

Publicato il 12/12/2018

N. 12100/2018 REG.PROV.COLL.
N. 02385/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2385 del 2018, proposto da:
Trans Adriatic Pipeline AG, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Cintioli, Giuseppe Lo Pinto e Matteo Allena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dello stesso avv. Fabio Cintioli in Roma, via Vittoria Colonna, 32;

contro

Comune di Melendugno, in persona del Sindaco e legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Maria Durante, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Cristiana Giorgiani in Roma, via Lattanzio 66;

nei confronti

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del Ministro p.t., Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

I.Co.P. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Arturo Cancrini, Michele Ferrari, Francesco Vagnucci e Giuseppe Durano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Arturo Cancrini in Roma, piazza di San Bernardo, 101;

per l'annullamento

del provvedimento del Comune di Melendugno prot. 2575 del 30 gennaio 2018, recante in oggetto “Domanda di autorizzazione in deroga per attività rumorosa ambientale originata da cantieri temporanei assunta al prot. comunale n. 18051 del 02/08/2017 – RIGETTO DEFINITIVO”, nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto dalla ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Melendugno, del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e della I.Co.P. S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2018 il dott. Claudio Vallorani e uditi per le parti i difensori: Avv. M. Allena

(anche in sostituzione degli Avv.ti G. Lo Pinto e F. Cintioli),
Avvocato dello Stato O. Biagini e Avv. G. Durano;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

La Trans Adriatic Pipeline AG (“TAP”) è la società costituita da sei primari operatori internazionali del settore del gas al fine di progettare e realizzare un gasdotto per l’importazione di gas naturale dalla regione del Mar Caspio fino all’Europa, con approdo sulle coste della Regione Puglia.

L’opera è in corso di realizzazione.

Precisamente è in corso di esecuzione quella parte del progetto TAP che, sulla base dei pareri della Commissione Tecnica VIA nn. 1942 del 18.12.2015 e 1973 del 29.1.2016 (docc. 5 e 6 ric.), è definita come Fase 1, dedicata alla “realizzazione del microtunnel”, a sua volta suddivisa in due sub-fasi:

- a) “Preparazione aree di cantiere a terra e scavo pozzo di spinta”;
- b) “Realizzazione micro tunnel con completamento delle attività di perforazione ed uscita micro tunnel a mare”.

L’opera è da considerare come infrastruttura strategica di preminente interesse per lo Stato e per gli interessi dell’Unione Europea ed ha ottenuto l’autorizzazione unica ai sensi dell’art. 52-quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001 in virtù del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 20.5.2015, preceduto dal Decreto VIA del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) n. 223 del 2014, come modificato con D.M. n. 78 del 2015 da parte del medesimo Ministero, i quali sanciscono la

compatibilità ambientale del progetto, a condizione che siano rispettate le prescrizioni previste dai decreti medesimi.

La TAP ha incaricato della progettazione e della realizzazione del microtunnel e delle opere ad esso connesse e funzionali la Saipem S.p.a. che si avvale, per l'esecuzione di esse, della sub-contraente I.C.O.P. S.p.a. la quale, con istanza del 31.7.2017 (doc. 9 ric.), presentava al Comune di Melendugno, richiesta di "autorizzazione in deroga per attività rumorosa ambientale originata da cantieri temporanei", al fine di poter lavorare su un orario continuato di 24 ore al giorno, in deroga ai limiti di cui all'art. 17 della legge regionale n. 3 del 2002, con riferimento ai "lavori di preparazione dell'area cantiere e di costruzione del pozzo di spinta funzionali alla realizzazione del microtunnel per l'approdo del gasdotto TAP in Italia".

Il Comune ha rigettato l'istanza, con provvedimento prot. 19762 del 31 agosto 2017 (doc. 10 ric.). TAP e ICOP hanno provveduto ad impugnarlo dinnanzi a questo TAR, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare, sulla base del principale argomento secondo cui la decisione comunale sarebbe in contrasto con l'efficacia dell'Autorizzazione Unica rilasciata dal MiSE (la quale, ad avviso delle ricorrenti "copre" anche la possibilità di seguire orari di lavoro in deroga) e, in ogni caso, perché priva di motivazione.

