

N. 00873/2010 REG.SEN.

N. 01340/2009 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1340 del 2009, proposto da:
Comune di Manduria, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio in
Lecce, via Augusto Imperatore n. 16, è elettivamente domiciliato;

contro

Regione Puglia, rappresentato e difeso dall'avv. Antonella Loffredo, con domicilio eletto presso
l'Ufficio Regionale per il Contenzioso in Lecce, viale Aldo Moro;
Acquedotto Pugliese Spa, non costituita;
Commissario Delegato Per L'Emergenza Ambientale in Puglia, rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Lecce, via F.Rubichi 23;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

della determinazione del Dirigente del Servizio Ecologia della Regione Puglia 26 maggio 2009, n.
292, con la quale è stato espresso parere favorevole alla compatibilità ambientale per il progetto
relativo all'impianto di depurazione e collettori di adduzione e scarico a servizio degli abitanti di
Sava, Manduria e delle Marine di Manduria; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o
conseguenziale ed in particolare del presupposto parere 24/4/2009 del Comitato Regionale Via; del
parere dell'Ufficio Parchi e Riserve Regionali trasmesso dalla Regione Puglia con nota 17/4/2009
prot. n. 4857; nonché ove occorra del Decreto n. 6 del 14/2/2008 del Commissario Delegato per
l'Emergenza Ambientale in Puglia;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Commissario Delegato per l'Emergenza Ambientale in Puglia;

Viste le memorie difensive rispettivamente prodotte dalle parti costituite;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13/01/2010 il dott. Massimo Santini e uditi per le parti gli Avv.ti Giovanni Pellegrino e Tarentini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con istanza in data 22 gennaio 2007, l'Acquedotto Pugliese s.p.a. ha presentato alla Regione Puglia copia del progetto preliminare per il completamento delle reti fognarie e per l'adeguamento degli impianti di depurazione a servizio dei Comuni di Manduria e Sava.

Appurato nella relativa conferenza di servizi che si tratta di zona ad elevato interesse naturalistico (SIC), è stato infine stabilito che sul ridetto progetto dovesse acquisirsi il parere di compatibilità ambientale.

Una volta acquisito lo studio di impatto ambientale da parte della società pubblica proponente, il comitato regionale via, pur a fronte di una serie di pareri sfavorevoli tra cui anche quello del Comune di Manduria circa le modalità di scarico ipotizzate (battigia o condotta sottomarina all'interno del predetto sito), chiedeva ulteriori adempimenti istruttori alla stessa società circa la soluzione da prospettare, sulla base di una apposita analisi costi benefici.

Al riguardo la società formulava tre opzioni in ordine alla realizzazione di una condotta marina con recapito finale in mare: la prima alternativa prevedeva una lunghezza di 750 m ed una profondità di 15 m; la seconda una lunghezza pari a 1000 mt ed una profondità di 15 mt; la terza una lunghezza di 3600 m ed una profondità di 35 m.

Il comitato VIA sceglieva la seconda, benché la terza fosse considerata più cautelativa, per ragioni di maggiore contenimento della spesa.

In senso analogo si esprimeva l'ufficio parchi e riserve della Regione.

Il dirigente del settore ecologia della Regione Puglia recepiva dunque il parere del suddetto comitato e, di conseguenza, adottava provvedimento favorevole di compatibilità ambientale.

Gli atti appena citati venivano impugnati dal Comune di Manduria per i seguenti motivi:

a) incompetenza, dato che in forza della legge regionale n. 17 del 2007 le attribuzioni in materia di valutazione di impatto ambientale spetterebbero alla provincia e non alla regione;

b) violazione della legge regionale n. 11 del 2001, nella parte in cui non è stato acquisito il parere della Provincia di Taranto, nonché quello dei comuni interessati in ordine alle integrazioni

progettuali fornite dalla società proponente a seguito del disposto approfondimento istruttorio, ossia sulle tre ipotesi sopra indicate;

c) eccesso di potere per difetto di istruttoria, laddove è stata scelta una opzione (la seconda) sulla base di considerazioni meramente finanziarie e senza valutare la sussistenza di valide alternative come quelle prospettate dalla amministrazione comunale resistente, la quale proponeva l'uso delle acque depurate per fini irrigui.

Si costituivano in giudizio la Regione Puglia ed il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Puglia, per chiedere il rigetto del gravame. In particolare si eccepiva: a) la tardività del ricorso, in quanto viene impugnato il provvedimento del commissario delegato in data 14 febbraio 2008; b) l'incompetenza del TAR di Lecce in favore del TAR Lazio; c) la mancata notifica, quale controinteressato, al Comune di Sava.

