

Giudizio positivo di compatibilità ambientale per realizzazione di un impianto di stoccaggio e rigassificazione

Cons. Stato, Sez. IV 27 giugno 2023, n. 6280 - Neri, pres.; Furno, est. - Grandi Trasporti Marittimi S.p.A. (avv.ti Cairoli, Salvini) c. Ministero della Transizione Ecologica e Ministero della Cultura (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Istanza per la realizzazione di un impianto di stoccaggio e rigassificazione - Giudizio positivo di compatibilità ambientale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

I fatti rilevanti ai fini del decidere possono essere riassunti come segue.

In data 14.6.2017 Isgas Energit Multiutilities s.p.a. presentava, ai sensi dell'art. 46, D.L. 159/07, (convertito con legge n. 222/07), istanza per la realizzazione di un impianto di stoccaggio e rigassificazione (terminale per il Gas Naturale Liquefatto; c.d. "GNL") nel porto di Cagliari.

Il progetto contemplava la realizzazione di:

- una struttura in banchina per la connessione e lo scarico del GNL dalle navi metaniere;
- un complesso di tubazioni criogeniche per il trasporto del fluido nella zona impianto;
- un sistema di stoccaggio, pompaggio, e rigassificazione del GNL;
- una stazione di filtraggio, misura ed odorizzazione per la immissione del gas naturale in rete.

Il procedimento veniva avviato con la presentazione della istanza di autorizzazione alla direzione Generale per la Sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche del Ministero dello sviluppo economico (MISE), direzione successivamente trasferita al Ministero per la transizione Ecologia (MITE).

Seguiva l'indizione della conferenza di servizi asincrona da parte del MISE.

Per quanto riguarda i profili relativi alla sicurezza, il progetto otteneva il "nulla osta di fattibilità" da parte del competente Ministero dell'interno.

In data 5.7.2019 il Comitato Tecnico V.I.A. rilasciava parere, prot. n. 3057, con il quale riconosceva la compatibilità ambientale del progetto.

Successivamente, con specifico riguardo ai profili sanitari, interveniva la valutazione positiva dello studio di impatto sanitario rilasciata dall'Istituto Superiore di Sanità con nota prot. n. 0021714 del 16.7.2019

In data 2.12.2020, con nota prot. n. 35244, il Ministero per i Beni Ambientali e Culturali esprimeva parere favorevole alla realizzazione dell'impianto.

Con decreto del 24.3.2021, prot. n. 103, il Ministero della Transizione Ecologica (d'intesa con il Ministro della Cultura) adottava il parere di compatibilità ambientale per il progetto ai sensi dell'art. 25, D.Lgs. 152/06.

Il progetto otteneva inoltre i pareri favorevoli di Enac, Agenzia delle Dogane e della Regione Sardegna.

In data 29.4.2021 Sardinia LNG s.r.l. (nel frattempo succeduta alla Isgas Energit Multiutilities s.p.a.) chiedeva al Ministero della Transizione Ecologica il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione dell'opera, a conclusione del procedimento autorizzativo incardinato nella già menzionata conferenza dei servizi semplificata.

Ciò premesso, la società contro-interessata Grandi Trasporti Marittimi s.p.a. impugnava dinanzi al T.A.R. per il Lazio il decreto n. 103/2021 adottato dal Ministero della Transizione Ecologica, di concerto con il Ministero della Cultura, recante il giudizio positivo di compatibilità ambientale reso ai sensi dell'art. 25, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, unitamente ai connessi pareri tecnici favorevoli (rispettivamente, della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, dell'Istituto Superiore di Sanità e dell'allora Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo).

Con il primo motivo di gravame, la società ricorrente lamentava la violazione dell'articolo 22 d.lgs. n. 152/2006 ed, in particolare, della disposizione contemplata al comma terzo, lettera d), secondo la quale lo studio di impatto ambientale, redatto dal proponente l'istanza di VIA ex art. 23 d.lgs. n. 152/2006, deve contenere *"una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali"*.

A tal proposito, evidenziava che l'analisi delle possibili alternative al progetto, riportata nello "Studio di impatto ambientale" predisposto dal proponente non appariva in linea con i requisiti richiesti dalla normativa di settore per la valutazione di dette alternative. Nello specifico, denunciava il carattere meramente formale dell'analisi svolta dal soggetto proponente, a suo dire, inidonea a soddisfare gli standard di valutazione richiesti dalla giurisprudenza amministrativa.

Con maggiore dettaglio, deduceva da un lato la genericità delle argomentazioni contenute nello Studio di impatto ambientale con riferimento al confronto tra i costi e i benefici per l'ambiente derivanti dalla realizzazione o meno

dell'impianto; dall'altro lato, evidenziava l'erroneità della valutazione del presunto indotto economico che sarebbe conseguito alla realizzazione dell'impianto, perché basata su mere congetture e priva della necessaria considerazione degli effetti negativi che la realizzazione dell'opera avrebbe comportato nei confronti delle attività economiche già presenti nell'area interessata (tra cui, nello specifico, quella di trasporto merci esercitata dalla medesima Grandi Trasporti Marittimi s.p.a.) a causa della prossimità di un impianto così invasivo e fonte di notevoli rischi.

