

Questioni relative alla realizzazione di un sito di stoccaggio di gas naturale

Cons. Stato, Sez. IV 16 luglio 2024, n. 6387 - Mastrandrea, pres.; Fratamico, est. - Comune di San Benedetto del Tronto (avv.ti Di Concetto e Galvani) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Realizzazione di un sito di stoccaggio di gas naturale - Giudizio positivo.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dalla nota del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 18 novembre 2019, n. 76631, sullo *"Stoccaggio di gas naturale in giacimento di idrocarburi denominato San Benedetto Stoccaggio CT 26765/2018, Sez. II, Comune di San Benedetto del Tronto c/ Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Sentenza TAR Lazio n. 7573/2019. Notifica al Comune di San Benedetto del parere CTVA n. 3068/2019"*;
- dal parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 3068 del 5 luglio 2019;
- ai tutti gli atti presupposti, conseguenti o comunque connessi del procedimento.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati dal Comune di San Benedetto dinanzi al T.a.r. per il Lazio sulla base dei seguenti motivi:

- a) illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere; violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e segg., 10-bis, 14, 21-*quiquies* della l.n. 241/1990; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; violazione art. 97 Cost.;
- b) illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere; violazione del decreto n. 342 del 13 dicembre 2017; degli artt. 8 e 23 segg. d.lgs n. 152/2006; della l.n. 241/1990; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; violazione dell'art. 97 Cost.; illogicità irrazionalità ed ingiustizia;
- c) illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere violazione dell'art. 23 e segg. del d.lgs n. 152/2006; della l.n. 241/1990; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; violazione art. 97 Cost.; illogicità irrazionalità ed ingiustizia, travisamento e sviamento;
- d) illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere; violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e segg., 10-bis, 14, 21-*quiquies* della l.n. 241/1990; degli artt. 23 e segg. del d.lgs n. 152/2006; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; violazione dell'art. 97 Cost.; sviamento e travisamento dei fatti; illogicità, irrazionalità ed ingiustizia manifesta;
- e) illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere; eccesso di potere per contraddittorietà; sviamento e travisamento dei fatti; illogicità, irrazionalità ed ingiustizia manifesta; irragionevolezza, mancanza di trasparenza; violazione dell'art. 97 Cost.; difetto istruttorio e motivazionale.

3. Con la sentenza n. 10860 del 27 giugno 2023 il T.a.r. per il Lazio ha dichiarato il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, poiché il principale atto impugnato, rappresentato dal diniego di revisione della valutazione di compatibilità ambientale espressa nella VIA del 19 giugno 2014, favorevole alla realizzazione di un sito di stoccaggio di gas naturale sul territorio comunale, nell'area di un vecchio giacimento esaurito, era stato adottato in esecuzione di una precedente pronuncia del medesimo Tribunale - n. 7573/2019, di accoglimento del relativo ricorso e di annullamento di una prima "conferma" della VIA del 2014, (ritenuta dal giudice di primo grado non supportata dai dovuti approfondimenti e dalla necessaria attenzione alle problematiche sollevate dall'ente locale sulla pericolosità sismica della zona a seguito dei terremoti del 2016-2017) - e tale sentenza, che imponeva all'Amministrazione di riesaminare l'istanza del Comune, era stata successivamente riformata dal Consiglio di Stato che, con la decisione n. 2622/2022, aveva dichiarato inammissibile l'originario ricorso dell'ente locale per la natura meramente confermativa e non innovativa né provvedimentale dell'atto impugnato, eliminando così *"il presupposto giuridico sulla cui base l'azione amministrativa di riesame si era esplicata"*.

4. Il Comune di San Benedetto ha chiesto, dunque, al Consiglio di Stato di riformare, previa sospensione in via cautelare dell'esecutività, la suddetta pronuncia, affidando il proprio appello a sei motivi così rubricati:

- I - *error in iudicando*, violazione e falsa applicazione dell'art. 336 c.p.c. e dell'art. 39 c.p.a., illogicità, irrazionalità, travisamento;
- II - illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e segg., 10 bis, 14, 21 *quiquies* l. n. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, violazione art. 97 Cost.;
- III - illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, violazione del decreto n. 342 del 13/12/2017, degli artt. 8 e 23 segg. d.lgs. 152/06, della l. 241/90, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, violazione art. 97 Cost., illogicità irrazionalità ed ingiustizia;
- IV - illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, violazione dell'art. 23 e segg. d.lgs. 152/06, della l. 241/90,



eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, violazione art. 97 Cost., illogicità irrazionalità ed ingiustizia, travisamento e sviamento;

V - illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e segg, 10 *bis*, 14, 21 *quinqüies* l. n. 241 del 1990, degli art. 23 e segg d.lgs. 152/06, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, violazione art. 97 Cost., sviamento e travisamento dei fatti, illogicità, irrazionalità ed ingiustizia manifesta; VI - illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, eccesso di potere per contraddittorietà, sviamento e travisamento dei fatti, illogicità, irrazionalità ed ingiustizia manifesta, irragionevolezza, mancanza di trasparenza, violazione art. 97 Cost., difetto istruttorio e motivazionale.

5. Si sono costituiti in giudizio il Ministero della cultura, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e la Gas Plus Storage s.r.l., eccependo l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello.

6. All'udienza in camera di consiglio del 9 novembre 2023 l'appellante ha dichiarato di rinunciare all'istanza cautelare, chiedendo che ogni questione fosse trattata congiuntamente al merito.

7. Con memorie del 26 febbraio 2024, del 29 marzo 2024 e del 2 aprile 2024 e repliche del 5 aprile 2024 le parti hanno ulteriormente articolato le loro difese, insistendo nelle rispettive conclusioni.

8. Con note del 16 aprile 2024 l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto il passaggio in decisione dell'appello allo stato degli atti, senza previa discussione.

9. All'udienza pubblica del 18 aprile 2024 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

10. Con il primo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata, evidenziando l'inoperatività del cosiddetto *"effetto espansivo esterno (del giudicato)..." tutte le volte in cui il provvedimento emesso a seguito della sentenza poi annullata costituisca il frutto di una autonoma decisione e più in particolare di un rinnovato apprezzamento degli interessi in gioco, nonché di un ulteriore ed autonomo procedimento istruttorio e di una relativa e specifica valutazione"*.

11. Ciò sarebbe avvenuto, secondo il Comune appellante, nel caso di specie, nel quale il nuovo giudizio formulato dall'Amministrazione non poteva dirsi una mera esecuzione della sentenza del T.a.r. n. 7573/2019, poi riformata.

12. Su tali presupposti, con il secondo ed il terzo motivo, il Comune di San Benedetto del Tronto ha sostenuto l'illegittimità del nuovo provvedimento ad esso sfavorevole, poiché l'attività procedimentale che aveva condotto l'Amministrazione ad adottarlo non avrebbe comportato nei suoi confronti né una comunicazione di avvio del procedimento, né un preavviso di rigetto della sua istanza, essendosi svolto *"senza garantire una qualsiasi forma e modalità partecipativa"*.

13. Inoltre, sempre nel corso del procedimento di riesame, la Commissione VIA VAS, per la rilevanza anche regionale dell'intervento progettato dalla Gas Plus Storage, avrebbe dovuto essere integrata da un rappresentante della Regione Marche ed essere coadiuvata dall'opera del Comitato tecnico, come nel caso dell'*iter* procedimentale che aveva portato all'adozione dell'originario provvedimento.

14. Con il quarto motivo l'appellante ha, invece, lamentato il difetto di istruttoria e di motivazione del nuovo parere della Commissione, a suo dire, *"illogico, irrazionale, inattendibile e contraddittorio"* nel concludere per l'assenza di *"evidenze che gli eventi sismici (potessero)..." aver modificato l'assetto tettonico della struttura del sito proposta per lo stoccaggio"*. Per arrivare a tale determinazione l'Amministrazione avrebbe utilizzato unicamente una mappa INGV, peraltro neppure aggiornata, senza tener conto degli ulteriori terremoti verificatisi *"certamente significativi per intensità e profondità dell'ipocentro"* e sottovalutando l'incidenza sia del rischio sismico *"naturale"* che del pericolo di sismi indotti dalle operazioni di stoccaggio e di prelievo del gas dal sito, ancor più grave in considerazione della *"elevata presenza di persone nell'area di interesse, soprattutto nel periodo estivo, durante il quale avvengono di norma le operazioni di immissione forzata di gas"*.

