i cambiamenti strutturali del mercato dovuti a concentrazioni che ostacolerebbero notevolmente una concorrenza effettiva, le norme in materia di appalti pubblici mirano a consentire pari accesso al mercato a tutti i soggetti interessati, applicando i principi di trasparenza e di non discriminazione. Soltanto il regolamento sulle concentrazioni impedisce la creazione di una posizione dominante, e unicamente in caso di concentrazione” (cfr. Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese). Per uno studio approfondito sul tema si veda L. ARNAUDO, *Il controllo delle concentrazioni*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, A. FRIGNANI, S. BARIATTI (a cura di), Volume LXIV, *Disciplina della concorrenza nella UE*, Padova, 2012, pp. 347 ss.

⁹ Art. 2, par. 2, lettera b), della Direttiva n. 93/38/CEE, art. 7, lettera a), della Direttiva n. 2004/17/CE e art. 14, lettera a), della Direttiva n. 2014/25/UE; quest’ultima, rubricata come “Direttiva [...] sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali”.

¹⁰ Mediante quest’ultima riforma è stata esclusa l’applicabilità della direttiva agli appalti concernenti la ricerca di gas e di petrolio; al considerando n. 25 viene chiarito

del tutto ragionevole, anche in relazione ai considerando della direttiva stessa.

Di particolare interesse risulta, infatti, il considerando n. 6 ove si rileva che “occorre garantire l’accesso non discriminatorio alle attività [di E&P] e al loro esercizio, secondo modalità che favoriscono una maggiore concorrenza nel settore, [...] [al fine di] rafforzare l’integrazione del mercato interno dell’energia”. Se letto in parallelo con quanto evidenziato nel considerando n. 7¹¹, questo rilievo pone delle solide basi per giustificare la classificazione della direttiva in esame come parte del *corpus* delle norme europee sugli appalti.

La configurazione appena prospettata fa sì che, in relazione alle autorizzazioni di cui si tratta, debbano essere rispettati i principi di non discriminazione e di concorrenza nel rilascio delle autorizzazioni¹². Il quadro normativo attuale¹³ è evidentemente finalizzato a creare un modello di aggiudicazione delle concessioni che possa realmente garantire un accesso effettivo e non discriminatorio al mercato per tutti gli operatori economici interessati¹⁴.

Mosse queste preliminari considerazioni, resta da chiedersi in che modo la direttiva precedentemente analizzata possa collegarsi alla Direttiva n. 2011/92/UE (la c.d. Direttiva V.I.A.). Quest’ultima fonte, al considerando n. 7, enuncia che “L’autorizzazione di progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull’ambiente dovrebbe essere concessa solo a seguito della valutazione delle loro probabili rilevanti ripercussioni sull’ambiente [...]”. Se si considera che l’attività che la Global Petroleum intendeva porre in essere, ovvero l’utilizzo della tec-

che questa inclusione non sarebbe più necessaria in considerazione della “pressione concorrenziale” a cui questo settore è sottoposto.

¹¹ Considerando che 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; che il rilascio delle autorizzazioni deve basarsi su criteri obiettivi, resi noti mediante pubblicazione; che anche le condizioni cui esso è subordinato devono essere rese note in anticipo a tutti gli enti che partecipano al procedimento”

¹² Conclusioni dell’Avvocato generale Hogan - CGUE, 24 giugno 2021, causa C-110/20, punto 52.

¹³ Derivante dalla Direttiva n. 2014/24/UE.

¹⁴ P. MANTINI, *Nel cantiere dei nuovi appalti pubblici: semplificazione, efficienza, concorrenza, anticorruzione*, Milano, 2015, pp. 155 ss.

nica dell'*air gun* per compiere rilievi geofisici, ove messa in atto in modo sconsiderato, può arrecare gravi danni alla fauna marina¹⁵, allora si può senz'altro affermare che queste autorizzazioni rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva V.I.A.¹⁶.