Secondo la prospettazione di Grandi Trasporti Marittimi s.p.a., la dedotta carenza sul piano motivazionale in ordine alla valutazione della c.d. opzione zero avrebbe viziato l'intero procedimento di VIA con conseguente illegittimità del decreto gravato.

Ad avviso di Grandi Trasporti Marittimi s.p.a. le medesime carenze motivazionali riguardavano anche l'analisi svolta con riferimento alle due opzioni alternative (ovvero l'“Alternativa CACIP” e l'“Alternativa banchina Ovest”) in quanto ritenute meramente fittizie e formalistiche. Sotto tale profilo, lamentava, in particolare, la collocazione di entrambe le aree – oggetto delle alternative prospettate – nel medesimo bacino territoriale del Porto Canale di Cagliari e alla stessa distanza (di soli 1.000 metri circa) dal sito prescelto per la realizzazione dell'impianto contestato.

Con il secondo motivo di gravame la società ricorrente lamentava la sussistenza di vizi istruttori e di carenze motivazionali dell'intera procedura di VIA, integranti la violazione della normativa nazionale ed europea in materia di tutela ambientale nonché del principio, costituzionalmente rilevante, di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione. A tal riguardo, prospettava, in particolare, tre specifici profili di criticità, assunti quali indici concreti dell'erroneità dell'apprezzamento condotto dalle varie Amministrazioni coinvolte nel procedimento in esame. Sottolineava, innanzitutto, l'inidoneità dell'area prescelta ad ospitare un Terminal GNL, perché collocata in un contesto di estrema rilevanza ambientale, alla luce del tessuto economico-sociale preesistente, connotato dalla presenza di impianti produttivi essenzialmente relativi a servizi oltre che dalla vicinanza ad insediamenti abitativi e produttivi. Dalla premessa delle riferite inidoneità dei luoghi su cui realizzare l'impianto di rigassificazione la ricorrente faceva discendere anche i possibili rischi per la salute e la sicurezza pubblica, anche in ragione del concreto pericolo di una nube incendiaria correlato all'ipotesi di perdita di gas in fase di carico/scarico del GNL.

Lamentava, inoltre, l'evidente diversità delle condizioni di localizzazione del progetto di cui trattasi rispetto agli impianti similari già esistenti a livello europeo indicati come termini di confronto nell'ambito della medesima “Relazione generale” presentata dal soggetto proponente.

Evidenziava, inoltre, l'irreparabile pregiudizio per l'operatività commerciale degli utenti del Porto Canale sui terminali confinanti con la banchina dell'impianto GNL, tra cui la stessa ricorrente.

In particolare, sotto quest'ultimo profilo, Grandi Trasporti s.p.a. rappresentava di utilizzare in concessione la medesima banchina indicata nello Studio di impatto ambientale per la connessione e lo scarico del GNL, e di svolgere suo tramite la quale svolgeva tutte le operazioni di carico e scarico delle navi, nonché le operazioni di terminal portuale connesse all'esercizio della sua attività di trasporto di merci.

Sottolineava, pertanto, il pregiudizio che le sarebbe derivato dall'installazione, su parte della predetta banchina, dei bracci di carico del GNL necessari a rifornire l'impianto di rigassificazione e le navi gasiere e di piccola taglia nonché dalle attività di ormeggio, scarico e disormeggio delle navi metaniere. Tanto alla luce dei tempi di durata complessiva delle relative operazioni indicati dalla società proponente al punto 4.1 “Dati tecnici di operatività” della presentata Relazione Generale al “Rapporto preliminare di Sicurezza”, nonché rispetto alla programmazione del traffico portuale e alle esigenze di sicurezza delle manovre di ingresso e uscita dal porto.

Sulla scorta di tali premesse, la ricorrente censurava l'omessa considerazione e/o la sottovalutazione dei suddetti elementi, lamentando sul punto anche il vizio del travisamento di fatto.

Si doleva, infine, della carenza di istruttoria anche con riguardo ai profili inerenti alle misure di sicurezza predisposte dalla società proponente al fine di scongiurare il rischio di incidenti all'interno della già menzionata area, come quelli registratisi in relazione ad impianti similari a quello in esame.

A giudizio della ricorrente, lo Studio di impatto ambientale sarebbe insufficiente a tutelare l'ambiente, la popolazione e gli stabilimenti produttivi situati nei pressi del Porto, nonché gli stessi utenti, sul rilievo per cui in tale documento, con motivazione generica e contraddittoria, i suddetti aspetti risulterebbero sottostimati.

Tali carenze si rifletterebbero anche sul provvedimento finale di VIA *sub specie* di illegittimità per eccesso di potere.

Si costituivano nel giudizio di primo grado le amministrazioni intimatissime chiedendo che il ricorso fosse dichiarato infondato.

Si costituiva in giudizio anche la società controinteressata Sardinia Lng S.r.l., chiedendo in via preliminare che il ricorso fosse dichiarato inammissibile per l'assenza in capo alla ricorrente delle condizioni dell'azione e, in ogni caso, infondato.

