

Proroga della VIA per un sito di stoccaggio di gas naturale

Cons. Stato, Sez. IV 17 luglio 2024, n. 6428 - Mastrandrea, pres.; Fratamico, est. - Comune di San Benedetto del Tronto (avv.ti Di Concetto e Galvani) c. Gas Plus Storage s.r.l. (avv. Lo Pinto e Cintioli) ed a.

Ambiente - Realizzazione di un sito di stoccaggio di gas naturale - Giudizio positivo di compatibilità ambientale - Proroga della VIA.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dal decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura, n. 268 del 13 luglio 2022, con cui è stata respinta l'istanza di proroga del termine di efficacia del provvedimento di compatibilità ambientale di cui al d.m. n. 166 del 19 giugno 2014 relativo al progetto "Stoccaggio di gas naturale in strato San Benedetto Stoccaggio" presentato dalla Gas Plus Storage s.r.l.;

- da ogni ulteriore atto presupposto, conseguente o comunque connesso e in particolare: dal parere della Commissione VIA n. 98/2021 del 17 maggio 2021 e dal parere tecnico-istruttorio del Ministero della cultura n. 27303-P del 10 agosto 2021.

2. La Gas Plus Storage s.r.l., che aveva presentato l'istanza di proroga, ha impugnato tali atti dinanzi al T.a.r. per il Lazio, sulla base dei seguenti motivi:

a) violazione e falsa applicazione dell'art. 25, comma 5, del d.lgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della l.n. 241/1990; violazione dell'art. 97 della Cost.; eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità, ingiustizia manifesta e contraddittorietà estrinseca; difetto assoluto di istruttoria e carenza di motivazione; difetto dei presupposti e travisamento dei fatti. sviamento di potere;

b) violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost.; violazione e falsa applicazione degli artt. 9, 23 e 25 del d.lgs n. 152/2006; violazione del principio di buona fede e leale collaborazione di cui all'art. 1, co. 2-bis della l. n. 241/1990; violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 6 e 18 della l.n. 241/1990; violazione delle garanzie procedurali; eccesso di potere sotto svariate figure sintomatiche, ed in particolare per contraddittorietà, illogicità, difetto di istruttoria e motivazione.

3. Il T.a.r. per il Lazio, con la sentenza n. 11075 del 3 luglio 2023, ha accolto il ricorso, annullando il diniego di proroga della VIA e tutti gli atti impugnati e condannando le Amministrazioni soccombenti alla rifusione delle spese in favore della società ricorrente.

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

I. *error in iudicando*, violazione dei principi in tema di proroga degli atti amministrativi, dell'art. 25 del d.lgs. 152/06, dell'art. 10 co. 1 lett. c) del d.l. n. 50/22 convertito in l. n. 91/22 – dell'art. 11 disp. prel. c.c –illogicità, travisamento, perplessità e contraddittorietà;

II. *error in iudicando*, violazione dei principi in tema di valutazione di impatto ambientale, del d.lgs 152/06, illogicità, travisamento, perplessità e contraddittorietà, irrazionalità;

III. *error in iudicando*, violazione dei principi in tema di valutazione di impatto ambientale ed ella relativa proroga, del d.lgs 152/06 art. 23 – 24 e 25, dell'art. 10 co. 1 lett. c) del d.l. n. 50/22 convertito in l. n. 91/22, dell'art. 11 disp. prel. c.c., illogicità, travisamento, perplessità e contraddittorietà, irrazionalità

IV. *error in iudicando*, violazione dei principi in tema di valutazione di impatto ambientale ed ella relativa proroga, del d.lgs n.152/06 art. 23 – 24 e 25 – dell'art. 10 co. 1 lett. c) del d.l. n. 50/22 convertito in l. n. 91/22, dell'art. 11 disp. prel. c.c - della l. 241/90 art. 6, illogicità, travisamento, perplessità e contraddittorietà – irrazionalità.