Con le sentenze nn. 12008 e 12010 del 5 dicembre 2017 questo Tribunale ha annullato il predetto provvedimento comunale, limitandosi ad accogliere la censura inerente al difetto di motivazione del provvedimento e ritenendo assorbita l'altra censura, fondata sull'argomento del contrasto tra il provvedimento e l'efficacia dell'Autorizzazione Unica.

Successivamente, il Comune di Melendugno, ritenendo comunque di doversi pronunciare sulla citata istanza della ICOP di cui alla nota prot. n. 687 del 10.1.2018, ha inviato a ICOP (e per conoscenza a TAP) un “preavviso di rigetto” dell’istanza medesima. Tale nota afferma che: “dato atto che il TAR Lazio, con sentenza n. 12008/2017, ha annullato il provvedimento di prot. 19762 del 31 agosto 2017 per difetto di motivazione e che quindi, allo stato, il procedimento avviato da codesta Società deve ritenersi inevaso e, di conseguenza, lo stesso deve essere chiuso con un nuovo provvedimento espresso, anche in esecuzione della richiamata sentenza” (doc. 14).

TAP e ICOP hanno presentato congiuntamente le proprie osservazioni sul preavviso di rigetto le quali non hanno trovato accoglimento nel provvedimento conclusivo del Comune che, con nota prot. 2575 del 30.1.2018, ha respinto l’istanza di autorizzazione in deroga della ICOP con la seguente motivazione: “...le osservazioni e la documentazione prodotta non sono idonee a superare i motivi ostativi all’accoglimento della domanda, atteso che la nota del M.I.S.E. sopra citata (trattasi della nota prot. n. 27126 del 21.11.2017, che, ad avviso delle istanti, confermerebbe che lo Studio di impatto ambientale dell’opera, positivamente valutato dal MiSE, avrebbe ad oggetto anche la parte relativa agli orari di lavoro in deroga)... è inconferente rispetto all’oggetto del presente procedimento e della domanda proposta da Codesta Società”; ad avviso del Comune, infatti, “oggetto del presente provvedimento è la richiesta di autorizzazione all’esecuzione di lavori in orari non rientranti nell’autorizzazione ministeriale”; d’altro canto il Comune ha ritenuto che l’istante non avrebbe manifestato “motivi eccezionali,

contingenti e documentati che rendano necessaria la deroga, anzi il cantiere è stato descritto come una ordinaria attività edile”.

Con il ricorso all’odierno esame – notificato in data 1.3.2018 e depositato il medesimo giorno – TAP ha impugnato il provvedimento comunale per un duplice ordine di ragioni:

a) in quanto il provvedimento assume, quale implicito presupposto, la negazione della circostanza che gli orari di lavoro sono stati già stati derogati in realtà dall’Autorizzazione Unica ministeriale e riafferma, infondatamente ad avviso della ricorrente, il principio della persistente competenza comunale su tali profili riguardanti l’esecuzione dei lavori del gasdotto TAP, nonostante l’Autorizzazione Unica;

b) in quanto il provvedimento è stato pronunciato quando le parti (TAP e ICOP) avevano esplicitamente ritirato la loro istanza di autorizzazione (doc. 15 ric.) e, pertanto, non avrebbe potuto più esprimere alcuna volontà amministrativa nei confronti della TAP e dei suoi appaltatori in tema di osservanza dell’orario ordinario di lavori nello svolgimento delle attività di realizzazione del microtunnel, negando la possibilità di lavorare 24 ore su 24 ore.

