

Illegittima ordinanza di sospensione lavori per la costruzione ed esercizio di un metanodotto di interconnessione tra l'Italia, l'Albania e la Grecia

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* 28 settembre 2015, n. 11421 - Lundini, pres.; Cogliani, est. - Soc. Trans Adriatic Pipeline Ag. (avv.ti Clarizio, Lancieri, Cantobelli, Cintioli) c. Comune di Melendugno (Le) (avv. Alterio) ed a.

Edilizia e urbanistica - Metanodotto di interconnessione tra l'Italia, l'Albania e la Grecia - Costruzione ed esercizio - Ordinanza di sospensione lavori - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO

La Società ricorrente, premesso di svolgere attività di trasporto di gas naturale, dichiarata di pubblico interesse ai sensi del d.lgs. n. 164 del 2000, esprimeva di dover procedere, nell'ambito dei propri compiti, alla costruzione ed al successivo esercizio del metanodotto "Trans Adriatic Pipeline" di interconnessione tra l'Italia, l'Albania e la Grecia, con l'approdo previsto in loc. San Foca a Melendugno (LE), per l'approvvigionamento dell'Italia e dell'Europa meridionale del gas naturale proveniente dall'Azerbaijan. Con d.m. del Ministero dello Sviluppo economico 21 ottobre 2010, n. 48973 e poi con ulteriore d.m. 19 dicembre 2011 n. 57544, il gasdotto in questione era incluso nella Rete nazionale dei gasdotti per il trasporto del gas naturale di cui all'art. 9, d.lgs. n. 164 del 2000 ed è ora annoverato dal d.m. 11 novembre 2013 tra gli "Interconnector" di cui all'Allegato 3, tipologia f), ovvero le reti attualmente in progetto e che hanno ottenuto le relative autorizzazioni. La strategicità dell'infrastruttura è stata ribadita dal d.l. n. 133 del 2014 all'art. 37.

Svolte siffatte premesse, la Società ricorrente riferiva che il Ministero dell'Ambiente aveva sancito la compatibilità ambientale del progetto con d.m. 223 del 2014, prescrivendo alla Società di compiere, in sede di progetto esecutivo, i rilievi e gli approfondimenti geologici e geotecnici ed idrogeologici atti a confermare la sostenibilità tecnica ed ambientale del micro-tunnel e delle opere connesse.

A seguito di nota del DVA, la Prefettura di Lecce, convocava apposito tavolo tecnico per la consultazione degli enti interessati ed indiceva in data 14 gennaio 2014 la conferenza provinciale permanente ai fini di una completa valutazione delle problematiche connesse all'accesso ai fondi. In particolare, la Società formulava al Comune di Melendugno istanza paesaggistica ai sensi della l. reg. n. 20 del 2009 per il compimento di una parte dell'indagine nell'ambito di un'area boscata, comportando tuttavia solo in quattro punti attività di decespugliamento.

In sede di discussione, emergeva che per i restanti punti (dei 40) non era necessaria autorizzazione paesaggistica. Sicché la Prefettura accoglieva l'istanza di TAP AG relativa alle indagini, in quanto indispensabili e strumentali all'ottemperanza agli adempimenti prescritti dal Ministero dell'Ambiente, con esclusione dei soli fondi per i quali risultava prevista la specifica autorizzazione paesistica, autorizzando l'accesso ai fondi (decreto 30 maggio 2014 n. 223). Peraltro, in data 6 ottobre il Ministero dello Sviluppo Economico comunicava al Comune di Melendugno ed alla Regione Puglia, l'avvio del procedimento per l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio del metanodotto in questione.

Una volta avviate le attività, la polizia municipale intimava l'interruzione dei lavori e successivamente era notificata l'ordinanza di sospensione gravata.

Pertanto, la Società istante censurava il predetto provvedimento per i seguenti profili:

- 1 – violazione ed errata applicazione dell'art. 52 septies d.P.R. n. 327 del 2011, eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, manifesta irragionevolezza, contraddittorietà e sviamento;
- 2 – violazione ed erronea applicazione dell'art. 146, d.lgs. n. 42 del 2004, del d.m. 1 dicembre 1970 e del PUTT paesaggio della Regione Puglia; eccesso di potere per i medesimi profili;
- 3 – ancora eccesso di potere nelle figure sintomatiche rilevate e violazione dell'art. 52 quinquies, d.P.R. n. 327 del 2001, dell'art. 37, co. 1, d.l. n. 133 del 2014, della delibera del CdM 11 settembre 2014 e del d.m. Ambiente 11 settembre 2014;
- 4 – violazione del principio di leale cooperazione tra pubbliche amministrazioni, tra p.a. e privati ed eccesso di potere per sviamento;
- 5 – ancora la violazione dei principi menzionati ed eccesso di potere per sviamento, difetto di motivazione ed ingiustizia manifesta, anche sotto il profilo della violazione del principio di buona amministrazione ex art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- 6 – eccesso di potere per difetto di presupposti, carenza istruttoria e di motivazione ed irragionevolezza.

La Società ricorrente chiedeva, dunque, l'annullamento dell'ordinanza di sospensione gravata.