5. Si sono costituiti in giudizio, da un lato, la Gas Plus Storage s.r.l., eccependo l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello e, dall'altro, la Regione Marche, associandosi questa alla domanda di accoglimento dell'appello e di rigetto del ricorso di I grado, nonché il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, quest'ultimo con memoria di stile non assumendo posizione alcuna.

6. Alla camera di consiglio del 9 novembre 2023 l'appellante ha rinunciato all'istanza cautelare, chiedendo che ogni questione fosse esaminata congiuntamente al merito.

7. Con memorie del 22 e 29 marzo 2024 e del 2 aprile 2024 e repliche del 5 e 6 aprile 2024 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro difese, insistendo nelle rispettive conclusioni.

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

9. Con il primo motivo il Comune di San Benedetto del Tronto ha censurato la sentenza del T.a.r. che avrebbe, a suo dire,



errato nell'applicare la novella legislativa introdotta dall'art. 10 comma 1 del d.l. n. 50 del 2022 ad una sequenza procedimentale già iniziata con l'espressione del parere della Commissione VIA e nel considerare tale atto *"un'indebita ingerenza...su profili non più trattabili e verificabili"* e non *"l'espressione di una corretta disamina dell'esistente e della situazione dei luoghi e del fatto che proprio rispetto all'attuale contesto ambientale comunque successivo alla verifica (espletata da) circa 10 anni...la società interessata non aveva portato elementi anche documentali di approfondimento"*.

10. Con i suoi rilievi la Commissione, secondo l'appellante, avrebbe colto alcune carenze evidenti nel progetto di proroga della Gas Plus Storage, non solo in termini di mancato aggiornamento, ma anche di omessa individuazione di parametri di riferimento nuovi che avrebbero dovuto essere adeguatamente considerati, senza in alcun modo violare - come ritenuto dal T.a.r. - i principi generali in materia di proroga.

11. Con il secondo motivo il Comune ha, poi, riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado con il quale la Gas Plus Storage avrebbe mirato *"ad un inammissibile riesame nel merito delle risultanze dell'azione amministrativa, con sostituzione della valutazione giudiziale a quella affidata all'Amministrazione"*.

12. Attraverso il terzo ed il quarto motivo l'appellante ha, inoltre, inteso sottolineare come la Commissione, a suo parere, non avesse semplicemente mutato il proprio giudizio su aspetti di tutela del territorio e dell'ambiente già esistenti al momento dell'originaria valutazione di compatibilità ambientale, bensì dato importanza alla particolare *"fragilità"* dei luoghi di causa e ai *"cambiamenti che si (sarebbero avuti) con la realizzazione dell'impianto... non collegati al contesto agricolo"* e in grado di produrre *"impatti non recuperabili se non addirittura irreversibili da un punto di vista quantitativo e qualitativo della zona"*.

13. Lo stesso si sarebbe verificato per i rilievi in tema di acque (superficiali, sotterranee...), apparendo la situazione delle risorse idriche *"degradata e peggiorata"* nel corso degli anni, e in relazione alla matrice *"atmosfera"*, esposta al pericolo di immissioni per gli scavi e per il complesso delle attività progettate, nonché in rapporto al rischio sismico, acuitosi con il verificarsi di ben 71 terremoti nella zona dal 2015 al 2017.

14. Le criticità attinenti alla carenza documentale e alla mancanza dei necessari approfondimenti mosse dalla Commissione al progetto di proroga non avrebbero potuto, a dire dell'appellante, essere, poi, superate neppure attraverso il soccorso istruttorio - come invece affermato dal T.a.r. - rappresentando lacune sostanziali così gravi da supportare a pieno la determinazione di non concedibilità della proroga.

