

Compatibilità ambientale del progetto «sviluppo integrato di stoccaggio di gas naturale nel giacimento di Bagnolo Mella»

Cons. Stato, Sez. IV 15 gennaio 2018, n. 190 - Troiano, pres.; Forlenza, est. - Comune di Capriano del Colle (avv.ti I. e M. Gorlani, Romagnoli, Mina) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Compatibilità ambientale del progetto «sviluppo integrato di stoccaggio di gas naturale nel giacimento di Bagnolo Mella».

(*Omissis*)

FATTO

1. Con l'appello in esame, il Comune di Capriano del Colle impugna la sentenza 22 febbraio 2016 n. 2348, con la quale il TAR per il Lazio, sez. III, ha dichiarato irricevibile per tardività il ricorso proposto avverso il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 ottobre 2014 n. 257, avente ad oggetto la compatibilità ambientale del progetto “sviluppo integrato di stoccaggio di gas naturale nel giacimento di Bagnolo Mella”, nel cui perimetro ricade anche il Comune appellante.

Secondo la sentenza impugnata, il ricorso è tardivo in quanto il Comune “ha avuto piena conoscenza del decreto impugnato il 10 novembre 2014, allorchè ha assunto al proprio protocollo di arrivo, con il numero 0011430, la nota del Direttore generale per le valutazioni ambientali del Ministero di pari data, recante notifica del decreto di compatibilità ambientale mediante rinvio al portale delle valutazioni VIA/VAS del medesimo Ministero”.

Più in particolare – secondo la sentenza – il *dies a quo* per la decorrenza del termine di impugnazione non può essere individuato nel giorno di pubblicazione del decreto in Gazzetta Ufficiale, avvenuta successivamente, “atteso che tale forma di pubblicità riguarda soggetti terzi rispetto ai destinatari del provvedimento, invece raggiunti da precedente notifica individuale, tra cui – pacificamente – il Comune ricorrente, in data 10 novembre 2014”.

Avverso tale decisione viene proposto uno specifico motivo di appello avverso la sentenza (di seguito, sub lett. a) e, per il caso di accoglimento dello stesso, vengono riproposti i motivi di impugnazione non esaminati in I grado (lett. da b) ad e):

a) violazione e falsa applicazione art. 27 Codice ambiente; tempestività del ricorso; in subordine, scusabilità dell'errore nell'individuazione del termine per l'impugnazione; rimessione in termini; ciò in quanto, ai sensi del comma 1 dell'articolo citato, solo dalla data di pubblicazione del provvedimento di VIA nella Gazzetta Ufficiale ovvero nel Bollettino ufficiale della Regione, “decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati”, di modo che la comunicazione al Comune “ma rivolta in primo luogo alla società proponente, costituisce un passaggio meramente prodromico e funzionale alla vera e propria informazione sulla decisione, realizzata dalla successiva pubblicazione in G.U.”. Comunque, ricorre nel caso di specie l'errore scusabile e, dunque, la rimessione in termini;

b) violazione o falsa applicazione di legge con specifico riguardo alla incompletezza e insufficienza dell'istruttoria finalizzata alla decisione concernente la VIA (artt. 4 – 6, co.1, lett. a) e b) l. n. 241/1990; artt. 19 ss. e 26 co. 5, Codice ambiente, poiché “è mancata una indagine circostanziata ai fini della ammissibilità del progetto in regime di (ragionevole) sicurezza. E tanto più ingiustificato appare il difetto di istruttoria posto che il sistema Capriano del Colle è tuttora sotto stretta osservazione dei geologi dell'Università dell'Insubria”;

c) difetto manifesto di istruttoria; eccesso di potere per travisamento dei fatti; violazione e falsa applicazione di legge (con specifico riguardo alla norma europea UNI EN 1918-2, alla Direttiva Seveso e alle norme del Codice dell'Ambiente sulla VIA), poiché il Ministero dell'ambiente “ignora le peculiarità del sito e le fragilità connesse con la sua storia risalente bensì alle ere geologiche, ma i cui effetti sono tuttora visibili e, soprattutto, attivi”, in tal modo violando la normativa indicata concernente lo stoccaggio di gas nel sottosuolo;

