

# Realizzazione di un metanodotto

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 29 settembre 2021, n. 6104 - Abbruzzese, pres.; Maffei, est. - Di Maro ed a. (avv.ti Pagano) c. Regione Campania (avv. De Gennaro).

## Ambiente - Realizzazione di un metanodotto - VIA e VAS - Principio di precauzione

*L'intera normativa di cui al d.lgs. n. 152/2006 è ispirata al rispetto del principio di precauzione, cosicché affermare che le procedure di VIA e VAS ivi previste siano state rispettate significa anche che il principio stesso è stato presuntivamente rispettato. Ciò posto, non si può a priori escludere che il rispetto di tali procedure non sia sufficiente e che quindi uno spazio per l'ulteriore applicazione del principio rimanga, ma simili affermazioni devono tenere in considerazione i criteri individuati dalla giurisprudenza, conformi del resto alla comune logica. Infatti, l'applicazione del principio non si può fondare sull'apprezzamento di un rischio puramente ipotetico, fondato su mere supposizioni allo stato non ancora verificate in termini scientifici.*

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1.- Gli odierni ricorrenti, Di Maro Salvatore e Di Maro Beniamino, hanno dedotto di essere proprietari dei cespiti così individuati: Di Maro Salvatore dell'immobile distinto con la particella n. 823 del foglio n. 10 nel Comune di Napoli, giusta Atto per Notaio Dott. Sica di Divisione n. 76547 del rep n. 11378 del 14.06.1982, registrato in data 05.07.1982 ai nn. 9638/B e trascritto in data 13.07.1982 ai nn. 13314/10176; Di Maro Beniamino dell'immobile distinto con le particelle 72, 827, 1460, 1461 (nonché della 1044, non indicata nella comunicazione dell'immissione in possesso a lui notificata) del foglio n. 10 nel Comune di Napoli, giusta Dichiarazione di Successione del defunto Di Maro Pasquale, rep n. 3007 Vol 3351 del 14.05.1991.

Hanno aggiunto in fatto che con Decreto Dirigenziale Dip. 51/DG02/UOD04 n. 157 del 22.06.2016 la Regione Campania aveva approvato, con contestuale accertamento di conformità urbanistica ed apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza relativamente all'opera pubblica da realizzarsi sui fondi sopra individuati.

Tuttavia, il decreto *de quo* non era stato mai notificato ai ricorrenti, non avendo la Regione né inoltrato l'avviso di avvio del procedimento previsto dagli artt. 11 e 16 del D.P.R. 327/2001, né disposto la pubblicazione dei medesimi per pubblici proclami.

Nonostante ciò, con successivo Decreto Dirigenziale n. 08 del 07.07.2017 erano stati disposti l'esproprio e l'asservimento e/o l'occupazione temporanea delle aree occorrenti alla realizzazione del metanodotto denominato "Variante Derivazione per Bagnoli ed opere connesse DN 400(16") 24 bar"; decreto trasmesso soltanto con le Note prot. IGECOS/CESUD/1158/MUC del 30.08.2017 e 31.08.2017, notificate rispettivamente in date 18.09.2017 e 20.09.2017, unitamente alla comunicazione di fissazione della data del 26.09.2017 indicata per le operazioni di redazione del verbale di immissione in possesso e di stato di consistenza dei terreni rispettivamente contraddistinti con i numeri di particella 823, 72, 827, 1460, 1461 del foglio n. 10 del Comune di Napoli di proprietà dei ricorrenti.

Con il presente ricorso, pertanto, gli odierni deducenti sono insorti avverso i decreti in epigrafe indicati, censurandone l'illegittimità sotto un triplice profilo.

In primo luogo, hanno sostenuto il mancato adempimento degli obblighi scaturenti a carico dell'ente espropriante dal combinato disposto degli artt. 11, 17, 52 bis, comma 2, 52 ter, comma 1, e 52 quater, commi 2, 4 e 7, del DPR. n. 327/2001, degli artt. 2, 2 bis, 3, 7, 8, 21 bis e 21-septies della Legge n. 241 del 1990, avendo i ricorrenti conseguito la conoscenza della procedura espropriativa in questione soltanto nell'imminenza dell'occupazione temporanea, senza aver potuto in alcun modo partecipare alla stessa anteriormente all'approvazione del progetto definitivo dell'opera.