15. Tali doglianze non sono fondate e devono esser rigettate.

16. Correttamente, infatti, il T.a.r. per il Lazio, dopo aver ricostruito la *ratio* e la disciplina generale della proroga, ha sottolineato che con essa l'Amministrazione, a differenza di quanto richiesto in sede di rinnovo del provvedimento, avrebbe dovuto semplicemente accertare la non addebitabilità della mancata realizzazione dell'opera autorizzata nel termine previsto alla responsabilità del soggetto richiedente, nonché l'inesistenza di mutamenti del contesto ambientale e normativo tali da escludere la possibilità di estendere l'efficacia temporale dell'originaria valutazione positiva, conformemente al quadro normativo primario dato dal codice dell'ambiente.

17. Lungi dal rappresentare inammissibili censure di merito all'attività amministrativa discrezionale esercitata dalla Commissione e dal Ministero, i motivi svolti in primo grado dalla Gas Plus Storage risultano, in verità, finalizzati a mostrare la natura di vero e proprio riesame dell'assentibilità dal punto di vista ambientale del provvedimento di diniego, adottato dal Ministero sulla base del parere della Commissione e di tutti gli atti del procedimento compiendo, però, una valutazione in realtà preclusa in sede di decisione sulla richiesta di proroga.

18. Nessuna delle contestazioni mosse dalla Commissione VIA in relazione alle varie matrici ambientali risulta, infatti, muovere da effettivi cambiamenti riscontrati nell'ambiente o sul territorio, non ricollegabili alla normale e attesa evoluzione del contesto urbano e dello sviluppo sociale ed economico della zona, corrispondendo, al contrario, il giudizio espresso nel diniego impugnato in primo grado ad una ri-valutazione degli stessi fattori oggetto dell'originaria pronuncia positiva di compatibilità ambientale e ad una nuova complessiva ponderazione degli interessi in gioco, assunta senza considerare neppure le specifiche caratteristiche dell'impianto, funzionali ad una riduzione dell'incidenza della struttura sull'ambiente e ad un migliore inserimento di essa nel territorio (assenza di prelievi diretti o di scarichi di acque reflue industriali e di captazione di acque sotterranee, soluzioni tali da evitare immissioni in grado di compromettere la qualità dell'aria della zona ...).

19. La sismicità dell'area era, inoltre, anch'essa già nota al momento del rilascio dell'originario decreto di VIA, essendo stata, tra l'altro, oggetto di numerosi approfondimenti (anche su sollecitazione dello stesso Comune di San Benedetto del Tronto), così come numerosi altri ambiti, nei quali devono essere esclusi mutamenti idonei a giustificare il diniego di proroga, tenuto conto della non imputabilità alla società richiedente della mancanza del titolo minerario e dell'impossibilità di ricollegare il diniego stesso alla mera constatazione del tempo trascorso dalla prima valutazione.

20. A ciò deve aggiungersi, come osservato dalla Gas Plus Storage, che l'interpretazione seguita dal T.a.r. nella sentenza impugnata, che deve essere in questa sede confermata, non determina una riduzione della tutela dell'ambiente o delle garanzie di salvaguardia del territorio, poiché *"il legislatore, nel disciplinare la VIA e la proroga della stessa, 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).

21. 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 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 in sede di decisione sulla proroga la messa in discussione delle determinazioni assunte in base ad elementi restati invariati, come nel caso di specie, o comunque non incisi fin dall’inizio dal progetto della originaria ricorrente.

22. Non condivisibili sono, infine, anche le doglianze espresse dal Comune circa la pretesa inapplicabilità dell’istituto del soccorso istruttorio alle eventuali incompletezze documentali della domanda di proroga, non attinenti ad obblighi di correttezza o di autoresponsabilità violati dalla società istante, né a profili insuscettibili di integrazione, anche in considerazione del contenuto dell’originaria valutazione di compatibilità e delle specifiche prescrizioni impartite dall’Amministrazione per un migliore inserimento dell’impianto nell’ambiente.

23. Alla luce delle argomentazioni che precedono, l’appello deve, perciò, essere integralmente respinto.

24. Per la complessità delle questioni trattate sussistono, in ogni caso, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del grado di appello.

(Omissis)