La direttiva in esame rappresenta un importante dato normativo all'interno della disciplina a tutela dell'ambiente dell'Unione Europea; difatti, la V.I.A. ha l'obiettivo di descrivere e valutare "in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti di un progetto [...]" su tutta una serie di fattori, tra cui la popolazione e la salute umana, il territorio, il suolo, l'acqua e il clima¹⁷. Se si considera, dunque, che lo sviluppo sempre più rapido di nuove tecniche, scientifiche e non, ha portato ad una "socializzazione del rischio", come una componente dell'agire sociale di cui si deve necessariamente tenere conto¹⁸, allora l'amministrazione deve considerare questa nuova condizione nel suo agire, sempre ispirandosi alla logica preventiva. Essendo dunque il rischio sempre meno certo e misurabile, la relazione che collega scienza e previsione non è più così salda¹⁹; nonostante queste considerazioni, le valutazioni contenute in atti come la V.I.A. rimangono di rilevantissima importanza perché i principi di precauzione e di azione preventiva siano realmente perseguiti²⁰. In questo senso si comprende anche la ragione

¹⁵ La letteratura scientifica sul punto è estremamente vasta e dimostra che l'utilizzo della *air gun* può arrecare danni a diverse specie viventi; sui possibili danni alla fauna si veda, per esempio, R. DAY, *Seismic Air Guns Damage Rock Lobster Mechanosensory Organs and Impair Righting Reflex*, in *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, vol. 286, no. 1907, 2019.

¹⁶ Questa affermazione è in linea con quanto sostenuto da parte della Commissione europea, cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Hogan – CGUE, 24 giugno 2021, causa C-110/20, punti 58 ss. L'Avvocato generale, pur non ritendendo di dover tener conto della tematica della tutela ambientale (e quindi anche della Direttiva n. 2011/92/UE) al fine di fornire l'interpretazione richiesta dal giudice del rinvio, sottolinea come l'attività che la Global Petroleum intendeva porre in essere fosse da assoggettarsi necessariamente al procedimento di V.I.A., anche in relazione a quanto enunciato dall'art. 11 TFUE.

¹⁷ Art. 3, par. 1, Direttiva n. 2011/92/UE.

¹⁸ Sul punto, si veda D. AMIRANTE, *Il principio precauzionale fra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Dir. gest. Amb.*, 2001, p. 25.

¹⁹ M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, 2018, p. 235.

²⁰ Questi principi sono specificamente indicati come principi dell'azione ambientale da parte dell'art. 3 *ter* del Codice dell'ambiente.

per la quale le istanze ambientali debbano necessariamente essere rispettate mediante un'adeguata istruttoria²¹.

Considerando quanto appena esposto è dunque da apprezzare l'attenzione che la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha da sempre dimostrato in relazione alla tematica della V.I.A.

3. *La V.I.A.: aspetti pratici*

L'attività che la Global Petroleum Ltd intendeva porre in essere è sottoposta alla disciplina della V.I.A. obbligatoria in forza del n. 7.1) dell'allegato II al Codice dell'ambiente²²: sul punto era dunque giustificata la preoccupazione della Corte che sottolineava come, mediante una frammentazione dei permessi²³, si potesse sostanzialmente eludere la normativa europea approvando dei progetti che considerati unitariamente avessero un impatto ambientale non desiderabile.

Sul piano pratico, la valutazione di impatto ambientale può essere definita come un procedimento di natura tecnico-amministrativa che permette di individuare, in via preventiva²⁴, gli effetti che i progetti pubblici e privati possono avere sull'ambiente; lo scopo principale è di verificare se e in che modo la tutela dell'ambiente sia rispettata, individuando dunque le soluzioni più adatte ad uno sviluppo sostenibile²⁵. Questa valutazione non è però soltanto una verifica tecnica relativa a quanto l'opera

²¹ Inoltre, anche una motivazione che richiami quanto emerso nell'istruttoria è ovviamente di cruciale importanza; così R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020, pp. 81 ss.