Con sentenza n. 16268/2022, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha:

-disatteso l'eccezione, formulata da Sardinia Lng S.r.l., di inammissibilità del ricorso per carenza delle condizioni delle azioni, facendo leva sul criterio della c.d. “*vicinitas*”, in forza del quale la circostanza che i soggetti privati “... *vivano abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o comunque abbiano uno stabile e significativo collegamento con esso* ...” rappresenterebbe un elemento di per sé sufficiente a radicarne la legittimazione e l'interesse a ricorrere;

- rigettato nel merito i motivi di ricorso, ritenendo che gli elementi dedotti a fondamento dei vizi denunciati non

configurassero macroscopici difetti di istruttoria ovvero il difetto di motivazione, né tantomeno integrassero ipotesi di manifesta illogicità e incongruità ovvero di travisamento fattuale in ordine alla compiuta valutazione di impatto ambientale, nei limiti del sindacato ammesso in sede giudiziale a fronte di atti che, come quelli oggetto di scrutinio, sono connotati da ampia discrezionalità amministrativa.

Tale decisione è oggetto del presente giudizio di appello.

L'appellante contesta la pronuncia di primo grado, riproponendo e sviluppando i motivi del ricorso di primo grado, sia pure adattandoli alla sentenza impugnata.

Con maggiore dettaglio, con il primo motivo l'appellante ripropone la censura della violazione, da parte dei provvedimenti contestati, dell'art 22, comma 3, lett. d) del D.lgs. n. 152/2006 e dei principi generali in materia di tutela ambientale, nonché il vizio di eccesso di potere per irragionevolezza, contraddittorietà e difetto di istruttoria, criticando le considerazioni con cui il T.A.R. ha escluso la sussistenza dei predetti vizi.

Ad avviso della società appellante, l'analisi delle alternative progettuali, condivisa dalla sentenza impugnata, sarebbe stata frutto di un'istruttoria carente in quanto limitata all'area del Porto Canale, mentre sarebbe stato necessario valutare la possibilità di localizzare l'impianto in ambiti territoriali diversi, nei quali i relativi effetti avrebbero potuto essere meno impattanti.

Con il secondo motivo di appello Grandi Trasporti Marittimi deduce l'erroneità della sentenza impugnata per la ritenuta infondatezza del motivo di ricorso di primo grado, col quale era stata denunciata la violazione del principio di tutela della salute e della sicurezza pubbliche.

Con il terzo motivo di appello lamenta l'erroneità della sentenza impugnata per la ritenuta infondatezza del motivo di ricorso di primo grado, col quale era stata denunciata l'illegittimità degli atti impugnati per asserita violazione della libertà di impresa.

Si è costituita nel presente giudizio la controinteressata Sardinia Ing srl., la quale a sua volta propone appello incidentale condizionato, formulando i seguenti motivi di doglianza:

1) il ricorso in primo grado (e conseguentemente l'appello principale) promosso da Grandi Trasporti Marittimi s.p.a., sarebbe inammissibile per originaria carenza di legittimazione a ricorrere, in quanto la banchina utilizzata da Grandi Trasporti Marittimi s.p.a. (sulla quale dovrebbero attraccare le navi metaniere per scaricare il GNL) è stata, in realtà, rilasciata in concessione d'uso ad altra società, la Feeder and Domestic Service con la quale Grandi Trasporti Marittimi s.p.a. avrebbe stipulato un sub contratto di natura meramente privati. finalizzato al mero utilizzo della riferita banchina. Ne deriverebbe, in tale prospettiva, il difetto di legittimazione a ricorrere in capo a Grandi Trasporti Marittimi s.p.a. in quanto l'atto impugnato non inciderebbe in maniera immediata e diretta sulla sua posizione soggettiva, la quale andrebbe più propriamente qualificata come posizione meramente dipendente e derivata da quella della dante causa Feeder and Domestic Service s.r.l.;

2) la sentenza di primo grado andrebbe riformata anche nella parte in cui ha riconosciuto in favore di Grandi Trasporti Marittimi s.p.a. l'ulteriore condizione dell'azione costituita dall'interesse al ricorso. Ad avviso dell'appellante, contrariamente a quanto ritenuto nella sentenza impugnata, non sarebbe sufficiente a radicare l'interesse ad agire il mero criterio della. c.d. *vicinitas*, il quale atterrebbe esclusivamente alla condizione della legittimazione a ricorrere, e non esonererebbe dal fornire la prova (o quantomeno un principio di prova) del *vulnus* specifico inferito dagli atti impugnati alla sua sfera giuridica;