In secondo luogo, l'illegittimità dell'impugnato decreto emergeva, in tesi, sotto un ulteriore profilo, essendo stato adottato in violazione degli artt. 20 e 23 del decreto 152/2006, atteso che la determina regionale, nonostante avesse ad oggetto l'approvazione di un progetto volto alla realizzazione di un'estesa servitù di gasdotto, non era stato preceduto dal procedimento di VIA, così ponendosi in contrasto anche con la normativa comunitaria.

Infine, i censurati provvedimenti erano viziati da eccesso di potere per travisamento dei fatti, palese difetto di istruttoria e di motivazione, poiché adottati dall'amministrazione regionale senza previamente considerare le possibili soluzioni localizzative, alternative a quelle recepite nell'approvato progetto, tali da apportare un minore pregiudizio ai fondi di proprietà dei ricorrenti.

Si sono costituite l'Amministrazione regionale e la SNAM S.p.a., quale promotrice e beneficiaria della procedura espropriativa, chiedendo il rigetto dell'impugnazione.



Con ordinanza n. 1532/2017, il Collegio ha respinto la domanda cautelare.

Sono seguite memorie, anche in replica.

All'udienza dell'14 settembre 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2.- Il ricorso è infondato.

3.- Smentita dalla documentazione depositata in giudizio da entrambe le parti resistenti si palesa la prima delle articolate censure con cui i ricorrenti hanno dedotto la violazione del contraddittorio procedimentale, come prescritto dagli artt. 11 e 16 del DPR n. 327/2001, avendo avuto, a loro dire, conoscenza del procedimento espropriativo per cui è causa soltanto "nell'imminenza dell'occupazione temporanea, senza poter in alcun modo partecipare al procedimento che ha portato all'approvazione del progetto definitivo dell'opera".

In merito, il Collegio rammenta la centralità della comunicazione di avvio del procedimento ex art. 16 T.U.E., costantemente rimarcata dall'univoca giurisprudenza secondo cui la preventiva comunicazione di avvio del procedimento rappresenta un principio generale dell'agere amministrativo, cosicché *"la materia relativa alle procedure di espropriazione per pubblica utilità non costituisce certo eccezione a detto approdo della giurisprudenza: ed anzi, come è noto, un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato (cfr. Ad. Plen. 20 dicembre 2002, n. 8; 24 gennaio 2000, n. 2; 15 settembre 1999, n. 14), da cui non si ravvisano ragioni per discostarsi, ha affermato il principio, generale ed inderogabile, in forza del quale al privato proprietario di un'area destinata all'espropriazione, siccome interessata dalla realizzazione di un'opera pubblica, dev'essere garantita, mediante la formale comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento, la possibilità di interloquire con l'amministrazione procedente sulla sua localizzazione e, quindi, sull'apposizione del vincolo, prima della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza e, quindi, dell'approvazione del progetto definitivo"* (così, ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 11 novembre 2014, n. 5525).

Nella stessa direzione, con riferimento agli artt. 11 e 16 T.U.E., è stato evidenziato che *"il mancato assolvimento del duplice obbligo di comunicazione implica l'illegittimità dell'atto dichiarativo della pubblica utilità e degli altri atti successivi, a nulla rilevando che l'interessato abbia avuto comunque conoscenza del procedimento, dato che le esigenze partecipative alla base dell'obbligo di comunicazione non possono essere ritenute soddisfatte da una generica conoscenza dell'esistenza di un procedimento espropriativo, essendo necessario, per escludere la rilevanza dell'omissione della comunicazione di avvio, una precisa conoscenza dell'andamento del procedimento e dell'oggetto di esso"* (T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 04 ottobre 2016, n. 1914).

D'altronde, detta comunicazione assume un ruolo fondamentale per la garanzia del contraddittorio del privato, in quanto è solo nella fase di approvazione del progetto definitivo e dichiarazione di pubblica utilità che viene a formarsi, in via definitiva, la volontà espropriante dell'amministrazione (in questo senso cfr. anche TAR, Campania, Napoli, Sez. V, 11 gennaio 2011, n. 50).