²² Numero introdotto mediante il D.lgs. 16 giugno 2017, n. 104.

²³ Infatti, la Global Petroleum aveva richiesto quattro distinti permessi per effettuare attività di E&P in quattro aree contigue, v. *supra* par. 1.

²⁴ La V.I.A. non dovrebbe, difatti, solo precedere l'inizio dei lavori, ma anche l'autorizzazione degli stessi. Nonostante questo assunto sia del tutto in linea con le inclinazioni del legislatore europeo, la giurisprudenza ha offerto una lettura della V.I.A. che ha poi portato la CGUE ad ammettere alcune deroghe; per un approfondimento sul punto si veda A. SCIALÒ, *La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) dopo il d.lgs. 104/2017: come cambiano le nuove procedure statali e regionali*, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 27 ss.

²⁵ A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2013.

possa essere sostenibile o meno, ma presuppone una profonda disamina che, valutando il sacrificio ambientale imposto, lo rapporti all'utilità socio-economica che si può trarre dall'opera²⁶. Questo strumento valutativo, pur avendo un incredibile valore potenziale, rappresenta tuttora la quintessenza del rapporto tra sviluppo e ambiente in termini conflittuali; la natura ampia e complessa di questo particolare provvedimento lo rende, tuttavia, il momento del procedimento ideale per compiere scelte finalizzate ad un'idea di sviluppo che utilizzi l'ambiente come "elemento trainante"²⁷.

La V.I.A. si conclude con un provvedimento il cui esito è vincolante per la conclusione del procedimento di autorizzazione: qualora esso sia positivo, l'autorizzazione stessa deve integrarne tutte le prescrizioni; è dunque difficile concepire dei provvedimenti di V.I.A. in soli termini positivi o negativi²⁸, poiché l'efficacia di questi provvedimenti viene spesso sottoposta a condizioni. Questa impostazione è, del resto, compatibile con il principio di proporzionalità, dato che mira ad evitare un diniego e a consentire l'avvio dell'attività, per quanto subordinandolo ad una serie di condizioni che possano garantire a pieno la tutela dell'ambiente²⁹.

Per quanto riguarda le attività che devono essere assoggettate alla V.I.A. a norma dell'art. 6, comma 5, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152³⁰, la procedura riguarda i progetti che possono produrre "impatti significativi e negativi" sull'ambiente, così come definiti dall'art. 5, co. 1, lett. c), del medesimo decreto. In realtà, la normativa prevede una distinzione tra opere soggette a V.I.A. obbligatoria³¹ e opere soggette a V.I.A. eventua-

²⁶ A ciò si aggiunge anche la considerazione delle possibili alternative e della cosiddetta opzione-zero; così Cons. Stato, Sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5292.

²⁷ O. HAGI KASSIM, *Le valutazioni ambientali per lo sviluppo*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020; si veda anche ID., *La nozione di ambiente per lo sviluppo e gli strumenti per veicolare l'applicazione: le valutazioni ambientali*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020, 1, pp. 74 ss.

²⁸ In questo senso R. FERRARA, *L'incertezza delle regole tra indirizzo politico e "funzione definitoria" della giurisprudenza*, in *Diritto amministrativo*, 2014, 4, pp. 651 ss.

²⁹ A. BARONE, *Dopo la V.I.A.: la sicurezza "sostenibile" nel d.lgs. n. 104/2017*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, 5, p. 291.

³⁰ Così come riformulato dal correttivo contenuto nel d.lgs. n. 104/2017.

³¹ Esse sono indicate negli allegati II e III della parte seconda del d.lgs. 152/2006,

le³²: le prime, in ragione di una “presunzione di pericolosità ambientale”, devono sempre essere sottoposte a questo procedimento, mentre le seconde devono sottostarvi solo ove l’Autorità competente lo ritenga opportuno³³.