15. Con gli ultimi due motivi il Comune di San Benedetto del Tronto ha fatto, infine, riferimento al potere di revoca per *"sopravvenienze imprevedibili"* che l'Amministrazione avrebbe dovuto esercitare in relazione al giudizio di compatibilità ambientale in questione, anche alla luce del principio di precauzione, che avrebbe dovuto portarla a *"valutare e decidere per l'opzione zero"* o, comunque, per l'opportunità di un ulteriore approfondimento istruttorio, come sarebbe stato contraddittoriamente disposto dalla medesima Commissione in sede di esame dell'istanza della Gas Plus Storage di proroga della VIA.

16. Tali censure sono solo in parte fondate, limitatamente all'erroneità della declaratoria dell'improcedibilità del ricorso di primo grado per sopravvenuta carenza di interesse in seguito alla riforma, da parte di questo Consiglio di Stato, della sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 7573/2019, ma non risultano idonee, in ogni caso, a condurre ad un accoglimento nel merito dell'originario ricorso proposto dal Comune di San Benedetto del Tronto e all'annullamento del rinnovato giudizio positivo di compatibilità ambientale.

17. Al riguardo occorre, infatti, sottolineare che l'esito del nuovo esame istruttorio dell'istanza di revisione/revoca del giudizio favorevole, condotto dall'Amministrazione successivamente all'accoglimento del precedente gravame del Comune, acquista un'autonoma valenza provvedimentale, che non può essere ridotta a mera esecuzione della pronuncia anteriormente emessa, non potendo essere considerata - come ritenuto dal T.a.r. nella sentenza in questa sede impugnata

- *“tamquam non esset”*.

18. Tale interpretazione, lungi dal *“ridurre drasticamente”* la portata applicativa del principio dell’efficacia espansiva del giudicato o dal minare la stabilità dei rapporti giuridici, come sostenuto dalle parti appellate, è tesa a valorizzare l’effettivo contenuto del nuovo provvedimento e la reale portata dell’attività svolta dall’Amministrazione per la sua adozione.

19. Da qui la necessità di riformare la sentenza appellata, in relazione alla declaratoria di improcedibilità del ricorso, e di esaminare nel merito le censure articolate in primo grado dal Comune di San Benedetto del Tronto e riproposte in questa sede.

20. Devono essere, in primo luogo, rigettate le doglianze formulate con i motivi secondo e terzo, in relazione allo svolgimento del procedimento di *“riesame”*, che, iniziato ad istanza di parte, non avrebbe dovuto essere preceduto dalla comunicazione di avvio ex art. 7 l.n. 241 del 1990, né tantomeno implicare, a pena di invalidità della determinazione finale, la partecipazione di autorità e organi diversi da quelli effettivamente coinvolti o un preavviso di rigetto nei confronti del Comune richiedente, alla luce: a) della particolarità della sequenza procedimentale *de qua*, di semplice valutazione dell’opportunità di modificare il già adottato giudizio di compatibilità ambientale dell’impianto progettato dalla controinteressata; b) del successivo esito dell’impugnazione della sentenza del T.a.r. n. 7573/2019 e dell’obbligo in essa sancito; c) della mancata rappresentazione, in ogni caso, da parte dell’originario ricorrente di nuovi elementi tali da poter orientare in una diversa direzione l’operato dell’Amministrazione; d) del difetto di legittimazione dell’ente locale a far valere interessi spettanti ad altre autorità.

21. Inammissibile è, poi, il quarto motivo di appello, nella misura in cui la critica alla nuova determinazione assunta dall’Amministrazione in risposta all’istanza del Comune appare volta non ad evidenziare manifeste illogicità o palesi errori del provvedimento o, ancora, gravi difetti di istruttoria e profonde criticità motivazionali, quanto, piuttosto, a sostituire il giudizio dell’originario ricorrente, inevitabilmente opinabile, alla valutazione tecnica e discrezionale effettuata, sulla base di una completa e congrua istruttoria, dall’organo titolare per legge delle competenze e del potere di decidere sulla rilevanza dei pretesi sopraggiunti fattori di rischio sul provvedimento già adottato.