Si costituiva, con controricorso, il Comune di Melendugno, eccependo in via preliminare l'incompetenza del TAR Lazio in favore della competenza territoriale inderogabile del TAR Puglia, Sezione staccata di Lecce. Nel merito, l'Amministrazione evidenziando che nell'ambito del procedimento VIA, il Ministero dei Beni e della Attività culturali e del Turismo aveva espresso parere negativo n. 21662 in data 8 settembre 2014, in particolare rilevando la presenza di diversi vincoli paesaggistici per quasi tutta l'area di sedime. Contestava il Comune resistente la correttezza

dell'impostazione della Società nel richiedere di valutare come singoli interventi le operazioni di carotaggio, una volta peraltro prescelta la via dell'art. 52 septies d.P.R. n. 327 del 2001 in ragione del numero elevato di accessi da effettuare (40), alla quale, peraltro, aveva aderito il Prefetto.

Ribadiva, dunque, la necessità della valutazione complessiva dell'intervento.

Inoltre, l'Amministrazione insisteva sulla priorità dell'interesse alla tutela paesistica.

Insisteva, dunque, per la reiezione del gravame.

Con memoria per la camera di consiglio, la Società evidenziava ancora che l'area interessata dalle operazioni di carotaggio non risulta sottoposta a vincolo.

Si costituivano i Ministeri e la Prefettura intimati in favore dell'accoglimento del gravame.

Con ordinanza n. 398 del 2015, il Tribunale sospendeva gli effetti del provvedimento impugnato, ponendo in rilievo sin da allora che la controversia interessa la possibilità di eseguire i carotaggi già autorizzati con decreto prefettizio n. 223 del 30 maggio 2014, pubblicato sull'Albo pretorio del comune, nelle more della definizione del procedimento di autorizzazione unica e che lo svolgimento delle indagini, non solo costituiva adempimento alle prescrizioni del decreto di VIA, ma anche non avrebbe comportato alcuna alterazione permanente del territorio e non avrebbe interessato aree sottoposte a vincolo.

A seguito di ulteriori memorie la causa era trattenuta in decisione all'udienza del 10 giugno 2015.

DIRITTO

I - Il Collegio, preliminarmente, ritiene sussistente la competenza territoriale di questo Tribunale.

L'art. 135, comma 1, lett. f), c.p.a. prevede infatti che sono devolute alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma "le controversie di cui all'articolo 133, comma 1, lettera o), limitatamente a quelle concernenti la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 400 MW nonché quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti.

A sua volta, l'art. 133, comma 1, lettera o) cit. fa riferimento alle "controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche e quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti".

Come questo TAR ha già avuto modo di precisare (Sez. I – n. 7782 del 2015) "Tutte queste opere, quindi, prevedono la costruzione di manufatti di vario tipo legati indissolubilmente alla coltivazione al fine di dare luogo a "infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti", ai sensi dell'art. 135 c.p.a. cit."

Tale conclusione deve valere anche nel caso che occupa, in cui è impugnato un provvedimento di sospensione delle indagini in questioni, quale attività preparatoria necessaria alla redazione del progetto esecutivo dell'infrastruttura, poi questo oggetto dell'autorizzazione unica di cui all'art. 52 quinquies TU Espropri, in quanto le indagini predette non possono essere scisse dal progetto nella sua unitarietà, acquistando esse stesse la valenza di strategicità e di priorità nazionale della infrastruttura cui attengono (ai sensi della disposizione di cui all'art. 37, del c.d. decreto "Sblocca Italia, n. 133 del 2014).

Peraltro, vale richiamare, come il Consiglio di Stato, proprio con riferimento alla competenza del TAR Lazio, sede di Roma, ai sensi dell' art. 135, comma 1, lett. f), c.p.a. ha riconosciuto, in sede di regolamento di competenza ex artt. 15 e 16 c.p.a., che l'uso della locuzione "controversie" di cui a tale norma deve essere riferito non solo ai provvedimenti concernenti l'autorizzazione alla realizzazione dei rigassificatori ma anche a tutte quelle manifestazioni dei pubblici poteri che, anche indirettamente, attengono alla costruzione degli impianti in questione (Cons. Stato, A.P., ord. 26 luglio 12, n. 29).

Ne discende, come già affermato dal TAR, nella richiamata pronuncia, l'inscindibilità del complesso delle operazioni relative al progetto dalla rete nazionale di trasporto del gas, con la conseguenza che deve escludersi che il provvedimento impugnato abbia un effetto limitato al contesto territoriale in cui opera il Tribunale regionale amministrativo della Puglia – Sezione staccata di Lecce, ai sensi dell'art. 13 c.p.a., dovendo, al contrario ritenersi che nel caso di specie operi la norma speciale di cui al richiamato art. 135 c.p.a..

A corroborare tale conclusione, vale anche il richiamo al d.l. n. 133/14, conv. in l. n. 164/14, operato dalla parte ricorrente, laddove è precisato che "Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico...", con ciò confermando, con il richiamo all'interesse strategico, l'influenza sull'intera rete nazionale di gasdotti delle attività corrispondenti a quelle assentite di cui ai provvedimenti impugnati.