4. (*segue*): la frammentazione dei progetti da assoggettare a V.I.A., il cd. *salami-slicing*

Una problematica che viene trascurata con moderata frequenza all’interno dei procedimenti di V.I.A. è quella che viene definita come *salami-slicing*³⁴: ci si riferisce, principalmente, all’operazione mediante la quale si suddivide un progetto più grande in un ampio numero di progetti separati al fine di non eccedere le soglie che farebbero scattare l’obbligo di V.I.A., con il risultato di escludere l’impatto ambientale dal processo di autorizzazione dei suddetti progetti, pur essendo esso presente e potenzialmente molto grave³⁵. Questo termine fa riferimento anche a tutta una serie di pratiche che mirano sostanzialmente ad eludere le normative sulle valutazioni preventive di impatto ambientale a cui determinati progetti devono essere sottoposti³⁶. La tematica in esame era

così come modificati dal D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in L. 29 luglio 2021 n. 108.

³² Esse sono indicate negli allegati II, IV e II-bis della parte seconda del d.lgs. 152/2006; quest’ultimo allegato è stato introdotto con il correttivo operato dal d.lgs. 104/2017.

³³ A. SCIALÒ, *La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) dopo il d.lgs. 104/2017*, cit.

³⁴ Questo termine, invero, viene utilizzato anche in altri settori, come in quello della ricerca scientifica: in questo ambito indica la pratica scorretta degli accademici che, pur di aumentare il volume delle loro pubblicazioni, dividono le proprie ricerche in porzioni da pubblicarsi autonomamente; sul punto, molto interessante è l’analisi di A. BANFI, *Impatto nocivo. La valutazione quantitativa della ricerca e i possibili rimedi*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 2014, 2, pp. 361 ss.

³⁵ In questo senso si esprime la Commissione europea: Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull’applicazione e sull’efficacia della Direttiva VIA (Direttiva n. 85/337/CEE, modificata dalla Direttiva n. 97/11/CE) - Risultati ottenuti dagli Stati Membri nell’attuazione della Direttiva VIA*, COM/2003/0334, 2003, punti 4.3.15 ss.

³⁶ Sul punto si vedano: Commissione europea, *Relazione della Commissione*

già stata presa in considerazione in sede di riforma della Direttiva V.I.A., siccome la pratica era molto diffusa e quindi sul punto sarebbe stato utile un intervento da parte del legislatore europeo³⁷.

La tecnica appena descritta non è, invero, utilizzata solamente per provare ad eludere le norme sulla V.I.A., ma può derivare, ad esempio, anche da ragioni di carattere giurisdizionale, in relazione alle differenti autorità che possono essere coinvolte nel progetto, commerciale, in base a parametri come le possibilità di investimento e gli obiettivi aziendali, o organizzativo, con il solo scopo di dividere il progetto in più fasi³⁸.

Il *salami-slicing* incide su come vengono applicate le norme relative alla V.I.A. solamente qualora esso sia posto in essere prima della procedura di *screening*, ossia prima di quella fase ove si verifica se il progetto sia da assoggettarsi alla valutazione o meno³⁹. Lo *screening* assume generalmente due approcci differenti: quello delle soglie, che si basa su norme che definiscono quali tipi di progetti siano da sottoporre alla valutazione, e quello caso per caso, che si concentra sugli impatti ambientali probabili e sulla loro rilevanza; l'Italia adotta entrambi questi metodi⁴⁰.

Sul punto, è interessante riscontrare come i vari Stati Membri abbiano adottato soluzioni parzialmente differenti per far fronte al cumulo dei progetti in sede di V.I.A.: in alcuni casi il cumulo viene preso in consi-

al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione della Direttiva VIA (Direttiva n. 85/337/CEE, modificata dalle Direttive n. 97/11/CE e n. 2003/35/CE), COM/2009/0378, 2009 e Justice&Environment, Implementation of the Environmental Impact Assessment Directive in the EU Member States. Case law examples from the practice of the European environmental impact assessment legislation, 2013.