Peraltro, alcuna rilevanza può attribuirsi in questa sede al disposto dell'art. 21 octies, 2 comma, secondo periodo L. 241/1990.

Invero, secondo la più recente giurisprudenza amministrativa, *"premesso che la comunicazione di avvio del procedimento realizza una garanzia non meramente formale rappresentando un necessario passaggio cognitivo-dialettico funzionale sia per la parte, che può opporre fatti e/o circostanze non considerati, sia per l'amministrazione che quelle osservazioni deve esaminare e valutare prima di approvare il progetto definitivo dell'opera, va ricordato che i provvedimenti in materia espropriativa hanno carattere ampiamente discrezionale"*, facendone derivare la conseguenza per cui *"la "non annullabilità" del provvedimento che abbia omissso le garanzie partecipative può quindi predicarsi soltanto se l'amministrazione è in grado di dimostrare che la scelta dell'area, l'estensione temporale del vincolo, o comunque ogni altro aspetto qualificante la dichiarazione di pubblica utilità, siano soluzioni assolutamente obbligate"* (così la già citata Cons. Stato, Sez. IV, n. 2114 del 2019).

In ordine alle modalità necessarie al fine di assicurare l'imprevedibile contraddittorio procedimentale, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha statuito che *"in tema di espropriazione per pubblica utilità l'avviso di cui all'art. 11, d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 debba contenere, per essere legittimo, l'indicazione delle particelle e dei nominativi, quali indefettibili elementi diretti ad individuare i soggetti espropriandi ed i beni oggetto del procedimento amministrativo; ciò sia che la comunicazione avvenga personalmente, sia che essa avvenga in forma collettiva mediante avviso pubblico. Le modalità di comunicazione, seppur semplificate nella forma e nel numero, devono infatti essere idonee a raggiungere lo scopo dell'effettiva conoscenza, di guisa che il proprietario inciso sia posto in grado di optare o non per la partecipazione procedimentale in chiave difensiva"* (cfr.: Cons. Stato sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2873; 19 marzo 2014, n. 1341 che ha confermato T.A.R. Toscana, sez. I, 22 gennaio 2013 n. 85).

In termini generali, non sussiste nessuna ragione sistematica che possa portare a concludere per una differenziazione di contenuti tra le due modalità di avviso (individuale e collettivo) previste dalla già citata previsione di cui all'art. 11, D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, dovendosi al riguardo osservare che *"l'art. 11 pone l'avviso individuale e l'avviso collettivo bensì in posizione alternativa tra loro, ma tuttavia assolutamente paritaria quanto al contenuto, non restandosi nella norma elementi per affermare che la seconda opzione possa contenere un diverso livello quantitativo di informazioni al fine di realizzare le finalità partecipative; la stessa posizione di parità deve riconoscersi tra le due forme di pubblicazione dell'avviso collettivo (da effettuarsi entrambe), costituite dall'affissione all'albo pretorio e dall'avviso su uno o più*



quotidiani a diffusione nazionale (salvo che per la partecipazione di piani o progetti, per i quali l'avviso "deve precisare dove e con quali modalità" essi possono essere consultati). Quanto premesso consente di escludere che la norma preveda un "tertium genus" di avviso collettivo con il quale, dopo aver tratteggiato alcuni elementi generali dell'azione amministrativa, si demanda all'avviso esposto all'albo pretorio la funzione di realizzare la partecipazione, indicando le particelle catastali interessate (o quanto meno il foglio) ed i relativi intestatari. Tale ultima soluzione equivarrebbe ad imporre al proprietario espropriando un'irragionevole onere di seguire quotidianamente gli avvisi pubblicati nelle forme previste dall'art. 11 cit. e, inoltre, di verificare presso l'amministrazione (una volta avuta contezza dell'avviso), se il procedimento possa (o meno) riguardare beni di sua proprietà" (cfr. Cons. di Stato, sez. IV, n. 3500/2011).