d) violazione o falsa applicazione art. 301 Codice ambiente; poiché il decreto ha ignorato la normativa che prevede, a tutela della salute umana e dell'ambiente da pericoli, anche solo potenziali, che “le strutture e installazioni relative allo stoccaggio del gas (pozzi, impianti di pressurizzazione, metanodotti, etc.) devono essere costruiti in modo da resistere ad un terremoto di progetto forte (come quello di Modena o ancora più forte)”;

e) violazione del principio di precauzione con specifico riguardo alla omessa valutazione del rischio sismico come documentato nell'indagine condotta da DISAT e recepita dalla letteratura internazionale; violazione art. 191, par. 2 TFUE; difetto di motivazione; poiché il principio suddetto “impone l'opzione zero ovvero lo stop ad un progetto che, per la sua intrinseca pericolosità (a prescindere dalla probabilità che il sisma si ripeta, ma sulla base di chiari indizi scientifici che possa avvenire), postula la misura preventiva del diniego.

2. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'ambiente e per la tutela del territorio e del mare e il Ministero dei beni e delle attività culturali, che hanno concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza, innanzi tutto sostenendo la irricevibilità del ricorso per tardività.

Si è costituita in giudizio la società "GDF Suez Energia Italia" s.p.a., che ha anch'essa concluso richiedendo il rigetto dell'appello, stante l'infondatezza sia del motivo sulla dichiarata irricevibilità del ricorso, sia, in ogni caso, dei motivi di merito.

Dopo il deposito di ulteriori memorie, all'udienza pubblica di trattazione la causa è stata riservata in decisione.

DIRITTO

3. Il primo motivo di appello, con il quale si contesta la dichiarata irricevibilità del ricorso instaurativo del giudizio di I grado, è fondato e deve essere, pertanto, accolto.

L'art. 27 d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, nel testo vigente dal 13 febbraio 2008 al 20 luglio 2017 (rubricato "Informazione sulla decisione"), prevede:

"1. Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale è pubblicato per estratto, con indicazione dell'opera, dell'esito del provvedimento e dei luoghi ove lo stesso potrà essere consultato nella sua interezza, a cura del proponente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana per i progetti di competenza statale ovvero nel Bollettino Ufficiale della regione, per i progetti di rispettiva competenza. Dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale ovvero dalla data di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della regione decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte di soggetti interessati.

2. Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale deve essere pubblicato per intero e su sito web dell'autorità competente indicando la sede ove si possa prendere visione di tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria e delle valutazioni successive".

Come appare evidente, la disposizione riportata individua *ex lege* il *dies a quo* di decorrenza del termine "per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte di soggetti interessati", in tal modo indicando un momento di conoscenza legale dell'atto ai fini di cui all'art. 41, co. 2, Cpa, che, in quanto tale, esclude la rilevanza di altre forme di conoscenza ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione.

A fronte di ciò, quindi – e contrariamente a quanto affermato nella sentenza impugnata – non rileva la conoscenza del provvedimento avuta dall'Ente per essergli stato il medesimo trasmesso anteriormente alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (né, tanto meno, rilevano i livelli di maggiore o minore conoscenza del "contenuto" del provvedimento medesimo).

Inoltre, non può essere condiviso:

- né quanto affermato dalla sentenza impugnata, secondo la quale la pubblicazione dell'atto in Gazzetta Ufficiale, prevista dall'art. 27 cit., "riguarda soggetti terzi rispetto ai destinatari del provvedimento, invece raggiunti da precedente notifica individuale";

- né quanto dedotto dal Ministero dell'Ambiente (v. pagg. 3-4 memoria del 21 luglio 2016), secondo il quale l'art. 27, nell'individuare il *dies a quo* per l'impugnazione da parte dei soggetti interessati nella pubblicazione sulla G.U. o sul B.U.R. intende riferirsi ai soggetti di cui all'art. 5, lett. v) d.lgs. n. 152 cit.