³⁷ Così E. MURTULA, *Venticinque anni di valutazione di impatto ambientale in Europa: verso una revisione della direttiva*, in questa Rivista, 2011, 1, pp. 175 ss.

³⁸ Á. ENRÍQUEZ-DE-SALAMANCA, *Project splitting in environmental impact assessment*, in *Impact assessment and project appraisal*, 2016, vol. 34, n. 2, pp. 152-159.

³⁹ Commissione europea, *Environmental impact assessment of projects: guidance on the preparation of the environmental impact assessment report (Directive 2011/92/UE as amended by 2014/529/EU, 2017*, reperibile sulla rete interconnessa.

⁴⁰ V. *supra*, par. 3. Sul punto si veda C.P. FAN ROCHA, A. FONSECA, *Simulation of EIA screening across jurisdictions: exposing the case for harmonic criteria?*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2017, vol. 35, pp. 214-226; Anche altri stati dell'UE, come la Spagna, adottano entrambi gli approcci, cfr. P. PINHO, S. MCCALLUM, S. SANTOS CRUZ, *A critical appraisal of EIA screening practice in EU Member States*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2010, vol. 28, n. 2, pp. 91-107.

derazione solo qualora siano proposti e considerati assieme vari progetti diversi, mentre in altri vengono considerati se un nuovo progetto si trova nelle vicinanze di uno già esistente; in alcuni Stati Membri vengono considerati gli effetti cumulativi solo se i progetti presentati sono simili, mentre in altri si deve considerare il “legame funzionale” che lega tra di loro i progetti⁴¹.

Allo stato attuale, la consapevolezza degli Stati Membri e di tutti gli attori istituzionali relativamente alla questione è in crescita⁴², pur richiedendo un elevato livello di attenzione; proprio per questa ragione l'operato Corte di Giustizia sul punto resta un tassello relevantissimo all'interno della disciplina in esame.

5. *Pluralità dei progetti e impatto ambientale cumulativo: uno sguardo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia*

La Corte di Giustizia, per fornire l'interpretazione richiesta da parte del giudice del rinvio, ha dovuto necessariamente considerare come si ponesse l'interpretazione della Direttiva VIA⁴³ in relazione alla richiesta di più permessi per aree contigue; sul punto, viene rilevato come la valutazione di tutte le conseguenze ambientali direttamente derivanti dalle delimitazioni spaziali e temporali delle aree ad oggetto delle attività di E&P⁴⁴ sia di spettanza delle autorità nazionali competenti. In questo senso, considerando che la normativa italiana permette agli operatori di richiedere autorizzazioni per più aree contigue, la V.I.A. dovrà necessa-

⁴¹ Un esempio in questo senso arriva dal Portogallo, ove è stato valutato l'impatto cumulativo di impianti eolici e cave. Per una panoramica dei vari approcci adottati dai vari Stati Membri si veda Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione e sull'efficacia della Direttiva VIA (Direttiva n. 85/337/CEE, modificata dalla Direttiva n. 97/11/CE) - Risultati ottenuti dagli Stati Membri nell'attuazione della Direttiva VIA*, cit, punti 4.3.9 ss.

⁴² Commissione europea, *Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione della Direttiva VIA (Direttiva n. 85/337/CEE, modificata dalle Direttive n. 97/11/CE e n. 2003/35/CE)*, cit.

⁴³ Si fa riferimento alla Direttiva n. 2011/92/UE, specialmente all'art. 4, par. 2 e 3.

⁴⁴ CGUE, Sez. II, 13 gennaio 2022, causa C-110/20, punto 53.

riamente tenere conto dell'effetto cumulativo che le autorizzazioni possono avere sull'ambiente⁴⁵.

Nel caso in esame, la decisione della Corte in relazione alla causa C-110/20 si prospetta in perfetta conformità con la sua giurisprudenza pregressa.