Si è costituito per resistere al ricorso il Comune di Melendugno il quale ribadisce la legittimità del proprio operato, evidenziando in particolare che il gravame sarebbe inammissibile in quanto volto “ad ottenere una statuizione che legittimi l’attività di realizzazione delle prime due fasi del microtunnel (preparazione area di cantiere e costruzione del pozzo di spinta), anteriormente alla conclusione della verifica di assoggettabilità a VIA (prescrizione A5) che, espressamente, prevedeva la preliminare verifica dell’ottemperanza alla stessa per tali attività” (pag. 1 della memoria del Comune). Ad

avviso del Comune di Melendugno, dunque, TAP avrebbe violato la prescrizione A.5 del Decreto VIA – nella parte in cui prescrive che “prima di procedere a qualsiasi operazione dovrà comunque essere presentato il relativo progetto esecutivo di tutte le opere previste all’approdo che dovrà essere assoggettato a procedura di verifica di esclusione dalla VIA”.

Con ordinanza n. 1733 del 23 marzo 2018, questa Sezione ha accolto, con ampia motivazione, l’istanza cautelare della società ricorrente e disposto la sospensione degli effetti del diniego di cui al provvedimento del Comune di Melendugno prot. n. 2575 del 30 gennaio 2018 (impugnato).

Acquisiti alla causa i nuovi documenti prodotti da entrambe le parti e depositata la memoria conclusionale da parte di TAP, la causa è stata discussa all’udienza pubblica del 4 luglio 2018 quando è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

DIRITTO

Il Collegio ritiene il ricorso di TAP fondato e meritevole di accoglimento.

Già in occasione della propria pronuncia cautelare la Sezione ha individuato gli elementi di criticità del provvedimento assunto dal Comune e, sulla base degli stessi argomenti già utilizzati nell’ordinanza n. 1733 del 23.3.2018, ne va disposto l’annullamento.

La ricorrente, infatti, ha documentato di avere prodotto il prescritto Studio di Impatto Ambientale (SIA) nell’ambito del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (conclusosi in senso favorevole alla ricorrente, con Decreto VIA n. 223/2014). In detta sede TAP ha avuto modo di chiarire che le attività di costruzione del gasdotto per cui è causa, per la parte “on shore”, si sarebbero svolte dalle ore 8:00

alle ore 18:00 “ad eccezione della fase di costruzione del microtunnel per il quale è prevista un’attività continua nelle 24 ore” (Cap. 8, pag. 149 SIA).

L’art. 26, comma 4, d.lgs. n. 152/2016 (nella versione precedente alle modifiche di cui al d.lgs. n. 104 del 2017) prevede che l’Autorizzazione Unica rilasciata dal MiSE per la realizzazione e l’esercizio del gasdotto in oggetto, adottata ai sensi dell’art. 52-quinquies, d.P.R. n. 327 del 2001, “sostituisce e coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale”. In termini conformi e ancor più netti ciò è ribadito dall’art. 7 della stessa Autorizzazione Unica.

Da ciò consegue che gli orari in deroga debbono ritenersi già autorizzati dal Decreto VIA precitato e dall’Autorizzazione Unica del MiSE di cui il primo è parte integrante, senza necessità che vi siano ulteriori atti di assenso da parte dell’Amministrazione comunale, ai sensi dell’art. 17 della Legge Regionale Puglia n. 3 del 2002, quale quello richiesto (e poi rinunciato), nella specie, dalla società sub-appaltatrice ICOP al Comune di Melendugno ma in realtà non necessario.

Oltre a ciò si osserva altresì che, come già rilevato in narrativa, si evince dal progetto e dal SIA presentati a suo tempo al MATTM per l’ottenimento della VIA, che la c.d. fase 1 è complessivamente dedicata alla “Realizzazione del microtunnel” che, a sua volta, si articola nella sotto-fase a) (“preparazione delle aree di cantiere a terra e scavo pozzo di spinta”) e nella sotto-fase b) (“realizzazione del micro tunnel con completamento delle attività di perforazione ed uscita micro tunnel a mare”).