Alla pubblica udienza del 13 gennaio 2010 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso veniva infine trattenuto in decisione.

DIRITTO

01. Il ricorso è fondato per le ragioni di seguito esposte.

1. Preliminarmente debbono rigettarsi le eccezioni di rito sollevate dalla difesa erariale per i seguenti motivi: a) il provvedimento del commissario delegato in data 14 febbraio 2008 risulta già gravato presso il TAR Lazio (RG 3861/2008); b) l'eccezione di incompetenza territoriale è stata presentata tardivamente (in quanto a fronte della costituzione avvenuta sin dal 24 settembre 2009 la relativa eccezione è stata formulata soltanto con memoria depositata in data 11 gennaio 2010, dunque ben oltre i termini espressamente previsti dall'art. 31 della Legge TAR) ed irritualmente (in quanto formulata con memoria difensiva e non con apposita istanza); c) il Comune di Sava non è inquadrabile come controinteressato ma, piuttosto, come cointeressato, e ciò dal momento che il ricorso non riguarda l'anno circa la realizzazione dell'opera ma solo il quomodo, sulla base di specifici motivi che, se accolti, nella prospettiva del comune ricorrente consentirebbero maggiori garanzie realizzative sul piano della tutela ambientale e della salute non solo dei cittadini del Comune di Manduria ma anche di quelli del Comune di Sava.

2. Quanto alla prima censura, concernente la asserita incompetenza della regione ad assumere ogni decisione in materia di valutazione di impatto ambientale, va premesso che l'art. 10 della legge regionale n. 17 del 2007, recante norme transitorie circa la competenza a trattare i procedimenti relativi alla compatibilità ambientale dei progetti presentati prima della data di entrata in vigore della legge stessa, prevede, in particolare:

a) al comma 1, che "i procedimenti amministrativi relativi alle istanze per il rilascio delle autorizzazioni di cui agli articoli 2, 4, 7 e 8 e per l'iscrizione all'elenco di cui all'articolo 5, presentate alla Regione alla data del 30 giugno 2007, sono espletati e portati a termine dalla Regione";

b) al comma 5 (come sostituito dalla successiva legge regionale n. 40 del 2007), che "le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché le relative istanze di integrazione e variazione progettuale, anche se successive a tale data, sono esaminate e definite dalla Regione. In relazione alle istanze di verifica di assoggettabilità a VIA presentate alla data di entrata in vigore della presente legge, il termine di conclusione del procedimento è prorogato a complessivi 180 giorni, decorsi i quali i progetti si

intendono esclusi dalla procedura di VIA. In relazione alle istanze di integrazione e variazione progettuale presentate successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, trova applicazione la disciplina vigente al momento della presentazione”;

c) infine, al comma 5-bis (aggiunto dalla richiamata legge regionale n. 40 del 2007), che “le procedure di VIA conseguenti alle istanze di cui al comma 5 e le procedure di VIA avviate con istanza presentata prima della data di entrata in vigore della presente legge, nonché le relative istanze di integrazione e variazione progettuale di interventi non ancora realizzati, anche se successive a tale data, sono di competenza della Regione”.

In particolare, in base a quest’ultima disposizione si prevede che l’amministrazione che abbia proceduto, in base ai criteri di cui al comma 5, alla verifica di assoggettabilità a VIA, sia poi la stessa a decidere sulla VIA stessa. E ciò per elementari principi di continuità, coerenza ed economicità dell’azione amministrativa, in base ai quali la amministrazione che si è pronunciata sulla “assoggettabilità”, se non altro per avere già sufficiente cognizione del progetto da realizzare e dunque per evitare ulteriori lungaggini istruttorie, debba poi esprimere il proprio giudizio anche sulla “compatibilità”.

Ebbene, da una disamina delle premesse al provvedimento depositato dalla difesa della amministrazione regionale, si evince che la procedura per la verifica di assoggettabilità a VIA era stata avviata ben prima della entrata in vigore della citata legge regionale n. 17 del 2007, e che alla data del 24 aprile 2008 tale procedura non si era ancora conclusa (la società proponente non aveva infatti soddisfatto gli adempimenti istruttori richiesti dall’ufficio ecologia della regione con nota del 14 dicembre 2006).

Pertanto, alla data di entrata in vigore della legge (18 giugno 2007) la procedura di verifica di assoggettamento a VIA – seppure per motivi da ascrivere alla società proponente – non si era ancora conclusa, con ogni conseguenza in ordine alla applicabilità, alla suddetta fattispecie, prima della disposizione transitoria di cui al comma 5 dell’art. 10 della citata legge regionale n. 17 del 2007 e poi di quella, ad essa strettamente connessa per le ragioni sopra indicate, di cui al successivo comma 5-bis.