Sin dalla sentenza *Commissione c. Irlanda* del 1999⁴⁶, la Corte di Giustizia ha sottolineato come fosse imprescindibile considerare l'impatto ambientale del cumulo di più progetti che, presi singolarmente, potessero essere avere effetti trascurabili. Nello specifico, la Corte ha sottolineato che è vero che l'art. 4, par. 2 della direttiva consente agli Stati Membri di esercitare un certo grado di discrezionalità per individuare le soglie oltre le quali un progetto va sottoposto alla V.I.A. ma, in ogni caso, questa libertà trova un limite in quanto disposto dall'art. 2, par. 1, ove stabilisce che gli Stati Membri debbano "adottare le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un significativo impatto ambientale [...] sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto ambientale"⁴⁷. Dunque, qualora uno stato si limitasse a prevedere delle soglie senza preoccuparsi della possibilità che l'obiettivo primario della direttiva venga aggirato mediante un frazionamento dei progetti, violerebbe senz'altro gli obblighi in discendenti dalla suddetta direttiva⁴⁸.

La giurisprudenza della Corte sul tema, dopo questa prima sentenza, si è mantenuta costante nel sottolineare l'impellente necessità di vagliare l'impatto ambientale dei progetti nel loro complesso qualora si fosse in presenza di una frammentazione che potesse portare all'elusione della Direttiva V.I.A.⁴⁹. A titolo esemplificativo, si possono ricordare: la

⁴⁵ La valutazione cumulativa dei progetti è imposta dall'allegato III, punto 1), lett. b), della Direttiva n. 2011/92/UE, proprio al fine di evitare che la frammentazione dei progetti possa portare ad una sostanziale elusione dell'obbligo di VIA preventiva; sul punto, la giurisprudenza della CGUE è ampia, v. *infra*.

⁴⁶ CGUE, Sez. V, 21 settembre 1999, causa C-392/96, punto 76.

⁴⁷ Sul punto, si esprimono in senso conforme anche le seguenti sentenze: CGUE, Sez. VI, 2 maggio 1996, causa C-133/94, punti 41 ss., CGUE, 24 ottobre 1996, causa C-72/95, punto 50, CGUE, 22 aprile 1997, causa C-310/95 e CGUE, Sez. VI, 16 settembre 1999, causa C-435/97, punti 42 ss.

⁴⁸ CGUE, Sez. V, 21 settembre 1999, causa C-392/96, punto 82.

⁴⁹ Ci si riferisce dapprima alla Direttiva n. 85/337/CEE e poi alla Direttiva n. 2011/92/UE.

sentenza *Abraham* del 2008⁵⁰, con la quale la Corte ha specificato che spetta al giudice del rinvio di stabilire se occorra tener conto dell'effetto cumulativo di più progetti il cui impatto ambientale debba essere valutato complessivamente, stante che l'obiettivo della Direttiva V.I.A. non può essere aggirato mediante il frazionamento del progetto⁵¹; la sentenza *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*⁵², con la quale la Corte ha sottolineato che spetterebbe al giudice del rinvio, qualora mancasse la valutazione dell'impatto ambientale nella fase anteriore del procedimento di autorizzazione, il compito di garantire l'effetto utile della direttiva almeno nella fase di rilascio dell'autorizzazione di gestione, sempre tenendo conto che esso non può essere eluso tramite il frazionamento del progetto; la sentenza *Marktgemeinde Straßwalchen*⁵³, nella quale la Corte evidenzia che occorre valutare le caratteristiche di un progetto rispetto ai suoi effetti cumulativi anche con altri progetti qualora il loro effetto congiunto possa avere un notevole impatto ambientale, al fine di non sottrarli definitivamente all'obbligo della V.I.A.⁵⁴; la sentenza *Salzburger Flughafen GmbH*⁵⁵, con la quale la Corte ha stabilito che spetta al giudice del rinvio di esaminare se e in quale misura sia necessario valutare globalmente gli effetti ambientali dei progetti da realizzarsi anche in relazione a progetti già realizzati in passato, sempre al fine di evitare che le disposizioni della direttiva in esame siano aggirate nel caso in cui le ricadute ambientali derivassero da più progetti; infine, la sentenza *Commissione c. Bulgaria*⁵⁶, con la quale la Corte ha ricordato che spetta all'autorità nazionale, nel momento in cui verifica se un progetto sia da sottoporsi alla V.I.A., il compito di esaminare le ricadute ambientali che un progetto potrebbe avere in relazione ad altri progetti paralleli, specificando che la statuizione secondo la quale non ci saranno effetti cumulativi dei progetti dev'essere circostanziata fornendo elementi di prova a suo supporto.