Il medesimo orientamento giurisprudenziale ha inoltre precisato che "Se tale fosse l'interpretazione, l'art. 11 sarebbe irragionevole (ed in sospetto di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3,24,42 e 97 Cost.), in quanto esso imporrebbe ai privati sacrifici non ragionevoli e/o giustificabili in riferimento ad interessi pubblici".

Nondimeno, la procedura con avviso collettivo, introdotta per ridurre l'onerosità per l'amministrazione nel caso di adempimenti partecipativi complessi, riveste natura eccezionale e pertanto, in quanto, rispondente nel pubblico interesse a ragioni di economia procedimentale, non può comunque prescindere dal contenere, in un solo avviso materialmente concentrato, pubblicato sui quotidiani e all'albo pretorio, almeno due dati insopprimibili, vale a dire la particella catastale (o quanto meno il foglio) ed il suo intestatario.

In definitiva, può confermarsi che il contenuto dell'avviso collettivo, in entrambe le forme di pubblicazione, deve contenere, analogamente all'avviso individuale, gli elementi necessari al fine di permettere al proprietario di partecipare al procedimento appositivo del vincolo (Cons. Stato, sez. IV, 19 marzo 2014, n. 1341).

Nel caso di specie, come sopra anticipato, la documentazione depositata da entrambe le parti resistenti assevera come il contestato *agere* amministrativo si sia pienamente conformato ai riportati principi, atteso che, in ragione del numero dei proprietari interessati superiore a cinquanta, l'atto di avvio del procedimento era stato portato a conoscenza dei destinatari attraverso la sua pubblicazione sul B.U.R.C. n. 29 del 09.05.2016, nonché mediante affissione all'albo pretorio del Comune di Napoli e sua successiva pubblicazione sui quotidiani "Il Mattino" ed "Il Sole 24 ore" del 09.05.2016.

Inoltre, il decreto n. 22.06.2016 n. 157, recante l'approvazione del progetto e la dichiarazione dell'opera come di pubblica utilità, urgente ed indifferibile, con la conseguenziale apposizione del vincolo preordinato all'esproprio/asservimento sugli immobili necessari alla sua realizzazione, era stato pubblicato sul B.U.R. 27.06.2016 n. 42 nonché sui quotidiani "Il Mattino" ed "Il Sole 24 ore" dell'08.07.2016.

Orbene, gli avvisi in questione contenevano l'individuazione delle particelle catastali e degli altri elementi idonei ad individuare le aree interessate dal procedimento espropriativo, cosicché risulta indiscutibile l'assenza della lamentata violazione del principio di partecipazione procedimentale, ricorrendo i presupposti necessari affinché gli attuali ricorrenti si rendessero conto della pendenza di un procedimento espropriativo che poteva esplicare efficacia lesiva dei loro interessi.

Parimenti, non può ritenersi che la comunicazione del decreto di occupazione di urgenza in violazione del previsto termine dilatorio abbia determinato l'illegittimità dell'intero procedimento. Un simile assunto, in tesi sostenuto dai ricorrenti, confligge con il consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui la mancata o tardiva notificazione del decreto d'occupazione d'urgenza non comporta l'illegittimità dello stesso o del procedimento espropriativo, essendo la notifica solo una forma qualificata di comunicazione del provvedimento, con la conseguenza che la mancata sua notificazione è rilevante soltanto ai fini del dies a quo di decorrenza del termine per l'eventuale impugnazione dell'atto (cfr.: Cons. di St., sez. IV, 24 novembre 2014 n. 5802 e 15 luglio 2013 n. 3861).

Ai sensi dell'art. 7, l. 7 agosto 1990 n. 241, inoltre, l'avviso di avvio del procedimento non è necessario per il procedimento di occupazione d'urgenza ma solo con riferimento al procedimento di dichiarazione di pubblica utilità (cfr.: T.A.R. Campania, Napoli sez. V, 29/08/2017, n.4173).