In altre parole, poiché la verifica di assoggettabilità, presentata nel 2006 alla allora competente amministrazione regionale, era ancora pendente al momento della entrata in vigore della legge regionale n. 17 del 2007, essa doveva essere pur sempre decisa dalla stessa regione. Di conseguenza, in base al comma 5-bis anche la successiva VIA doveva essere adottata dalla amministrazione regionale.

La competenza, nella specie in esame, è stata allora correttamente esercitata dal settore ecologia della Regione Puglia.

Ne deriva il rigetto del primo motivo di ricorso.

3. E’ invece fondato il secondo motivo di ricorso, concernente la violazione dell’art. 13 della legge n. 11 del 2003.

Tale disposizione prevede in particolare che sul progetto presentato debbano esprimersi sia la provincia, sia i comuni interessati.

In particolare, non emerge agli atti che la provincia di Taranto – territorialmente competente – sia mai stata coinvolta in fase consultiva. Né risulta che, a seguito degli approfondimenti istruttori

richiesti dal Comitato VIA (e riguardanti in particolare le modalità di scarico dell'impianto e la conseguente valutazione degli impatti ambientali dallo stesso ingenerati), i comuni in questione, e nella specie quello di Manduria, siano stati ulteriormente interessati a seguito della integrazione progettuale (concernente in particolare le tre suddette ipotesi di scarico a mare) successivamente formulata dalla società proponente.

Ne deriva da quanto detto l'accoglimento dello specifico motivo di ricorso.

4. Fondato è altresì il terzo motivo di censura, concernente nel complesso la contraddittorietà e il difetto di istruttoria del provvedimento gravato.

4.1. Si rammenta in via preliminare che gli uffici regionali, con nota del 3 marzo 2009, avevano riscontrato notevoli carenze progettuali con particolare riferimento allo scarico dei reflui ed al loro impatto sull'ambiente marino, ordinando di conseguenza alla società proponente un supplemento istruttorio.

Tale adempimento è stato poi riscontrato dalla suddetta società con la formulazione delle tre scelte relative alla diversa lunghezza e profondità della condotta di scarico, ossia del recapito finale dell'impianto di depurazione.

4.2. Con il provvedimento gravato, i competenti uffici regionali ritengono poi, in sintesi, che nonostante manchi la richiesta analisi costi-benefici nonché l'indicazione di eventuali alternative localizzatrici, e benché la opzione n. 3 risulti "la più cautelativa" e quella n. 2 risulti "non ottima, in quanto lo scarico dei reflui depurati avviene all'interno dell'area SIC", debba essere data comunque preferenza a quest'ultima in quanto "appare quella che concretamente consente di ottenere i maggiori benefici ambientali con costi pubblici economicamente sostenibili".

Ebbene, le affermazioni appena riportate risultano, ad avviso del collegio, caratterizzate dai denunciati vizi di contraddittorietà e di carenza istruttoria sulla base delle considerazioni di seguito riportate.

4.3. Risulta in primo luogo contraddittorio che la Regione, seppure rilevi la mancanza di passaggi istruttori fondamentali come la analisi costi benefici (pure espressamente richiesta dalla legge regionale n. 11 del 2001) e la valutazione delle alternative localizzative, si esprima comunque favorevolmente all'iniziativa.

4.4. Risulta poi evidente la carenza di adeguata istruttoria sotto due profili.

4.4.1. In primo luogo, per la mancata valutazione del progetto sotto l'aspetto economico-sociale più globalmente considerato.

Si rammenta al riguardo che la legge regionale n. 11 del 2001, all'art. 2, comma 1, lettera a), definisce l'impatto ambientale come "l'insieme degli effetti, diretti e indiretti, a breve e a lungo termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi che piani e programmi di intervento e progetti di opere o interventi, pubblici e privati, hanno sull'ambiente inteso come insieme complesso di sistemi umani e naturali".

Di conseguenza, al successivo art. 8 prevede che lo studio di impatto ambientale, documento redatto dal proponente quale base di valutazione della suddetta compatibilità ambientale, deve tra l'altro contenere "i risultati dell'analisi economica di costi e benefici".

Sussiste in altre parole l'obbligo di effettuare una approfondita analisi costi-benefici in relazione agli effetti ambientali determinati dall'iniziativa che si intende realizzare.