Come si può evidentemente notare, la Corte ha sempre riservato una

⁵⁰ CGUE, Sez. II, 28 febbraio 2008, causa C-2/07.

⁵¹ Si veda anche CGUE, sez. II, 20 novembre 2008, causa C-66/06.

⁵² CGUE, Sez. I, 17 marzo 2011, causa C-275/09.

⁵³ CGUE, Sez. II, 11 febbraio 2015, causa C-531/13.

⁵⁴ In questo senso si veda anche CGUE, Sez. VI, 10 luglio 2008, causa C-156/07, punti 41 ss.

⁵⁵ CGUE, Sez. V, 21 marzo 2013, causa C-244/12.

⁵⁶ CGUE, Sez. III, 14 gennaio 2016, causa C-141/14.

profonda attenzione a queste tematiche, fungendo da guida per le autorità degli Stati Membri verso degli standard di tutela dell'ambiente più elevati. La sentenza in commento non fa dunque eccezione: la Corte, dopo aver stabilito che la Direttiva n. 94/22/CE non impedisce che una normativa nazionale permetta ad un unico operatore di richiedere più autorizzazioni per attività di E&P in aree contigue, sottolinea come sia necessario analizzare l'effetto cumulativo di progetti che possono avere un notevole impatto ambientale qualora richiesti in aree contigue⁵⁷.

6. Osservazioni conclusive

La Corte di Giustizia mediante la sentenza in esame fornisce un'interpretazione che risulta evidentemente conforme ai precedenti orientamenti.

L'affermazione secondo la quale la Global Petroleum avrebbe provato a frammentare la sua domanda di concessione mediante la richiesta di più autorizzazioni, per quanto apparentemente fondata, non è di particolare rilevanza pratica: la Corte ha evidenziato come la normativa europea non vieti che si richiedano più autorizzazioni per più aree contigue⁵⁸, sottolineando però come, in una siffatta ipotesi, sia assolutamente necessario verificare la compatibilità ambientale del progetto nel suo complesso, considerando dunque tutte le zone contigue per cui si è richiesta l'autorizzazione⁵⁹. Questa impostazione è peraltro del tutto in linea con la posizione assunta dalla Commissione tecnica per il rilascio della V.I.A., che ha richiesto alla Global Petroleum alcuni approfondimenti al fine di valutare l'impatto ambientale complessivo dei quattro permessi richiesti⁶⁰.

Mediante questa sentenza, la Corte ha aggiunto un altro importante tassello allo sviluppo della normativa in questione che, anche alla luce delle recenti evoluzioni riguardanti la tematica dell'ambiente, riveste

⁵⁷ CGUE, Sez. II, 13 gennaio 2022, causa C-110/20, punti 52-54.

⁵⁸ Chiaramente qualora esse, prese singolarmente, non superino il limite massimo di concessione per la singola area.

⁵⁹ Ciò amplia dunque l'oggetto del procedimento di V.I.A., aggiungendo una necessaria valutazione del progetto nel suo complesso

⁶⁰ Cons. Stato, Sez. IV, 23 gennaio 2020, n. 1154, punto 4 della premessa in fatto.

tutt'oggi un'importanza di spicco per la creazione di un sistema legislativo realmente orientato agli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Considerando poi quanto intensamente il diritto europeo incida oggi sui procedimenti amministrativi degli Stati membri, risulta scontato che la tutela dell'ambiente in relazione alle concessioni statali debba necessariamente essere promossa anche da parte delle istituzioni europee.