II - Chiarito ciò e passando ad esaminare il merito del gravame, i motivi di ricorso possono essere esaminati congiuntamente per ragione di economia processuale e sinteticità.

Brevemente, deve ricordarsi che la controversia attiene alla legittimità del provvedimento di sospensione dell'attività di carotaggio emesso dal responsabile dell'Ufficio tecnico comunale, sull'assunta mancanza delle relative autorizzazioni.

La ricorrente avviava il procedimento ex art. 52 quinquies d.P.R. n. 327 del 2001 per il rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione ed all'esercizio del gasdotto descritto in fatto. A tale scopo otteneva il provvedimento favorevole del MATTM n. 223 (in data 11 settembre 2014) in ordine alla VIA, con il quale peraltro erano prescritte indagini geognostiche nell'area interessata dal tracciato. A tale scopo la TAP formulava al Prefetto di Lecce istanza ex art. 52 septies d.P.R. n. 327 del 2001. Il Prefetto convocava la conferenza permanente (tenutasi in data 14 gennaio 2014), in esito alla quale autorizzava l'accesso ai fondi, ad eccezione di 4, per i quali si riteneva di acquisire l'autorizzazione paesaggistica da parte del Comune.

A seguito dell'ordinanza cautelare di accoglimento di questo Tribunale, inoltre, le attività di indagine erano quasi completate, nelle more dell'udienza pubblica. Inoltre, la Regione Puglia concludeva il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per i 4 punti sopra richiamati, con provvedimento n. 193 del 12 maggio 2015, ritenendo che l'intervento di carotaggi non contrasti con gli obiettivi e gli indirizzi di tutela.

In vero, non vi è chi non veda come l'attività oggetto della controversia si pone in diretto adempimento delle prescrizioni date in sede di VIA. L'indagine – che veniva sospesa dal provvedimento gravato – è stata specificamente autorizzata dal Prefetto, ai sensi dell'art. 52 septies, più volte citato, con provvedimento la cui pubblicazione, per espressa disposizione di legge, sostituisce le altre comunicazioni e pubblicazioni. L'autorizzazione da parte del Prefetto, peraltro, addiveniva a seguito di un'attenta istruttoria ed al coinvolgimento di tutti gli interessati.

Dispone infatti il richiamato art. 52 septies che: "1. Fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 110 del regio decreto-legge 11 dicembre 1933, n. 1775, convertito dalla legge 8 febbraio 1934, n. 367, qualora il numero dei soggetti interessati sia superiore a venti, per lo svolgimento delle operazioni planimetriche e delle altre operazioni preparatorie necessarie per la redazione del progetto di infrastrutture lineari energetiche, i tecnici incaricati, anche privati, possono introdursi nei fondi previa pubblicazione, per venti giorni all'albo pretorio dei Comuni interessati, dell'autorizzazione rilasciata dalla Prefettura che deve contenere i nomi delle persone che possono introdursi nell'altrui proprietà. Tale pubblicazione all'albo pretorio sostituisce a tutti gli effetti le comunicazioni o notificazioni previste all'articolo 15, commi 2 e 3".

III – Artificiosamente l'Amministrazione comunale ipotizza un contrasto con la scelta di ottenere un'autorizzazione unica all'accesso e la necessità di una specifica istruttoria per quanto attiene ai 4 siti vincolati (diversi, peraltro, da quelli su cui la Società avviava le operazioni di carotaggio).

Il ricorso allo strumento semplificato di cui all'art. 52 septies più volte menzionato trova la sua giustificazione nella necessità di accedere per lo svolgimento dei carotaggi a molteplici fondi. L'attività è svolta proprio al fine dell'elaborazione del progetto esecutivo secondo le disposizioni della VIA e nelle more della conclusione del procedimento per l'autorizzazione unica.

Peraltro, a differenza da quanto sostenuto da parte resistente, non può che essere ritenuto imprescindibile il fatto che l'attività di indagine oggetto del provvedimento era diretta ad aree non soggette a vincolo, non potendosi, dunque, sostenere la necessità di una specifica autorizzazione paesistica, per l'area interessata dall'attività oggetto del provvedimento. A ciò si aggiunga che nelle more del giudizio, come già specificato, la TAP acquisiva anche provvedimento favorevole in ordine ai 4 punti ritenuti di rilievo paesistico.

Quanto sin qui rilevato è sufficiente ad evidenziare l'erroneità dei presupposti e della motivazione, nonché il difetto di istruttoria del provvedimento gravato, nel quale si afferma che l'intero territorio interessato dall'intervento sarebbe sottoposto a vincolo PUTT/P e la mancanza delle dovute autorizzazioni.

Il ricorso per i motivi sopra evidenziati deve essere accolto.

In ragione del principio della soccombenza, il Comune resistente deve essere condannato al pagamento in favore della Società ricorrente delle spese di lite che sono determinate in euro 2000,00 (duemila/00) oltre IVA e CPA. Possono essere compensate le spese di lite nei confronti delle altre Amministrazioni costituite.

(Omissis)