Infatti, tale disposizione, lungi dal riferirsi ai "soggetti interessati", definisce invece il "pubblico interessato", mentre la precedente lett. s), nel considerare le pubbliche amministrazioni che possono essere interessate agli impatti sull'ambiente, le definisce "soggetti competenti in materia ambientale".

In definitiva, verificato che non vi è corrispondenza piena tra la definizione utilizzata dall'art. 27 con quelle di cui alle lett. s) e v) dell'art. 5, occorre ritenere che i "soggetti interessati" sono tutti quelli titolari di una posizione giuridica per la tutela della quale possono impugnare il provvedimento in sede giurisdizionale.

D'altra parte, in difetto di una esplicita identificazione di soggetti effettuata dal legislatore nella disposizione sulle "definizioni", occorre comunque propendere per una interpretazione che non incida sul diritto alla tutela giurisdizionale, costituzionalmente garantito ex art. 24 Cost.

4. L'accoglimento del primo motivo di appello (sub lett. a) dell'esposizione in fatto) comporta la riforma della sentenza impugnata, laddove la stessa dichiara il ricorso irricevibile per tardività e comporta altresì che il Collegio deve esaminare i motivi proposti con il ricorso instaurativo del giudizio di I grado, non esaminati e riproposti nella presente sede di appello (sub lett. da b) ad e) dell'esposizione in fatto).

4.1. I predetti motivi di appello sono infondati e devono essere, pertanto, respinti.

Occorre, innanzi tutto, ricordare, sul piano generale, che il sindacato del giudice amministrativo in sede di legittimità in ordine alle scelte tecniche dell'amministrazione non può estendersi al punto da sostituire apprezzamenti propri a quelli rientranti nelle competenze tecnico-amministrative della medesima, dovendo il giudice limitarsi a valutare l'erroneità della decisione assunta (sul piano della sua ragionevolezza ovvero della sua logicità con le sue stesse premesse) laddove "tale erroneità sia valutabile e in concreto rappresentata". In tal senso, occorre censurare quella valutazione "che si ponga al di fuori dell'ambito di esattezza o attendibilità, quando non appaiano rispettati parametri tecnici di univoca lettura,

ovvero orientamenti già oggetto di giurisprudenza consolidata o di dottrina dominante in materia” (Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2013 n. 3611).

4.2. Con i primi due motivi di appello, l'appellante rileva, in sostanza, un difetto di istruttoria nella definizione dell'intervento (tenuto conto della situazione degli indici di sismicità del Monte Netto), poiché, per un verso (motivo sub lett. b), “è mancata una indagine circostanziata ai fini della ammissibilità del progetto in regime di (ragionevole) sicurezza”, e ciò a maggior ragione trattandosi di un territorio “esposto”, quale è quello del Comune di Capriano del Colle; in secondo luogo, il Ministero dell'ambiente “ignora le peculiarità del sito e le fragilità connesse con la sua storia risalente bensì alle ere geologiche, ma i cui effetti sono tuttora visibili”.

Le affermazioni oggetto dei primi due motivi di appello, oltre a presentare aspetti di genericità, contrastano con quanto emergente dall'istruttoria procedimentale effettuata, posto che l'area del Monte Netto (situata a distanza non elevata dal giacimento di Bagnolo Mella) ha formato oggetto di analisi in sede di valutazione ambientale dell'area, sia prima che successivamente agli eventi sismici che hanno più di recente interessato la Regione Emilia Romagna; né risultano, dunque, violate le prescrizioni di legge (in generale) indicate dall'appellante e relative ai compiti del responsabile del procedimento (artt. 4-6 l. n. 24/1990) ed alle modalità di svolgimento della valutazione di impatto ambientale e della conseguente decisione (artt. 19 e 26 d. lgs. n. 152/2006).