Al riguardo si è rivelata convincente e meritevole di accoglimento la tesi interpretativa avanzata da parte ricorrente secondo cui – poiché il SIA sul punto (vedi pag. 149 cit.) contempla l'intera “fase di costruzione del tunnel” - anche l'orario lavorativo continuato per le 24 ore è da ritenere del pari autorizzato per entrambe le suddette sotto-fasi (e dunque anche per la fase a), oltre che, come appare scontato, per la fase b).

Va anche detto che, con riguardo alla rumorosità ammessa dei lavori in questione, gli impatti acustici sono stati attentamente valutati nello Studio di impatto ambientale a suo tempo presentato dalla TAP (vedi pagg. 146 e ss. dello Studio) e risultano sempre nei limiti di tollerabilità (quanto meno assoluti) ammessi dalle normative settoriali. Ne consegue che l'ipotetico superamento di detti livelli si prospetta come ipotesi del tutto eventuale, legata a possibili guasti, malfunzionamenti o altre evenienze comunque occasionali e momentanee, dei macchinari che saranno impiegati nello scavo del tunnel.

In ogni caso, la Prescrizione A.31 (pag. 20) del Decreto VIA n. 223 del 2014 (la cui verifica di ottemperanza è affidata ad ARPA Puglia, vedi pag. 34 Decreto cit.) già impone la verifica di minimizzazione degli impatti anche con riguardo alla componente “rumore”.

Va infine rammentato, ad ulteriore supporto degli argomenti ricorsuali, che nel parere reso dal MiSE con nota prot. 27126 del 21.11.2017 (doc. 13 ric.) si legge quanto segue: “È opportuno precisare che l'Autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio rilasciata da questa Amministrazione in data 20 maggio 2015, comprende, tra l'altro, anche la Valutazione di Impatto Ambientale.

A tale riguardo, come specificato con nota DVA 0023163 del 10/10/17, il MATTM si è espresso con Decreto n. 223/2014 in merito alla Compatibilità Ambientale dell'opera sulla base di un'ampia ed articolata valutazione che ha compreso gli aspetti relativi all'impatto acustico, come descritto e prospettato nello Studio d'Impatto Ambientale, anche per le parti afferenti gli orari di lavoro, prescrivendo di corredare il progetto esecutivo da un Progetto di Monitoraggio Ambientale comprensivo, tra l'altro, della componente rumore (prescrizione A31). Si rileva, tra l'altro, che l'ottemperanza alla prescrizione A31 è intervenuta con provvedimento direttoriale n. 0000358 del 20 novembre 2017....”.

Per tali ragioni, ad avviso del MiSE, la TAP può procedere “con le operazioni di costruzione dell'opera, secondo gli orari riportati nelle distinte fasi del progetto autorizzato, senza ulteriori autorizzazioni, in forza dell'articolo 7 dell'autorizzazione unica D.M. del 20.5.2015”

Per tutto quanto precede il ricorso è fondato e, pertanto, deve trovare accoglimento la domanda di parte ricorrente avverso il diniego comunale di autorizzazione in deroga all'operatività del cantiere oltre gli orari autorizzati con D.M. n. 223 del 2014 e previsti dalla Legge Regionale n. 3 del 2002.

In particolare il provvedimento è illegittimo nella parte in cui, per la fase 1a) del progetto (relativa allo scavo del “pozzo di spinta” del microtunnel del gasdotto), pretende di imporre l'orario di lavoro ordinario anziché quello dichiarato da TAP nel progetto approvato con l'Autorizzazione Unica.

La peculiarità della fattispecie, nella quale si sovrappongono norme derivanti da diverse fonti di produzione normativa in apparente rapporto di incompatibilità, può giustificare, in via eccezionale, la

compensazione integrale delle spese di causa tra le parti del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento in epigrafe impugnato. Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Claudio Vallorani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Claudio Vallorani

IL PRESIDENTE
Gabriella De Michele

IL SEGRETARIO