3) il ricorso risulterebbe comunque inammissibile stante l'opponibilità nei confronti di Grandi Trasporti Marittimi s.p.a. del contenuto della concessione demaniale (n. Pratica 20/003 – Reg. n. 13/2020 – Rep. n. 2992 stipulata in data 31.7.2020; cfr. doc. 13), rilasciata in favore della Feeder and Domestic Service s.r.l., con particolare riguardo alla clausola di cui all'art. 19, la quale recita *“La Concessione, in ottemperanza alle disposizioni della Delibera n.13 del 23.09.2019 del Comitato di Gestione dell'Autorità, è assoggettata, per quanto concerne i rapporti tra il Concessionario e “ISGAS Energit Multiutilities S.P.A.” o suo subentrante ... alle seguenti condizioni: in caso di esito favorevole della procedura autorizzativa curata dal Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) per quanto concerne la realizzazione dell'impianto di rigassificazione nel Porto Canale di Cagliari, sottoscrizione, entro 90 (novanta) giorni dalla formale richiesta dell'Autorità, di un accordo condiviso tra “Feeder and Domestic Service S.r.l.” e “ISGAS Energit Multiutilities S.P.A.”, o suo subentrante, sulle modalità di esercizio delle rispettive attività in presenza della nave gasiera, in ottemperanza alle indicazioni contenute nel Nulla Osta di Fattibilità del Comitato Tecnico Regionale della Sardegna dei Vigili del Fuoco – C.T.R., di cui alla nota n. 1047 del 24.01.2018, accordo con il quale dovrà essere concordato un piano di gestione degli accosti delle rispettive navi nonché le modalità sia di accesso al tratto di banchina in concessione su cui insisteranno gli impianti posizionati da “ISGAS Energit Multiutilities S.P.A.”, o suo subentrante ... il citato accordo (Accordo FDS/ISGAS) dovrà necessariamente prevedere quanto segue: a) le aree a terra da assentire alle predette “Feeder and Domestic Service S.r.l.” e “ISGAS Energit Multiutilities S.P.A.”, o suo subentrante, devono essere funzionalmente autonome e, pertanto, dovrà provvedersi ad individuare una viabilità che consenta ad entrambi i concessionari di accedere alla concessione senza interferenze; b) la superficie in concessione dovrà consentire ad entrambi la piena operatività e funzionalità”*.

In vista dell'udienza del 25 maggio 2023 le parti hanno depositato memorie e repliche con le quali hanno chiarito e

ulteriormente argomentato la fondatezza delle rispettive posizioni difensive.

All'udienza del 25 maggio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

L'appello è infondato per le ragioni che seguono.

La questione principale all'esame del Collegio attiene in particolare alla legittimità della valutazione di impatto ambientale (VIA) rilasciata ex art. 25 d.l.gs. n. 152/2006 con specifico riguardo:

i) da un lato, all'esame delle "alternative ragionevoli" inclusa la c.d. opzione zero, quale elemento necessario dello Studio di impatto ambientale elaborato dal proponente a corredo dell'avanzata istanza di VIA;

ii) dall'altro, alla considerazione degli effetti del progetto su molteplici fattori involgenti i diversi interessi coinvolti (pubblici e privati), riconducibili in particolare ai possibili rischi per la salute della popolazione e per la sicurezza pubblica, nonché alle ricadute pregiudizievoli sugli interessi privati connessi all'esercizio delle attività economiche già presenti nell'area portuale tra cui, in particolare, quelli inerenti all'attività imprenditoriale svolta dalla società appellante.

Prima di passare ad esaminare il merito delle censure dedotte con l'appello principale, pare utile ricostruire brevemente il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento per la presente controversia.

La valutazione di impatto ambientale (VIA) è un procedimento tecnico-amministrativo volto a descrivere, accertare, nonché verificare, preventivamente rispetto alla realizzazione di determinate opere, pubbliche o private, la compatibilità ambientale dei relativi progetti. In particolare, attraverso tale procedura devono essere individuate tutte le misure necessarie a prevenire, eliminare, ovvero a minimizzare e marginalizzare gli effetti negativi che potrebbero prodursi sull'ambiente e sulla salute dell'uomo in dipendenza della realizzazione dei suddetti interventi.

La procedura di VIA è considerata espressione del principio, consolidatosi in ambito comunitario, della c.d. azione preventiva, secondo cui la migliore politica ambientale consiste nel prevenire gli effetti negativi legati alla realizzazione di progetti anziché nel farvi fronte *ex post*.

Nell'ambito del procedimento di VIA, assumono senz'altro rilievo questioni tecniche connesse alla conformazione dei progetti e al tessuto ambientale di riferimento, che confluiscono in un giudizio che può essere monocratico, ove esso sia affidato a un unico soggetto, o collegiale, quando demandato a una commissione composta da tecnici e sintetizzato in una relazione conclusiva.

La valutazione di impatto ambientale è pur sempre un procedimento amministrativo, nel cui ambito assumono rilievo interessi pubblici non solo a carattere ambientale, ma anche sociale ed economico, con conseguente esercizio di ampia discrezionalità amministrativa. Nella VIA confluiscono, infatti, valutazioni di natura prettamente giuridica, connesse alla sussistenza di eventuali divieti o prescrizioni concernenti la progettazione e realizzazione di una particolare opera, valutazioni sulla efficacia delle soluzioni tecniche adottate, valutazioni di ordine economico, volte a considerare il rapporto costi/benefici rispetto all'opera da realizzare, nonché valutazioni di natura esclusivamente ambientale, destinate a determinare e a quantificare l'eventuale sacrificio dell'ambiente che verrebbe determinato dall'opera sottoposta a verifica. Secondo quanto affermato dalla consolidata giurisprudenza amministrativa, la valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione-zero (cfr. *ex pluribus*, Cons. St., Sez. V, n. 4928/2014; IV, n. 361/2013; V, n. 3254/2012; V, n. 4206/2009; VI, n. 933/2007; VI, n. 2851/2006). Più nello specifico, ciò che espressamente emerge dalla lettura dell'art. 4, comma 4, lett. b), d.lgs. n. 152/2006, è che alla valutazione di impatto ambientale è affidata la finalità di salvaguardare la salute dell'uomo, di garantire la qualità della vita, nonché di provvedere alla conservazione delle specie e della capacità di riproduzione degli ecosistemi. A questo scopo, infatti, la procedura di VIA permette di individuare, descrivere e valutare, per ciascun caso specifico, gli impatti ambientali di un progetto, che vengono definiti dall'art. 5, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 152/2006, come gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sulla salute umana e sulla biodiversità, sul territorio, sul suolo, sull'acqua, sull'aria e sul clima, nonché sui beni materiali, sul patrimonio culturale, sul paesaggio. L'impatto deve peraltro essere valutato alla luce dell'interazione tra gli elencati fattori.

Un consolidato orientamento interpretativo di questo Consiglio di Stato ha avuto modi di ulteriormente chiarire che:

-la VIA si sostanzia non già in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera programmata, bensì in un giudizio sintetico-globale di comparazione tra il sacrificio ambientale imposto e l'utilità socio-economica procurata dall'opera medesima, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero. Essa non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati. (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4484 del 2018; sez. IV, n. 1240 del 2018; sez. V, n. 4928 del 2014; sez. V, 361 del 2013; sez. V, 3254 del 2012; sez. IV, n. 4246 del 2010);

-il provvedimento di VIA è espressione di un'ampia discrezionalità amministrativa: con esso, infatti, l'Amministrazione non è chiamata, in via per così dire notarile e passiva, a riscontrare la sussistenza di possibili impatti ambientali dell'opera (peraltro inevitabili, alla luce della natura dei manufatti da sottoporre *ex lege* a VIA), bensì a ricercare attivamente, nella

ponderazione comparativa di istanze potenzialmente confliggenti, un complessivo bilanciamento fra gli interessi perseguiti con la realizzazione dell'opus, da un lato, e le contrapposte esigenze di preservazione (*recte*, di contenuta o, comunque, non eccessiva e sproporzionata incisione) del contesto ambientale *lato sensu* inteso, dall'altro » (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 7917/2020);

-l'ampia latitudine della discrezionalità (istituzionale, amministrativa e tecnica) esercitata dall'amministrazione in sede di VIA, in quanto istituto finalizzato alla tutela preventiva dell'ambiente inteso in senso ampio, è giustificata alla luce dei valori primari ed assoluti coinvolti (Consiglio di Stato, sez. II, n. 3938 del 2014; Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 36 del 2014; sez. IV, n. 4611 del 2013; sez. VI, n. 3561 del 2011; Corte giustizia UE, 25 luglio 2008, causa C-142/07; Corte cost., n. 367 del 2007);

Dall'esame dei principali precedenti giurisprudenziali si ricava inoltre il costante principio di diritto secondo cui il sindacato del giudice amministrativo in materia è necessariamente limitato alla manifesta illogicità ed incongruità, al travisamento dei fatti o a macroscopici difetti di istruttoria (come nei casi in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato ...) o quando l'atto sia privo di idonea motivazione" (in tal senso, cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, sent. n. 5379/2020; in termini analoghi, Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 1761/2022, cit.).

È sulla base di tali coordinate ermeneutiche che devono essere scrutinati i motivi dell'appello principale.

Con il primo motivo dell'appello principale viene censurata la sentenza impugnata nella parte in cui ha reputato immune da vizi l'esame delle alternative ragionevoli (inclusa la c.d. opzione zero), contenuto nel progetto preliminare.

Ad avviso della parte appellante, l'esame delle alternative ragionevoli, inclusa la c.d. "opzione zero" postulerebbe la necessità di valutare la localizzazione dell'impianto in ambiti territoriali diversi rispetto a quelli prescelti per la realizzazione del progetto da autorizzare. Di qui l'erroneità della sentenza impugnata che non avrebbe fatto altro che recepire pedissequamente le insufficienti valutazioni dell'istruttoria procedimentale. In particolare, risulterebbe, secondo l'appellante *"non adeguato l'ordito motivazionale della sentenza nel respingimento del motivo finalizzato ad evidenziare il "carattere fittizio e formalistico" delle predette valutazioni.*

L'assunto non trova riscontro nel diritto positivo.

L'art. 22, comma 3, lett. d) del D.lgs n. 152/2006, nel descrivere il contenuto dello studio di impatto ambientale predisposto dal soggetto proponente, include tra le informazioni minime da riportare *"una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali"*.

L'art. 25, comma 1, del D.lgs n. 152/2006, a sua volta prevede che *"L'autorità competente valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto dello studio di impatto ambientale" – includente l'indicazione dei profili sopra menzionati – oltre che "delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dai risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti a norma degli articoli 24 e 32"*. Dalla piana lettura delle riportate disposizioni emerge che lo studio di impatto ambientale deve valutare alternative, inclusa l'opzione zero, senz'altro ragionevoli e adeguate al progetto, ma non anche, come di converso pretenderebbe l'appellante, necessariamente da collocare in ambiti territoriali diversi rispetto a quello in cui si vorrebbe realizzare il progetto.

In generale lo studio di impatto ambientale deve contenere: a) la descrizione della localizzazione del progetto, con l'indicazione degli eventuali vincoli e delle tutele presenti; b) la descrizione delle caratteristiche fisiche complessive del progetto, con la precisazione degli eventuali lavori di demolizione che si rendessero necessari e delle esigenze di utilizzo del suolo in fase di costruzione e/o di esercizio; c) la descrizione delle principali caratteristiche della fase di esercizio dell'opera progettata (processo produttivo, consumo di energia, natura e quantità di risorse impiegate); d) la stima dei rifiuti prodotti in fase di costruzione e di esercizio, nonché dei residui prodotti e delle emissioni attese (inquinamento dell'acqua, dell'aria, del suolo e del sottosuolo, rumore, vibrazione, luce, calore, radiazione); e) la descrizione della tecnica prescelta per prevenire le emissioni degli impianti e per ridurre l'utilizzo delle risorse naturali, in rapporto alle *best practices* di settore.

Assume particolare rilievo, nell'ambito dello studio di impatto ambientale, l'esigenza che vengano descritte le alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, rispetto alle scelte progettuali e localizzative adottate, ivi inclusa la cosiddetta opzione zero. Risulta, infatti, ineludibile dimostrare la convenienza economico-sociale e ambientale di un progetto, attraverso la misurazione del suo contributo al benessere collettivo, quantificando puntualmente i benefici socio-economici generati e le residue esternalità ambientali che la collettività dovrà sopportare. In tale contesto, la valutazione dell'opzione zero consente di stabilire se il progetto è in grado di produrre benefici socio-economici idonei a marginalizzare il sacrificio dei valori ambientali, rendendolo accettabile (*rectius* sostenibile).

La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che lo studio di impatto ambientale deve contenere almeno la descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto e alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali.

Al metro di siffatto consolidato indirizzo interpretativo, come già in parte dianzi ricordato, la valutazione d'impatto

ambientale non determina una generica verifica di natura tecnica in merito all'astratta compatibilità ambientale di un'opera implicando la stessa una complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto, alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. opzione-zero, il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita (cfr. *ex pluribus* Consiglio di Stato, Sezione II, n. 1902/2021).

Quanto alla metodologia redazionale, il c. 5 dell'art. 22, d.lgs. n. 152/2006, stabilisce che il proponente deve tenere in considerazione le conoscenze e i metodi di valutazione disponibili derivanti da altre valutazioni, nonché i dati conservati dalle pubbliche amministrazioni; ciò significa che può essere assunta a parametro di riferimento la valutazione relativa a impianti simili a quello progettato per tipologia e per tecnologia adottata, nonché la valutazione attinente a uno specifico contesto localizzativo, al fine di estrapolare dati sovrapponibili rispetto a quelli oggetto dello studio di impatto ambientale da redigere.

Alla stregua di tali consolidati formanti giurisprudenziali, deve essere vagliata la consistenza degli addebiti mossi nell'atto di appello allo studio di impatto ambientale presentato dalla società.

Reputa il Collegio, conformemente a quanto rilevato dal giudice di primo grado, che lo studio di impatto ambientale predisposto dal soggetto proponente contiene l'espressa ed esaustiva indicazione delle alternative prese in esame, quali, in particolare, l'opzione zero e due soluzioni progettuali alternative parimenti insistenti sulla zona del Porto Canale (rispettivamente, al lato Nord e a quello opposto sul fronte Ovest), unitamente alla relativa analisi, includente, da un lato, il confronto dei vantaggi e svantaggi correlati all'ipotesi di mancata realizzazione dell'intervento, dall'altro le criticità connesse alla diversa localizzazione dell'impianto (nei due siti alternativi considerati) rispetto alla realizzazione e alla conseguente gestione dell'opera.

Il Collegio rileva ulteriormente sul punto che, contrariamente a quanto ritenuto nell'atto di appello, sono state adeguatamente esplicitate dal proponente le ragioni alla base dell'individuazione del Porto Canale di Cagliari, quale ambito territoriale in cui sono state identificate le soluzioni progettuali alternative.

È stato, infatti, ragionevolmente evidenziato che il Porto Canale costituisce l'unico porto della Sardegna incluso tra i 14 porti italiani "core" delle reti trans-europee di trasporto (Reti TEN-T di cui al Regolamento UE 1315/2013) individuati per garantire la "disponibilità di combustibili puliti alternativi". Inoltre, è stato ulteriormente sottolineato che il Porto Canale è posto in un'area complessivamente limitrofa al tracciato delle reti di trasporto del gas GPL (Gas Petrolio Liquefatto) esistenti a servizio dell'area vasta di Cagliari (con conseguente agevolazione del collegamento del progetto di terminal GNL alla rete già esistente a servizio dell'area vasta di Cagliari) oltre che collocato in prossimità al luogo di ubicazione del progetto di metanodotto (vicino alla dorsale Sarroch/Oristano/Porto Torres).

Con specifico riferimento all'analisi delle soluzioni alternative, nel parere della Commissione tecnica (n. 3057 del 2019) si legge plausibilmente che *"Per quanto riguarda la localizzazione sono state considerate tre alternative progettuali sviluppate attraverso l'attenta analisi di tutte le criticità legate alla realizzazione e alla conseguente gestione dell'opera nonché dell'ambiente in cui l'opera stessa si inserisce (Soluzione progettuale adottata, area CACIP, banchina ovest rinfuse)."*

Per quanto concerne l'opzione zero, l'organo tecnico ha rilevato che la mancata realizzazione dell'opera non consentirebbe l'impiego di GNL, con conseguente perdita dei benefici che ne deriverebbero in termini di riduzione delle emissioni atmosferiche su più ampia scala.

L'organo tecnico ha, inoltre, posto in evidenza gli importanti benefici scaturenti dalla realizzazione del progetto, tra cui, in particolare:

- la creazione di alternative energetiche nel territorio;
- l'aumento della flessibilità del servizio di fornitura energetica;
- la riduzione delle tariffe alle utenze attraverso il passaggio in rete del metano a luogo dell'aria propanata;
- la riduzione dell'impatto ambientale attraverso l'impiego di fonti di energia alternative a quelle fossili quali i derivati del petrolio e il carbone.

E' stato altresì evidenziato che, poiché la Regione Sardegna risulta ancora caratterizzata dall'assenza di una rete di trasporto del gas naturale, la mancata realizzazione di una struttura in grado di ricevere, stoccare e distribuire GNL alle utenze locali si tradurrebbe in una mancata opportunità di impiego e di sviluppo di una rete di distribuzione in ambito regionale di una fonte energetica a basso impatto ambientale, quale il GNL, con conseguente ampliamento del ricorso alle fonti fossili tradizionali e maggiormente inquinanti.

Sotto il profilo dell'impatto ambientale, la Commissione ha evidenziato che *"il Terminal GNL comporta l'emissione di inquinanti in atmosfera dovuta prevalentemente al traffico marittimo, determinato dalle navi metaniere in arrivo per lo scarico di GNL, delle barche adibite alla distribuzione via mare e dai relativi rimorchiatori di supporto, e terrestri, causato dalle autocisterne per la distribuzione del GNL via terra"*, è, tuttavia, altrettanto vero che *"la mancata realizzazione dell'opera non consentirebbe l'impiego di GNL, con tutti i benefici che ne derivano in termini di riduzione delle emissioni atmosferiche su più ampia scala. Le caratteristiche chimico-fisiche del GNL rispetto agli altri combustibili fossili consentono di ipotizzare un contributo al miglioramento della qualità dell'aria, nell'ambito regionale in cui lo stesso verrebbe distribuito al posto dei combustibili fossili tradizionali. Inoltre, il progetto comporterebbe benefici in*

termini socioeconomici sia su vasta scala che in ambito locale. Su vasta scala, per l'incremento della sicurezza e della diversificazione degli approvvigionamenti e, quindi, della fornitura energetica, favorendo gli utenti finali in termini di potenziale riduzione delle tariffe per effetto dei meccanismi di concorrenza. In ambito locale, in quanto il progetto darebbe impulso alle attività produttive portuali e all'indotto occupazionale che ne consegue".

Il provvedimento di VIA, nel recepire integralmente il contenuto del parere reso dalla Commissione tecnica di verifica ha dato, peraltro, conto della valutazione comparativa in concreto effettuata nonché della articolata istruttoria svolta nell'ambito del procedimento posto in essere ai sensi degli artt. 23 e 24 d.lgs. n. 152/2006.

Tanto appare sufficiente, ad avviso del Collegio, per escludere la sussistenza dei vizi lamentati dalla parte appellante e per ritenere che lo studio di impatto ambientale ed il successivo provvedimento di VIA si uniformano agli standard motivazionali richiesti dal consolidato formante giurisprudenziale in precedenza riportato.

Alla luce, inoltre, del ricordato orientamento interpretativo, relativo al sindacato giudiziale ammissibile sugli apprezzamenti discrezionali e tecnici sottesi alla valutazione di impatto ambientale, reputa il Collegio che le valutazioni operate dall'amministrazione nel caso di specie sono immuni dai macroscopici vizi della funzione amministrativa censurati con l'atto di appello.

Con il secondo motivo di appello viene dedotta l'erroneità della sentenza impugnata per il mancato rilievo della violazione del principio di tutela della salute e della sicurezza pubblica ex art. 32 Cost, nonché dell'eccesso di potere che inficerebbe il decreto di V.I.A.

L'assunto non trova corrispondenza negli atti processuali.