Le più recenti evoluzioni della concezione di ambiente hanno portato progressivamente ad abbandonare l'idea dello "sviluppo sostenibile", che vedeva nella sostenibilità un limite alla massimizzazione dello sviluppo, per approdare alla nuova concezione di "ambiente per lo sviluppo", la quale considera l'ambiente come un valore convergente con il concetto di sviluppo. Nonostante queste ultime elaborazioni abbiano effettivamente cambiato la concezione di ambiente, il modello di sviluppo prevalente è ancora quello che si fonda sullo sfruttamento della natura⁶¹.

Una nota positiva è rinvenibile nel fatto che la lotta ai cambiamenti climatici assume sempre più importanza nelle politiche nazionali ed internazionali⁶²: a seguito dell'Accordo di Parigi del 2015 gli avvertimenti del mondo scientifico relativi alla necessità di ridurre le emissioni globali sono stati progressivamente accolti dagli ordinamenti⁶³. Questa evoluzione è avvenuta anche sulla scia della presa di coscienza dell'opinione pubblica che, anche a seguito di avvenimenti climatici sempre più estremi,

⁶¹ Sfruttamento che, oltre alle risorse naturali, si basa anche sullo sfruttamento delle persone come forza lavoro; cfr. G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, cit. Molto condivisibile è, inoltre, la concezione che l'autore offre di "ambiente", sottolineando come esso debba essere inteso in senso stretto e definito come "l'insieme dei profili attinenti all'habitat umano e all'equilibrio ecologico che, essendo assunti dall'ordinamento giuridico come meritevoli di particolare tutela, sono oggetto di specifiche competenze amministrative e situazioni giuridiche soggettive". Sul punto, si veda anche M. MONTEDURO, *Funzioni e organizzazioni amministrative: dall'antagonismo all'integrazione tra ambiente e sviluppo*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo*, cit., p. 61.

⁶² Sul punto, di rilevante importanza è il rapporto dell'IPCC (*Intergovernmental panel on climate change*) del 2018 relativo ad un aumento delle temperature medie di 1,5 gradi (reperibile sulla rete interconnessa).

⁶³ Oltre all'Accordo di Parigi, un importante traguardo è stato raggiunto con l'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile 2030 firmata dai membri delle Nazioni Unite. Per un quadro a livello europeo si veda S. KINGSTON, V. HEYVAERT, A. CAVOSKI, *European environmental law*, Cambridge, 2017, pp. 1-53.

ha sviluppato un notevole interesse verso l'efficacia delle politiche di prevenzione e di mitigazione messe in atto da tutti gli attori istituzionali⁶⁴.

In relazione a queste tematiche, l'Unione europea svolge e continuerà a svolgere un ruolo centrale, specialmente nell'indirizzare gli Stati membri all'adozione di normative più attente alle ricadute ambientali⁶⁵. Sperando dunque che la prorompente importanza delle istanze ambientali continui ad avere un ruolo da protagonista nella normazione europea, è senz'altro da apprezzare l'attenzione della Corte di Giustizia che, nel fornire risposte ai giudici nazionali, può continuare a far sì che gli standard ambientali restino una priorità nell'agire di tutte le istituzioni.

⁶⁴ In relazione alla tutela dell'ambiente legata alle coste ed al territorio marino si veda C. BEVILACQUA, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2019, 2, pp. 129 ss.

⁶⁵ Tra i tanti atti basti ricordare il relevantissimo *Green Deal Europeo*. Cfr. G. TEMPESTA, *Il Green Deal europeo*, in questa *Rivista Giuridica dell'Ambiente – Online*, 2020, 9 e D. BEVILACQUA, *Lo sviluppo sostenibile e il green new deal: tratti comuni, differenze, problematiche*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente – Online*, 2021, 21.