22. Se, poi, come affermato dalla costante giurisprudenza amministrativa, *“la valutazione di impatto ambientale implica un’approfondita analisi comparativa finalizzata a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all’utilità socio-economica del progetto, in quanto nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l’amministrazione pubblica esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, ma presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in ordine all’apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti”* (cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2023 n. 9852) il giudizio cui l’Amministrazione era chiamata nella fattispecie in esame appare, in verità, connotato da un tasso ancor più elevato di discrezionalità, dovendo in questo caso valutare l’opportunità stessa di modificare la propria precedente pronuncia di compatibilità ambientale – del tutto valida ed efficace – in base alle *“sopravvenienze”* rappresentate, quali elementi asseritamente rilevanti, dal Comune istante.

23. La valutazione espressa al riguardo dall’Amministrazione risulta, inoltre, in concreto esente da profili di macroscopica irragionevolezza o manifesta erroneità o carenza istruttoria, tali da aprire la strada al sindacato del giudice amministrativo, essendo la determinazione finale stata assunta dopo l’acquisizione di una serie di elementi e a seguito dell’analisi di numerosi dati, tra i quali quelli emergenti dalle mappe INGV, non avendo i sismi del 2016-2015 direttamente riguardato la specifica area del Comune di San Benedetto del Tronto, né modificato il sito prescelto per la realizzazione dell’impianto ed essendo il contesto geologico e sismico (da sempre caratterizzato da una certa *“attività”*) stato attentamente vagliato in sede di originario rilascio della VIA, in cui è stata esaminata e superata anche la cd. *“opzione zero”*.

24. A ciò deve aggiungersi che una simile lettura del rapporto tra l’iniziale provvedimento favorevole di valutazione della compatibilità ambientale e il successivo giudizio negativo sulla richiesta di *“revoca/revisione”* – che sottolinea la discrezionalità dell’Amministrazione nell’assunzione delle sue determinazioni al riguardo – non determina una riduzione della tutela dell’ambiente o delle garanzie di salvaguardia del territorio, poiché il legislatore, nel disciplinare la VIA si è curato di assicurare che, anche dopo il rilascio del titolo, l’autorità competente non esaurisca i propri compiti, ma sia tenuta a vigilare sulle modalità di esecuzione dell’attività autorizzata, permanendo in capo alla stessa tanto poteri di *“monitoraggio”* (art. 28 del d.lgs. n. 152/2006), quanto poteri di controllo e perfino sanzionatori (art. 29 del d.lgs. n. 152/2006).

25. Il rapporto in questione tra la società richiedente e le varie Amministrazioni coinvolte nel procedimento, come spesso accade nella materia delle autorizzazioni ambientali, chiamate ad effettuare il delicato e difficile bilanciamento tra opposte esigenze e ad adeguare eventualmente le scelte effettuate in base al modificarsi delle situazioni, risulta, in sostanza, dotato di una *“innegabile elasticità”*, potendo subire modifiche e adattamenti a seconda dell’evolversi delle condizioni della zona, senza per questo comportare la messa in discussione delle determinazioni assunte in base ad elementi rimasti invariati, come nel caso di specie, o comunque non incisi fin dall’inizio dal progetto della controinteressata.

26. Per le medesime ragioni inammissibile è anche il quinto motivo, con il quale l’appellante, attraverso il riferimento espresso al potere di autotutela, ha dedotto ancora una volta una sorta di *“doverosità”* della revoca del giudizio positivo di compatibilità ambientale, sostenendo che gli eventi sismici del 2016-2017 avessero determinato la necessità, in base al principio di precauzione, di privilegiare *“l’opzione zero”*, già oggetto, come anticipato di un approfondito esame al

momento del rilascio dell'originario provvedimento favorevole, tutt'ora valido.

27. Non pertinenti alla fattispecie in questione e non in grado di incidere sulla coerenza e sulla validità dell'atto impugnato in primo grado sono, infine, gli approfondimenti istruttori disposti dall'Amministrazione in un procedimento del tutto distinto da quello *de quo*, finalizzato alla proroga della VIA, con conseguente irrilevanza delle argomentazioni svolte al riguardo dal Comune di San Benedetto del Tronto per dimostrare pretese contraddizioni dell'operato della p.a.

28. In conclusione, in parziale riforma della sentenza appellata, con riguardo alla procedibilità del ricorso di primo grado, quest'ultimo deve essere dichiarato in parte inammissibile e per il resto deve essere respinto nel merito.

29. Per la complessità e la particolarità delle questioni trattate sussistono, in ogni caso, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado.

(Omissis)