4.- Parimenti infondata è anche la seconda censura con cui i ricorrenti hanno sostenuto l'illegittimità dell'intero procedimento espropriativo per cui causa, in quanto la progettata opera era stata approvata omettendo la necessaria e preliminare valutazione d'impatto ambientale, come asseritamente prescritta dall'art. 23 del decreto legislativo n. 152/2006.

In senso contrario alla sostenuta argomentazione censoria, osserva il Collegio, da un lato, che non solo l'allegato A alla parte seconda del Decreto 152/2006, nel perimetrare la portata precettiva dell'art. 23 del medesimo decreto, ricomprende nell'obbligo di verifica di assoggettabilità a V.I.A. soltanto l'installazione di gasdotti con la lunghezza complessiva superiore a Km. 10, laddove l'opera in oggetto presenta una lunghezza pari a 3,026 Km; dall'altro che, in data 15/06/2016, la preposta Autorità regionale aveva espresso parere favorevole al progetto *de quo*.

Orbene, l'intera normativa di cui al D.lgs. 152/2006 è ispirata al rispetto del principio di precauzione, cosicché affermare che le procedure di VIA e VAS ivi previste siano state rispettate significa anche che il principio stesso è stato presuntivamente rispettato. Ciò posto, non si può a priori escludere che il rispetto di tali procedure non sia sufficiente e che quindi uno spazio per l'ulteriore applicazione del principio rimanga, ma simili affermazioni devono tenere in considerazione i criteri individuati dalla giurisprudenza, conformi del resto alla comune logica. Infatti, l'applicazione del principio non si può fondare sull'apprezzamento di un rischio puramente ipotetico, fondato su mere supposizioni allo stato



non ancora verificate in termini scientifici (così Corte di Giustizia UE, 9 settembre 2003 C-236/01, Monsanto, e conformi; fra le molte, Corte UE 5 febbraio 2004 C- 24/00, Commissione vs. Repubblica Francese, nonché, nella giurisprudenza nazionale, C.d.S., sez. VI, 19 gennaio 2010 n°183.).

Per contro, i ricorrenti avrebbe dovuto offrire con criteri scientifici la specifica dimostrazione di criticità del progetto non vagliate dalle procedure espletate, ovvero che avrebbero specificamente imposto l'assoggettabilità al procedimento di VIA.

Pertanto, in assenza di una censura supportata, anche soltanto sul piano allegatorio, da una simile deduzione, il motivo di gravame all'uopo formulato non può trovare accoglimento.

5.- Infine, priva di fondamento è anche l'ultima delle articolate censure volta a contestare all'amministrazione ricorrente l'eccesso di potere ed il difetto istruttorio in cui sarebbe incorsa per non aver valutato percorsi alternativi ai fini della realizzazione dell'opera oggetto del contestato procedimento espropriativo.

Invero, a parere del Collegio, non solo tali osservazioni critiche avrebbero dovuto essere sottoposte all'amministrazione procedente in sede di contraddittorio procedimentale che, come sopra visto, era stato correttamente attivato ai sensi degli artt. 11 e 16 DPR 327/2001, ma anche la loro fondatezza confligge con il principio giurisprudenziale del tutto pacifico secondo cui le scelte adottate dall'amministrazione nel programmare e progettare opere come quelle per cui è causa sono scelte tecniche soggette ad ampia discrezionalità e, come tali, non sono sindacabili dal Giudice amministrativo se non in casi di esito abnorme o manifestamente illogico; esito che secondo logica deve essere dimostrato da chi contesta le scelte stesse.

In tali termini, occorre allora osservare che la parte ricorrente si è limitata ad asserire che il tracciato dell'opera sarebbe inadeguato ed apporterebbe un pregiudizio sproporzionato ai fondi interessati, senza tuttavia rendere concreta tale affermazione.

In definitiva, i ricorrenti non hanno dato la specifica dimostrazione di quali sarebbero le scelte manifestamente illogiche compiute nel progettare l'impianto in questione (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 14/07/2020, n.4545).

Conclusivamente, alla luce di tutte le superiori argomentazioni, il gravame si è rivelato infondato e, di conseguenza, deve essere respinto.

6.- Le spese seguono la regola della soccombenza e vanno liquidate nell'importo indicato in dispositivo.

*(Omissis)*