Più in particolare, la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, con parere 20 aprile 2012 n. 916, ha valutato anche l'aspetto della sismicità (esaminando a tal fine anche osservazioni del Comune di Capriano del Colle), indicando prescrizioni specifiche sulla sismicità (prescrizioni nn. 2, 9, 10 e 11). Successivamente, ulteriori analisi sono state effettuate dal gruppo di lavoro per la formulazione di prescrizioni inerenti il monitoraggio microsismico, geodetico e termodinamico negli stoccaggi di gas, ed infine ulteriori ed aggiornate prescrizioni in materia - anche a seguito di specifica richiesta di integrazioni istruttorie formulata dalla Regione Lombardia - sono state formulate con il decreto n. 257/2014.

A fronte di ciò, non possono invece ritrarsi conclusioni tali da condurre a ritenere insufficiente l'istruttoria svolta dalla relazione del Dipartimento di Scienza e Alta tecnologia dell'Università dell'Insubria (cd. relazione prof. Michetti), posto che la medesima (ampiamente citata nel ricorso, in particolare punti 6-9):

- costituisce uno studio generale di valutazione dei dati geologici disponibili e del rischio minerario associato all'utilizzo del sito di stoccaggio, in relazione al fenomeno sismico che ha interessato l'area di Capriano del Colle (si citano, in particolare, i terremoti del 1117 e del 1222);

- pur suggerendo un programma di indagini, volto a “ridimensionare . . . le incertezze connesse alla tenuta delle formazioni che sigillano il *reservoir* rispetto alla pressione di gas di stoccaggio”, non giunge ad un giudizio palesemente negativo né sull'insediamento da realizzarsi, né sulle valutazioni svolte giudicandole ex se insufficienti.

Quanto, infine, alla prospettata violazione della “norma europea UNI EN 1918-2” e della cd. “direttiva Seveso” – prescindendosi dalla eccezione di inammissibilità della censura per omessa indicazione delle norme violate (v. pag. 25 memoria GDF Suez del 20 luglio 2016 - l'appellante si limita ad affermare che nel decreto e nella documentazione che lo supporta non vi è nulla che possa soddisfare esigenze come quelle rappresentate dalla predetta norma europea (in particolare, punto 3.2.1 e punto 4.2), il che, per un verso, si presenta come una affermazione generica (che prescinde, cioè, dall'analisi della documentazione acquisita e valutata ai fini del decreto oggetto di impugnazione) per altro verso, appare contraddetto dalla documentazione acquisita in sede istruttoria e dalle prescrizioni imposte con il decreto VIA.

4.3. Le considerazioni sin qui esposte fondano anche il rigetto degli ulteriori motivi di appello (sub lett. d) ed e), con i quali si assume la violazione del “principio di precauzione”, di cui all'art. 191 TFUE ed all'art. 301 d. lgs. n. 152/2006, posto che, in base al medesimo, lungi dal vietarsi l'intervento, “in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione”; livello che, sulla base dell'istruttoria svolta, il Ministero dell'Ambiente ha ritenuto assicurato con le prescrizioni imposte.

Né è possibile ricavare da tale principio, come invece sostenuto in appello (pag. 38), la “opzione zero ovvero sia lo stop ad un progetto che, per la sua intrinseca pericolosità (a prescindere dalla probabilità che il sisma si ripeta, ma sulla base di chiari indizi scientifici che possa avvenire), postula la misura preventiva del diniego”.

Ciò che, in relazione alle disposizioni richiamate, occorre considerare è che l'amministrazione, per il tramite dell'istruttoria svolta e delle prescrizioni imposte, ha considerato il rischio sismico in modo non irragionevole.

5. Per tutte le ragioni esposte, l'appello avverso la sentenza impugnata deve essere parzialmente accolto, e, per l'effetto, la sentenza impugnata deve essere riformata, relativamente alla declaratoria di irricevibilità del ricorso instaurativo del giudizio di I grado. Nel resto, l'appello medesimo deve essere respinto e, per l'effetto, deve essere respinto il ricorso instaurativo del giudizio di I grado.

Stante la natura e complessità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese ed onorari del doppio grado di giudizio.

(Omissis)