È sufficiente a tal riguardo osservare che l'assenza di rischi è comprovata dal Nulla Osta di Fattibilità 23 del 24.1.2018, prot. 00001047, rilasciato dal Ministero dell'Interno (Vigili del Fuoco). Le valutazioni contenute nel predetto parere, oltre che intrinsecamente attendibili e non adeguatamente scalfite dalle considerazioni di segno contrario di Grandi Trasporti Marittimi s.p.a., sono da ritenersi non più contestabili alla luce della circostanza per cui il Nulla Osta di Fattibilità non è stato impugnato dalla società appellante.

Correttamente, pertanto, il T.a.r. ha respinto siffatte censure evidenziando che le stesse non trovano alcuna corrispondenza nel complesso degli atti procedurali e segnatamente negli atti di verifica dell'impatto ambientale e di valutazione del SIS e nel Nulla Osta di Fattibilità 23 del 24.1.2018, rilasciato dal Ministero dell'Interno.

L'analisi dei rischi di incidenti e della frequenza degli stessi è stata condotta da una società specializzata (la soc. Icaro S.r.l.) nel pieno rispetto del D.Lgs. 105/15 e della direttiva 2012/18/UE (c.d. Seveso III) in base ai quali è prevista la presentazione del "Rapporto Preliminare di Sicurezza", ossia del documento, attraverso il quale, vengono fornite informazioni sugli incidenti e/o quasi incidenti verificatisi in installazioni similari negli ultimi dieci anni.

Come dianzi ricordato, la giurisprudenza di questa Sezione è costante nel ritenere che: «nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti» (Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1761).

Da ciò discende che il relativo sindacato giudiziale, al fine di assicurare il rispetto del principio costituzionale di separazione dei poteri, è consentito soltanto quando risulti violato il principio di ragionevolezza.

Nella fattispecie in esame, l'appellante non ha dedotto alcun elemento idoneo a dimostrare tale violazione, in quanto la censura prospettata è una censura di merito finalizzata a contestare una scelta tecnica che può essere opinabile ma non irragionevole.

Di qui l'assenza dei vizi prospettati con il secondo motivo di appello.

Con il terzo motivo di appello viene censurato il capo della sentenza impugnata con il quale sono state dichiarate inammissibili le censure in ordine alla asserita "violazione della libertà d'impresa".

Anche tale motivo è infondato.

Sul punto il principio formulato dal giudice di prime cure resiste alle censure formulate con l'atto di appello.

Il T.A.R., conformemente ad una consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato ha condivisibilmente osservato che: *provvedimenti di valutazione di impatto ambientale sono impugnabili dai soggetti "immediatamente interessati alla protezione di valori ambientali"* (Cons. Stato, sez. IV, 7978/22); *inoltre "L'interesse economico dedotto dalla società ricorrente, dunque, non rappresenta una "componente ambientale" suscettibile di considerazione nell'ambito della preliminare fase inerente alla VIA ad opera della P.A. ai sensi dell'art. 25 d.lgs. n. 152/2006, alla quale risulta circoscritto l'oggetto del presente contendere. Da ciò discende, nel caso di specie, l'inammissibilità delle censure focalizzate sull'asserita lesione degli interessi economici della ricorrente derivabile dalla realizzazione dell'opera, per carenza di legittimazione ed interesse ad agire rispetto all'impugnazione del provvedimento di VIA"*.

L'assunto coltivato dalla parte appellante, per quanto più propriamente attiene al pregiudizio potenzialmente da essa subito, va peraltro disatteso anche in base alla considerazione per cui, con la clausola racchiusa nell'art. 19 della concessione demaniale della banchina(n. Pratica 20/003 – Reg. n. 13/2020 – Rep. n. 2992 stipulata in data 31.7.2020; cfr. doc. 13), rilasciata in favore della Feeder and Domestic Service s.r.l., (società con cui l'appellante ha stipulato un contratto per l'utilizzo della medesima banchina) si prevede che la superficie oggetto della banchina dovrà comunque consentire

la “piena operatività e funzionalità” delle navi metaniere di Sardinia LNG s.r.l.

Dalla qualificazione dell’obbligazione racchiusa in siffatta clausola quale obbligazione *propeter rem* discende l’opponibilità del relativo contenuto prescrittivo anche all’odierna appellante. Di qui l’esattezza della conclusione cui è giunto il giudice di prime cure in relazione al motivo in esame.

Il respingimento dell’appello principale, con conseguente conferma della sentenza di primo grado, preclude lo scrutinio delle a censure proposte in sede di appello incidentale condizionato, che, in quanto accessorio rispetto a quello principale ne segue le sorti (cfr. Consiglio di Stato, Sezione Settima, n. 6719/2022). In conclusione, per le ragioni esposte, l’appello principale va respinto, con conseguente conferma della sentenza appellata, mentre l’appello incidentale deve essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse.

La complessità delle questioni giuridiche dedotte in giudizio giustifica l’equa compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull’appello come in epigrafe proposto, così dispone:

- respinge l’appello principale;
- dichiara improcedibile l’appello incidentale.

Compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

(*Omissis*)