Dal canto suo, l'analisi costi-benefici (cost-benefit analysis) costituisce una delle tecniche di valutazione dei progetti di investimento (anche di matrice pubblica), basata sulla misurazione e sulla comparazione di tutti i costi e i benefici direttamente e indirettamente ricollegabili agli stessi.

Una volta individuati gli effetti dell'intervento, positivi e negativi, diretti e indiretti, occorre esprimerli in una qualche unità di misura omogenea per permetterne l'aggregazione. Nell'analisi costi-benefici questo è fatto attraverso la loro monetizzazione, cioè il calcolo del loro valore monetario.

L'analisi suddetta è in altre parole un metodo di valutazione in cui gli effetti, favorevoli o avversi, sono espressi tramite valori monetari. Il valore monetizzato di un effetto favorevole è chiamato "beneficio"; quello di un effetto avverso è chiamato "costo". Se la somma dei benefici supera quella dei costi, il progetto in esame è accettabile; altrimenti non lo è.

Risulta pressoché automatico che occorre procedere, al riguardo, alla valutazione di beni non altrimenti scambiati sul mercato. E ciò in quanto si tratta il più delle volte di beni cosiddetti intangibili: ambiente, salute, tempo e vita; ma rientrano in questa categoria tutti i beni pubblici in senso economico, puri e impuri, beni cioè non escludibili o non rivali nel consumo.

In tali casi si ricorre ad un sistema di c.d. "prezzi-ombra", che a sua volta viene ricostruito mediante il meccanismo della "disponibilità a pagare" (DAP), ossia quella somma che la collettività è disposta a pagare per assicurarsi un bene od un servizio desiderati e quanto è invece disposta ad esborsare per evitare una cosa non gradita.

Nella specie, andava dunque esemplificamente considerata, da un lato, la disponibilità a pagare per lo smaltimento dei reflui; dall'altro lato, la DAP per la conservazione di un ambiente naturale quale quello in esame.

Ma di tutto ciò non v'è traccia, dato che sono stati considerati unicamente dati finanziari (che pure rientrano nella suddetta analisi costi benefici, ma non sono i soli), ossia l'esborso in termini contabili che le varie scelte ipotizzate avrebbero comportato, non anche le conseguenze che, in chiave sociale e soprattutto ambientale (e tradotte nei termini anzidetti), avrebbero potuto in concreto derivare dalle varie soluzioni prospettate.

In altre parole, non è stata adeguatamente condotta quell'analisi dei costi e dei benefici che pure è richiesta dalla citata normativa regionale.

4.4.2. In secondo luogo, rileva il difetto di istruttoria anche per la mancata valutazione delle alternative, così come espressamente richiesto dall'art. 21, comma 2, lettera b), del codice dell'ambiente, a norma del quale "l'autorità competente ... esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero".

Ebbene, a tale riguardo non è stato dato seguito a quanto espresso nella deliberazione del consiglio comunale della Città di Manduria, nella parte in cui era stata prospettata quale possibile alternativa progettuale quella di impiegare le acque derivanti dagli impianti di depurazione per fini irrigui; utilizzo questo che appare del resto preso espressamente in considerazione sia dalla normativa primaria vigente (cfr. art. 99 del codice dell'ambiente e art. 1 della legge regionale n. 27 del 2008), sia dalla pianificazione di settore (cfr. vigente Piano di tutela delle acque della Regione Puglia), e

che risulta prevalentemente ispirato dalla esigenza di evitare, soprattutto in questo particolare frangente di deficit idrico, lo spreco di siffatta risorsa mediante lo scarico a mare.

4.5. Per tutte le ragioni appena evidenziate il terzo motivo di ricorso deve dunque trovare ingresso.

5. In conclusione, il ricorso è fondato e deve essere accolto. Per l'effetto, vanno annullati la determinazione del Dirigente del Servizio Ecologia della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 292, ed il presupposto parere in data 24 aprile 2009 del Comitato Regionale Via. Ininfluyente è in questa direzione il parere espresso dall'ufficio parchi della regione, il quale esprime una valutazione che non può essere ritenuta vincolante, nel senso indicato, per il comitato VIA.

Sussistono in ogni caso giusti motivi, data la complessità e la sostanziale novità della questione, per compensare integralmente tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, prima sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 1340/2009, lo accoglie e per l'effetto annulla la determinazione del Dirigente del Servizio Ecologia della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 292, ed il parere in data 24 aprile 2009 del Comitato Regionale Via.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 13/01/2010 con l'intervento dei Magistrati:

Aldo Ravalli, Presidente

Carlo Dibello, Referendario

Massimo Santini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/03/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO