

4

N. 2241/08 REG.SEN.
N. 00938/2008 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 938 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto dal:
Comune di Vittoria (Rg), rappresentato e difeso dagli avv. Angela Bruno e Carmelo Giurdanella, con domicilio eletto presso Carmelo Giurdanella in Catania, via Trieste, 36;

contro

Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente, Ufficio del Genio Civile di Ragusa, Assessorato Regionale Industria, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliati per legge in Catania, via Vecchia Ognina, 149; Dipartimento Terr.E Amb.Serv.2-V.A.S.Uff.V.I.A.-Opere Civili, Comune di Ragusa, Provincia Regionale di Ragusa, Agenzia Regionale Protezione Ambiente - Dipart.Ragusa, Azienda Unita' Sanitaria Locale N.7 - Ragusa;

nei confronti di

Panther Eureka Srl, rappresentato e difeso dagli avv. Alfio D'Urso, Nicola Piazza e Pietro Ivan Maravigna, con domicilio eletto presso Alfio D'Urso in Catania, via Firenze, 118;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

con il ricorso introduttivo:

- 1) del decreto dell'ARTA n. 1040 del 20 novembre 2007, mai notificato al Comune ricorrente;
- 2) ove occorra, di tutti gli atti provvedimenti e(o) pareri afferenti l'iter procedimentale di emanazione, ivi compresi i pareri rilasciati dai competenti Uffici della Provincia regionale di Ragusa e dal Comune di Ragusa (questi ultimi allo stato non conosciuti);
- 3) del verbale della Conferenza dei servizi indetta il 22 ottobre 2007, come richiamata nel DRS n. 1040/2007, al momento non meglio conosciuto;
- 4) del rapporto istruttorio dell'ARTA prot. n. 2119 del 19 novembre 2007, come richiamato nel DRS n. 1040/2007, anch'esso non meglio conosciuto; -
- 5) del decreto dell'ARTA che concede il titolo minerario "Permesso di ricerca per idrocarburi liquidi e gassosi "Fiume Tellaro"" di cui al D.A. n. 16 del 22.03.2004, trasferito al D.A. n. 2363 del 12.12.2006, allo stato non meglio conosciuto, ivi compreso qualsiasi atto ad essi relativi di natura autorizzatorio, comunque connesso, presupposto e/o consequenziale;

Di ogni altro atto o provvedimento, antecedente o successivo, comunque connesso, presupposto o consequenziale;

Con i motivi aggiunti:

- del rapporto istruttorio ARTA prot. 2119 del 19 novembre 2007;
- dell'Autorizzazione dell'Ufficio del Genio Civile del 7 giugno 2006, pratica 1240 per eseguire i lavori di costruzione dell'impianto;
- dell'Autorizzazione dell'Ufficio del Genio Civile 10 luglio 2007, pratica 1240;
- del Parere Igienico sanitario AUSL n. 7 n. 1128 del 18 settembre 2006;
- Autorizzazioni ai soli fini della tutela del vincolo idrogeologico rilasciata dal Corpo Forestale Isp. Dipartimentale delle foreste Ragusa del 21 luglio 2006 e del 24 luglio 2007;
- Verbale di sopralluogo del 16 ottobre 2006 Uff. Reg.le per gli idrocarburi;
- Autorizzazione del Comune di Ragusa all'esecuzione delle opere; autorizzazione AP/126/2006 e variante del 1 agosto 2007;

- Autorizzazione COREMI a perforare del 14 dicembre 2007;
- Verbale di ubicazione del Pozzo Gallo Sud 1 del 7 gennaio 2008 allo stato non meglio conosciuto;
- Autorizzazione COREMI del 14 febbraio 2008 a perforare FASE 1 e 2 in variante dell'autorizzazione del 14 dicembre 2007;
- Dei disciplinari siglati con gli enti coinvolti ed allo stato non meglio conosciuti;
- Ogni altro atto o provvedimento anche di tipo autorizzatorio, antecedente o successivo, comunque connesso, presupposto e/o consequenziale.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell' Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell' Ufficio del Genio Civile di Ragusa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell' Assessorato Regionale Industria;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società Panther Eureka Srl;

Viste le memorie difensive;

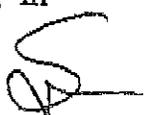
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 06/11/2008 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Il Comune di Vittoria, con il ricorso e con i motivi aggiunti al ricorso oggi in decisione, impugna gli atti ed i provvedimenti con i quali l'Amministrazione regionale ha consentito alla società controinteressata di effettuare delle perforazioni a scopo esplorativo, volte alla ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi, nel territorio del Comune di Ragusa, in



prossimità della sorgente Scianna-caporali, dalla quale il Comune di Vittoria trae l'acqua potabile per l'approvvigionamento idrico della popolazione insediata sul proprio territorio per una portata pari a circa 80 litri al secondo.

In particolare, il Comune di Vittoria si duole dell'autorizzazione impugnata, nella parte in cui prevede la realizzazione del pozzo denominato "Gallo sud 1" da realizzarsi in C.da Serra Grandefoglio catastale 7RG,p.lla 31, a pochi Km dalla suddetta sorgente.

Con il ricorso introduttivo, il Comune di Vittoria ha dedotto i seguenti argomenti di censura:

"Violazione di legge - art. 7 DPR 12 aprile 1996 - difetto di motivazione - art. 3 l. 241/90 e ss mm - Violazione del principio di precauzione - Direttiva 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE art. 3, come sostituito dall'art. 1 Direttiva 97/11/CE" (I censura);

"Eccesso di potere per difetto di istruttoria e dei presupposti - Travisamento - Mancata partecipazione al procedimento amministrativo Violazione di legge, art. 94 Dlgs 152/06" (II censura);

" Violazione di legge - art. 5 comma 6, DPR 12 aprile 1996 - Eccesso di potere per inadeguato procedimento - Difetto di istruttoria" (III censura);

"Violazione di legge - art. 105 e 106 TU delle acque" (IV censura);

"Eccesso di potere per inadeguatezza del procedimento, illogicità contraddittoria, difetto dei presupposti - violazione del principio di precauzione" (V censura).

Si sono costituiti l'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente e la società controinteressata, che resistono al ricorso avverso chiedendone il rigetto per inammissibilità, sotto vari profili, ed infondatezza.

Con motivi aggiunti depositati il 3 giugno 2008, il Comune di Vittoria ha impugnato ulteriori atti e provvedimenti del procedimento autorizzativo in contestazione, meglio conosciuti a seguito del deposito di atti da parte della controinteressata.

Contro i suddetti atti sono state sollevate articolate censure in fatto ed in diritto:

"Violazione di legge - art. 5 DPR 12 aprile 1996 - DPRS 17 maggio 1999 articolo unico allegato A della delibera n. 4 del 20 gennaio 1999 - Dlgs 152/06 TU Ambiente art. 30 - Circolare ARTA del 10 febbraio 2005" (I censura m.a.);



"Eccesso di potere per difetto di istruttoria (sull'uso della bentonite) e difetto di motivazione" (II censura m.a.);

"Violazione di legge sotto altro profilo ed eccesso di potere per difetto di istruttoria - Art. 6 DPR 12 aprile 1996 all. C - Circolare ARTA 10 febbraio 2005 - DPRS del 17 maggio 1999 - Art. 21 TU Ambiente ed all. V" (III censura m.a.);

"Violazione di legge sotto altro profilo - Artt. 3 ter e quater Dlgs 152/06 - Principio dell'azione ambientale e Principio dello Sviluppo sostenibile" (IV censura per m.a.);

"Violazione di legge sotto altro profilo - art. 8 DPR 12 aprile 1996 - Circolare Ministero Ambiente 11 agosto 1989 - Circolare ARTA Reg. Sicilia 10 febbraio 2005 - DPCM n. 377 del 10 agosto 1988 Art. 5" (V censura per m.a.);

"Violazione di legge DPR 12 aprile 1996 All.D - Principio di rigenerazione delle risorse naturali" (VI censura per m.a.); "Eccesso di potere per difetto di istruttoria sotto altro profilo - sulla reversibilità degli effetti" (VII censura per m.a.);

"Eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto" (VIII censura per m.a.).

Con proprie memorie, l'Amministrazione regionale e la controinteressata resistono anche al gravame introdotto con i motivi aggiunti.

Alla camera di consiglio del 5 giugno 2008, il Tribunale ha disposto CTU sui fatti di causa, nominando a tale scopo un Collegio di esperti (successivamente modificato per indisponibilità di uno di essi: ord. nr. 806 del 5 giugno 2008 e nr. 289 del 3 luglio 2008).

Il 23 settembre 2008 gli esperti del Tribunale hanno depositato la relazione ove espongono le proprie conclusioni.

Le parti hanno scambiato memorie, documenti e proprie relazioni tecniche.

Alla udienza pubblica del 6 novembre 2008 il giudizio e' stato trattenuto in decisione..

DIRITTO

I) Preliminarmente, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità del gravame, sollevate sia dalla difesa erariale che dalla controinteressata.



Esse vanno trattate congiuntamente e possono riassumersi come segue.

Ia) Secondo la difesa dell'Amministrazione e della controinteressata, il ricorso è stato proposto oltre il termine decadenziale di legge, atteso che la autorizzazione impugnata e gli atti presupposti, sono soggetti ad un regime di pubblicità legale che si è concretizzato nella pubblicazione dell'autorizzazione predetta sulla GURS del 28 dicembre 2007 (mentre il ricorso è stato notificato il 24 aprile 2008 e depositato in pari data).

Gli altri provvedimenti impugnati, così come l'istanza della società Panther Eureka, sono sempre stati tempestivamente resi noti sulla GURS, con il risultato che il Comune di Vittoria, usando la dovuta diligenza, avrebbe potuto partecipare alla conferenza dei servizi ed alla procedura di VIA.

Ib) Il ricorso sarebbe peraltro inammissibile per carenza di interesse, per più motivi.

In primo luogo, infatti, l'interesse del Comune non sarebbe direttamente inciso dal provvedimento impugnato, atteso che i pozzi previsti nel progetto di ricerca sono tutti sul territorio del Comune di Ragusa e per la medesima ragione, i provvedimenti impugnati non avrebbero dovuto essergli notificati; sotto altro aspetto, il pozzo Gallo Sud è previsto ad oltre tre km dalla sorgente e quindi oltre ogni fascia di rispetto legale e di precauzione sostanziale dalla presa d'acqua, quindi senza alcun rischio per l'Ente.

Ic) Ad ogni modo, il Comune sarebbe carente di legittimazione, posto che dichiara di agire come proprietario della fonte d'acqua a tutela di un danno temuto che la stessa potrebbe riceverne dalla perforazione esplorativa, ma ciò sarebbe in contrasto con la circostanza che le potestà pubbliche in materia delle acque non appartengono ai Comuni, essendo state trasferite ai consorzi obbligatori dell'ATO.

Id) Il Comune non avrebbe offerto, peraltro, alcuna prova sulla potabilità dell'acqua che trae dalla fonte di Scianna - caporali, nè sarebbe in possesso di valido titolo concessorio di approvvigionamento.

Le predette eccezioni dipendono essenzialmente da una unica questione preliminare e cioè la individuazione dei criteri che consentono di considerare "interessati" i Comuni cui inviate, ai fini della partecipazione alla procedura di VIA, il progetto ad essa sottoposto.

Tale questione, d'altronde, non rileva solamente ai fini della soluzione delle questioni preliminari, ma anche ai fini dell'esame delle principali censure contenute nel ricorso introduttivo, laddove si lamenta che il

Comune di Vittoria è stato illegittimamente escluso dalla procedura di V.I.A (censure subb 3 e 5 in parte).

Ad avviso del Collegio la soluzione del ricorso e' quindi interamente dipendente dall'esegesi della norma di cui all'art.2 DPR 12.04.1996.

II) Secondo la tesi della controinteressata e dell'Amministrazione resistente, sarebbero "interessati" i soli Comuni territorialmente coinvolti nelle operazioni per le quali si esplica la V.I.A. e quindi ne discenderebbe che il Comune di Vittoria sarebbe escluso dal novero dei soggetti ed Amministrazioni che avevano titolo ad essere invitate alle relative Conferenze dei servizi ed al procedimento di valutazione.

Tuttavia, l'attenta esegesi della norma, alla luce dei principi comunitari, porta a disattendere tale impostazione, per dare rilievo ad un diverso criterio sostanziale favorevole alle tesi del Comune ricorrente.

II a) Si deve premettere che, nella scienza giuridica, la nozione di "interesse" postula la esistenza di un legame tra un soggetto dell'Ordinamento ed un bene giuridico, ossia avente valore di tutela, consistente nella sussistenza di una o più utilità sostanziali che il primo trae dal secondo e che sono oggetto di tutela, con vari strumenti che dipendono, in concreto, dalla utilità stessa e dalla sua natura.

II b) Pertanto, in qualsiasi procedimento amministrativo (e dunque anche in seno ai procedimenti di V.I.A.), l'Amministrazione procedente è tenuta a coinvolgere nel procedimento i soggetti portatori di interessi sostanziali relativi all'oggetto del procedimento medesimo.

Quali siano i soggetti controinteressati o interessati da individuarsi è ordinariamente lasciato dal legislatore all'azione della stessa P.A., la quale, quindi, li individuerà sulla base di un criterio di utilità, ossia sulla base del vantaggio o dello svantaggio in relazione ai concreti beni della vita oggetto di tutela.

II c) Questo criterio generale va adesso rapportato alla dizione della norma contenuta nell'art. 2 del DPR 12 aprile 1996, a mente del quale l'Autorità che cura l'istruttoria dei progetti soggetti alla V.I.A. trasmette copia della richiesta di compatibilità ambientale alla Provincia Regionale ed ai "Comuni interessati" chiamati a pronunciare il proprio parere entro 60 giorni dalla suddetta trasmissione (a sua volta, l'Autorità regionale competente rende il suo parere entro ulteriori novanta giorni, e lo farà, nell'eventuale silenzio delle Amministrazioni comunali interessate, entro i successivi 90 giorni anche senza i suddetti pareri).

II d) La norma in esame non reca alcuna indicazione sul significato della

locuzione "Comuni interessati": evidentemente, va quindi utilizzato il medesimo criterio sostanziale tipico di un procedimento amministrativo, che implica, come detto, che la individuazione dei suddetti Enti territoriali venga condotta caso per caso sulla base della relazione di utilità che essi possiedono con l'oggetto della iniziativa sottoposta alla V.I.A.

Quindi la relazione di interesse che serve a scrinare quali Comuni sono da coinvolgere nella procedura di V.I.A. è palesata e resa manifesta dal progetto medesimo e dal suo oggetto, o meglio dalla parte del suo oggetto che è data dal bene ambientale sul quale esso è destinato ad incidere.

Il e) Da ciò discende che accogliere un criterio meramente territoriale di individuazione dei Comuni interessati è insufficiente, ai fini di tutela della norma, sebbene possa apparire alla prima lettura di essa come omnicomprendente di ogni altra esigenza di tutela.

Invero, il bene ambiente, nella sua oggettività, non è riconducibile alla delimitazione amministrativa delle competenze degli Enti locali, ben potendo essere oggetto di interessi molteplici e concorrenti di più Enti locali, a seconda delle esternalità proprie del bene stesso.

A tale proposito, del resto, è stato appunto affermato che "i Comuni interessati alla procedura di valutazione di impatto ambientale e quindi legittimati a parteciparvi sono, oltre quelli nel cui territorio viene localizzato l'impianto, quelli destinatari di impatti ambientali, non essendo pertanto di per sé decisivo il criterio di prossimità dell'opera (Consiglio di Stato, V, 17 maggio 2005, n. 2460, che si è pronunciato in relazione alla norma di cui alla L.R. Veneto 10/99, art. 2, lett. "m", ove viene accolta una disposizione interpretativa della nozione di "Comuni interessati" di cui al DPR 12 aprile 1996 che associa a quelli nel cui territorio è localizzato l'intervento anche quelli che possono subire le ricadute ambientali del progetto, norma che, ad avviso del Collegio, non è innovativa, ma meramente interpretativa dell'art. 2 del DPR 12 aprile 1996).

Il f) D'altronde, una nozione più ampia di pubbliche amministrazioni che include nel novero di quelle legittimate a partecipare al procedimento di VIA non solo i Comuni territorialmente interessati, ma anche quelli che sono comunque destinatari di possibili effetti o ricadute ambientali del progetto proposto alla suddetta VIA, si trova nella direttiva 85/337/CEE il cui art. 1 comma 2 include nel "pubblico interessato" gli enti che subiscono o possono subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale e dunque conferma, in maniera sistemica, che la nozione di "Comuni interessati" va correlata non al territorio, ma alle concrete ricadute ambientali di un determinato progetto sottoposto al VIA.



Il g) Alla luce di questa premessa, appare evidente come la relazione tra il Comune di Vittoria e la sorgente Scianna-caporali è più che sufficiente a fondare la legittima pretesa del Comune medesimo a partecipare alla procedura di VIA sul progetto di perforazione per quanto concerne la realizzazione del Pozzo Gallo Sud.

Il g.1) Appare evidente, intanto, che il Comune, quale ente esponentiale della Comunità stanziata sul proprio territorio, ha un preciso interesse alla conservazione di una matrice ambientale dalla quale esso trae l'approvvigionamento idrico del proprio fabbisogno e che potrebbe essere interessata dalle ricadute ambientali del progetto.

A fronte di ciò, non vale eccepire che il Comune non avrebbe dato la prova della potabilità dell'acqua o del possesso di un legittimo titolo concessorio a servirsi della predetta sorgente, perché ciò che è essenziale, ai fini della pretesa di partecipazione alla V.I.A. di un progetto ad essa sottoposto, è la sussistenza di un legame di utilità "sostanziale" tra l'Ente ed una o più specifiche matrici ambientali: l'esistenza di tale legame non può venire efficacemente messo in dubbio utilizzando argomenti difensivi che facciano leva sulla regolarità amministrativa della fruizione della risorsa naturale, senza revocare al contempo in dubbio che tale legame sia illegittimo in sé e perciò debba cessare immediatamente.

A tale proposito, infatti, si osserva che le contestazioni sulla potabilità dell'acqua, che peraltro sono contraddette dalla difesa comunale, o le censure inerenti la mancanza di un titolo concessorio della fonte d'acqua implicherebbero, al più, ove fondate, la necessità di una attività amministrativa sanzionatoria nei confronti dell'Ente locale o dei suoi amministratori, ma non provocherebbero comunque la cessazione della relazione di utilità tra l'Ente e la risorsa idrica, dovendosi solamente potter in essere opportuni interventi adeguatori della regolarità della fruizione alle discipline di settore.

Il g. 2) In secondo luogo, giova evidenziare come lo scopo della partecipazione dei Comuni interessati alla V.I.A. è quello di assicurare più interessi pubblici dei quali è sicuramente portatore diretto anche il Comune di Vittoria, nel caso di specie.

In tal senso la procedura di V.I.A. tutela l'interesse pubblico a che, sussistendo effettivi rischi ambientali nel progetto proposto dal promotore, questi ultimi diventino noti (principio di trasparenza) e si adottino le necessarie misure a prevenirli o a impedire l'avverarsi (principio di precauzione), anche con la comparazione qualitativa delle differenti tecniche scientifiche o tecnologiche accessibili (DPCM 27.12.1988, art. 4, comma 4 lett. "c").

Inoltre, in essa viene tutelato anche l'interesse ulteriore ed opposto, ad



assicurare, ove le tecnologie lo consentano e le circostanze siano favorevoli, che i rischi suddetti non sussistano affatto, a beneficio ancora una volta della trasparenza pubblica dell'iniziativa.

Il g. 3) In altri termini, la sede del procedimento di V.I.A., è proprio quella ove si offrono agli Enti locali "interessati" ed al pubblico le migliori possibilità di esame ed approfondimento tecnico, amministrato ed in contraddittorio, entro termini di tempo ben precisi, al fine di assicurare sia che gli eventuali rischi dell'iniziativa siano ben ponderati e neutralizzati dalle opportune misure di prevenzione ed intervento, sia che, invece, tali rischi non sussistano affatto e che l'iniziativa non comporta pericoli per l'ambiente.

Il g. 4) Così, postulare che un Comune che alleghi un proprio interesse oggettivo e non meramente speculativo alla partecipazione alla procedura di VIA, non abbia tale interesse perché il progetto in esame non è pericoloso per l'ambiente, implica una contraddizione logica, perché antepone il risultato dell'analisi alla sua premessa.

Interesse del Comune è, principalmente, quello di ottenere la massima sicurezza nella tutela delle matrici ambientali con le quali possiede una relazione di utilità immediata e diretta; strumentalmente, tale interesse è assicurato da quello, ulteriore e distinto, di poter partecipare, con propri tecnici e con le proprie rappresentanze qualificate, al procedimento di valutazione, al fine di controllare direttamente la correttezza di tale procedimento e la sua concreta efficacia ed utilità finale.

Il g.5) Il Collegio non può che osservare, in sintesi, come la gran parte del contenzioso che è sorto sulla perforazione del pozzo Gallo Sud 1, sarebbe stato ridotto al minimo e probabilmente evitato, con notevoli risparmi di tempo, risorse ed energie, laddove avesse trovato la sua sede naturale di confronto nella procedura di VIA, perché in tale contesto si sarebbero potuti approfondire i legittimi timori dell'Amministrazione che rappresenta istituzionalmente la popolazione residente e le assicurazioni che, in contrario, vengono rese dal proponente del progetto sottoposto al VIA.

Va quindi affermato che i Comuni che hanno titolo a partecipare alla procedura di VIA, ai sensi del DPR 12 aprile 1996 sono tutti quelli che si trovano in un legame territoriale di prossimità o nella titolarità, giuridica o di fatto, di qualsiasi altro tipo di interesse sostanziale, consistente in una relazione effettiva e comprovata di utilità con una o più matrici ambientali correlate al progetto.

Tale interesse, che comunque deve essere oggettivamente sussistente e non meramente speculativo, è da accertare caso per caso da parte



dell'Amministrazione competente per la V.I.A., e determina il coinvolgimento del Comune nella suddetta procedura.

Deriva dunque, da quanto sopra, che il Comune di Vittoria avrebbe dovuto essere invitato alla Conferenza dei servizi ove si è svolta la V.I.A., previa sottoposizione del progetto nelle forme e nei termini di cui al citato art. 2 del DPR 12 aprile 1996.

II h) Pertanto, il ricorso non è tardivo, in quanto, concentrandosi la lesività dell'atto impugnato nella mancata sottoposizione della procedura di VIA al Comune di Vittoria relativamente non al progetto in sé, quanto ad un aspetto peculiare di esso (le modalità di perforazione del pozzo Gallo Sud 1, la loro incidenza potenziale sull'acquifero e le modalità dell'istruttoria con cui il progetto è stato realizzato), la effettiva conoscenza della lesività degli atti in esame non discende automaticamente dalla pubblicità data all'autorizzazione medesima nel suo complesso, quanto dai concreti contenuti con i quali, per la parte di interesse del Comune, la procedura è stata condotta, che sono assunti come lesivi in quanto si ritiene che non sia stato sufficientemente esaminato il progetto della controinteressata. Ciò è compatibile con una conoscenza sufficiente a sostenere il ricorso maturatosi solo successivamente alla pubblicazione sulla GURS del provvedimento impugnato e derivante dalle comunicazioni intercorse con l'ARPA che sono prodotte in atti (in particolare, la nota 550 del 13 marzo 2008, protocollata al Comune di Vittoria in data 19 marzo 2008, al nr. 13714, con la quale, il predetto Ente regionale, propone al Comune di Vittoria di realizzare un adeguato progetto di monitoraggio delle acque della sorgente Scianna-caporali, in quanto la località è stata scelta come punto per effettuare valutazione degli effetti ambientali dell'opera).

II h. 1) Solo in punto di fatto ed in relazione alle difese orali esplicate in sede di udienza pubblica, il Collegio osserva che la eccezione di tardività, laddove è stata basata dalla difesa della controinteressata sulla pretesa conoscenza "anteriore" del provvedimento lesivo che sarebbe deducibile dalla nota prot. 1455 del 18 aprile 2008 del Sindaco della Città di Vittoria, non appare peraltro comprensibile, se solo si osserva che il ricorso è stato notificato il 24 aprile 2008; e, dunque, la nota del Sindaco del 18 aprile precedente ed i fatti in essa riportati, tutti successivi al 19 marzo 2008, sono del tutto compatibili con il rispetto dei termini decadenziali di proposizione del gravame.

II h.2) In ogni caso, l'argomento è recessivo, perché il provvedimento autorizzativo, in quanto implicante una (potenziale) limitazione della sfera giuridica del Comune di Vittoria (cioè a causa della sua incidenza sul bene ambientale alla cui conservazione il Comune ha interesse), avrebbe dovuto essergli notificato direttamente, con evidenti conseguenze a mente



dell'art. 21, primo comma, della l. 1034/71, il quale prescrive che "il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno ad alcuno tra essi, entro il termine di sessanta giorni da quello in cui l'interessato ne abbia ricevuta la notifica, o ne abbia comunque avuta piena conoscenza, o, per gli atti di cui non sia richiesta la notifica individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione, se questa sia prevista da disposizioni di legge o di regolamento".

Appare evidente che, essendo il Comune di Vittoria espressamente contemplato tra i destinatari dei possibili effetti pregiudizievoli sull'ambiente che sono stati valutati in conferenza dei servizi (anche se solo per escludere la possibile interferenza del progetto di perforazione sulla sorgente del predetto Comune), il predetto art. 21 impone di considerarlo tra gli Enti ai quali avrebbe dovuto essere comunicato direttamente il provvedimento finale di autorizzazione alla perforazione ai fini esplorativi della contro interessata.

A tale proposito, peraltro, l'obbligo delle notifica o comunicazione diretta di un provvedimento limitativo della sfera giuridica di un Comune, da parte dell'Autorità procedente, si ricava in via di interpretazione estensiva dell' art. 21 bis della l. 241/90, a mente del quale "Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile." : la disposizione citata, sebbene testualmente disciplinante l'efficacia dei provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei "privati", è indubbiamente applicabile anche ai procedimenti tra Pubbliche Amministrazioni e Comuni.

Infatti, in un sistema costituzionale improntato alla tutela ed alla promozione delle Autonomie, sarebbe illogico negare alle formazioni territoriali costituite in persone giuridiche le medesime garanzie di tutela che sono riconosciute ai singoli cittadini o alle formazioni sociali di natura privata che ne compongono la Comunità, garanzie che sono a loro volta espressive di principi generali aventi rilievo costituzionale: così nella disposizione di cui all'art. 21 bis della l. 241/90, va riconosciuta la concretizzazione, al contempo, di un principio generale di efficienza dell'azione della P.A. (fondato sull'art. 97 della Costituzione) e di un correlativo principio di tutela sostanziale dell'effettività del rapporto tra pubblici poteri e destinatari degli effetti dei provvedimenti di questi ultimi, che si ricollega direttamente al diritto di difesa (art. 24 della Costituzione), specie in relazione al fatto che la tutela degli interessi legittimi di fronte al giudice amministrativo è soggetta a rigorosi termini decadenziali che decorrono dalla conoscenza effettiva del provvedimento e che le persone giuridiche pubbliche sono a loro volta titolari di



situazioni giuridiche attive e passive, come i privati.

Tale norma, quindi, tutela l'esigenza riconosciuta dal legislatore di limitare al minimo il ricorso alla "comunicazione" per "pubblici proclami" o per forme generali e collettive di diffusione dei provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei destinatari, in favore della evidentemente più sicura, anche se a volte più dispendiosa ed organizzativamente complessa, comunicazione diretta del provvedimento.

In ogni caso, anche a non voler ritenere direttamente applicabile la disposizione di cui all'art. 21 bis della l. 241/90 al rapporto procedimentale tra pubbliche amministrazioni, si perviene alla conclusione che un atto che incide sulle posizioni giuridiche di un Comune deve comunque essergli comunicato egualmente in maniera diretta, in forza del principio di leale collaborazione tra Enti che connota il sistema di relazioni tra le Autonomie e le Pubbliche Amministrazioni, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

Il i) Si deve ribadire, quindi, che, in quanto il Comune di Vittoria era controinteressato sostanziale alla sua adozione, per la relazione speciale che lo lega alla sorgente Scianna-caporali, esso non andava considerato parte del "pubblico" non qualificato cui è rivolta istituzionalmente la comunicazione a mezzo GURS (tanto che l'ARPA, con la nota nr. 550 del 13 marzo 2008, lo invita ad intervenire per controllare l'andamento del progetto attesa "l'importanza della risorsa idrica") e pertanto avrebbe avuto comunque diritto ad una comunicazione diretta e personale del provvedimento autorizzativo, sia in applicazione del principio di cui all'art. 21 bis della l. 241/90, sia in applicazione della ordinaria diligenza nel rapporto tra enti pubblici, espressione del principio di leale collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni, fondato sull'art. 97 della Costituzione.

Tale relazione di interesse era nota all'Amministrazione regionale precedente, in quanto ha formato oggetto di appositi approfondimenti istruttori e pertanto era la stessa Amministrazione a dover coinvolgere il Comune di Vittoria, non potendosi pretendere, secondo buona fede, da parte di quest'ultimo un onere di diligenza così approfondito da dover ipotizzare, sulla base della pubblicità fornita agli atti della VIA, che il progetto interessasse concretamente la fonte di proprio interesse.

Il l) In contrario, non vale neppure la tesi secondo cui la previsione delle competenze in materia di servizio idrico all'ATO spoglierebbe il Comune dei propri poteri di intervento e controllo delle matrici ambientali di



interesse diretto della propria popolazione, perchè gli ATO sono funzionali ad una delega di esercizio del potere, la cui titolarità viene sempre mantenuta in capo ai Comuni.

Depono in tal senso, innanzitutto, sotto un profilo storico, l'impianto della legge 36/94, in particolare, l'art. 9, che mantiene ai Comuni ed alle Province la responsabilità della gestione del servizio idrico integrato.

Tuttavia, anche le disposizioni del D.lgs 152/06 confermano che la titolarità del servizio idrico resta ai Comuni che compongono territorialmente l'A.T.O, legittimandoli alla tutela, e quindi alla relativa azione in giudizio) dei diritti e degli interessi che attengono all'uso delle risorse idriche.

Infatti, l'art. 148 del dlgs 152/06 che istituisce l'Autorità d'Ambito, attribuisce a tale organismo, avente personalità giuridica, il solo "esercizio" del servizio idrico integrato, mantenendone i costi di funzionamento, integralmente, in capo ai Comuni che sono chiamati a farne parte (anche obbligatoriamente, e salvo gli enti di minori dimensioni che possono continuare a gestire il servizio idrico autonomamente), in "proporzione" alla loro partecipazione.

Il rapporto tra attribuzione della sola "gestione" del servizio e ripartizione dei relativi costi tra i Comuni che compongono l'Autorità d'Ambito, evidenzia che il legislatore ha mantenuto agli Enti locali territoriali la "responsabilità" della funzione attinente alla titolarità del servizio idrico, disciplinando coattivamente solamente alcune delle forme di esercizio del potere, che i Comuni adesso sono chiamati a curare per il tramite della loro partecipazione all'organismo associativo, senza quindi perdere la propria legittimazione (che anzi viene viepiù confermata) a disporre della distribuzione delle risorse idriche. La responsabilità sull'uso delle risorse, si connota, dunque, in funzione della partecipazione alla gestione dell'Autorità d'ambito, ma non esclude in alcun modo la sussistenza di un preciso interesse legittimo dell'Amministrazione comunale relativamente all'uso ed alla tutela delle risorse idriche destinate alla propria popolazione.

Va pertanto ritenuto che il Comune di Vittoria aveva titolo a partecipare alla VIA sul progetto della controinteressata; per questa ragione, il ricorso non è tardivo, né inammissibile per carenza di interesse ed è anche fondato in relazione alle censure con le quali si lamenta la illegittimità del mancato coinvolgimento dell'Ente nella procedura di V.I.A. (ricorso introduttivo, censure nn. 3, e 5 in parte).



III) La accertata illegittimità della pretermissione del Comune di Vittoria dal procedimento di VIA sarebbe già di per sé sola causa di accoglimento del gravame e di conseguente annullamento degli atti.

Tuttavia, anche al fine di meglio accertare i profili di lesività degli atti impugnati e per completezza di giudizio (in relazione alle altre censure dedotte), il Tribunale ha ritenuto disporre un accertamento tecnico, a mezzo CTU, circa le censure di pericolosità del progetto e di irregolarità della istruttoria condotta dalla Regione, pure sollevate dal Comune di Vittoria.

A tale proposito, il Collegio rileva che la CTU ha consentito di accertare che, nel merito, le doglianze del Comune di Vittoria sono fondate in limiti sufficienti a dimostrare l'attuale sussistenza dell'interesse sostanziale a partecipare ad una rinnovata procedura di V.I.A. ove far confluire le esigenze di accertamento dei rischi di danno ambientale connessi al progetto.

III.a) Prima di esaminare tali conclusioni, si deve meglio chiarire sin da questo punto dell'esposizione che, non essendo stata regolarmente condotta la VIA con la partecipazione del Comune, quest'ultima andrà posta nuovamente in essere, coinvolgendo il Comune di Vittoria nella fase in cui si valuta il progetto relativamente al Pozzo Gallo Sud o a quelle altre ulteriori perforazioni che possano incidere sulla matrice ambientale in maniera da comportare un rischio per la qualità ottimale dell'acqua che il Comune trae come proprio approvvigionamento.

III a.1) L'individuazione di tali perforazioni va condotta nella medesima procedura di VIA, quindi con la partecipazione del Comune di Vittoria, allo scopo di fare la necessaria chiarezza sulle potenzialità intrinseche o estrinseche di pericolosità del progetto e, nel caso in cui tali pericolosità sussistano, si adottino le necessarie cautele e garanzie. Nel caso in cui esse risulteranno non sussistenti si dovranno trarre le necessarie assicurazioni in tal senso per le Amministrazioni e le comunità rappresentate.

III b) Venendo al merito delle censure, si osserva che, in relazione al primo quesito (inerente la valutazione dei materiali, metodologia e tecniche di perforazione, al fine di accertare la sussistenza di pericoli di inquinamento, immediato o successivo della falda acquifera o suo abbassamento, depotenziamento o danneggiamento, comunque temporaneo o definitivo), i CTU hanno risposto che:

“la tecnica di perforazione proposta è standard, nonostante esistano

tecniche recenti quali il casing drilling, più evolute. La scelta di utilizzare una tecnica standard potrebbe essere dovuta alla maggiore confidenza nell'attività. Il rischio di inquinamento e, in particolare, di diminuzione della produttività, di parte della falda idrica sotterranea esiste (ma non quantificabile, visti i dati disponibili), come ampiamente deducibile dalla documentazione prodotta dalle parti in merito, ma un controllo attento delle attività è in grado di scongiurarla o minimizzarla, come in tutte le attività similari, applicando quanto riportato nel seguito" (seguono 7 punti di raccomandazioni sulle cautele da assumere nella conduzione del progetto).

Circa il secondo quesito (con cui si chiedeva ai CTU di verificare le risultanze della istruttoria in ordine al progetto della controinteressata), i CTU hanno così concluso, per quanto qui di interesse:

"1) In molte parti dello studio si fa riferimento ad acqua potabile ed a fanghi solo con bentonite. In realtà, come poi accennato nel quadro di riferimento progettuale e come si evince dal programma fanghi e dal programma cemento, consegnato in sede di istruttoria agli scriventi, saranno utilizzati dei chemicals (additivi). A tal riguardo, nel quadro di riferimento ambientale non sono presi in considerazione gli effetti provocati dall'uso dei chemicals sia per le attività di perforazione che in casi di emergenza. Tali additivi dovevano essere specificati e illustrati ai sensi della sezione 4 (Quadro di riferimento progettuale) del DPCM 27/12/1988.

2) Dagli atti disponibili in particolari dal D.R.S. n.1040 del 20/11/2007 nonché dal Rapporto Istruttoria 2119 del 21/11/2007 non appare chiaro se per "ripristino dei luoghi ante operam" l'Ente ha probabilmente inteso la chiusura mineraria del pozzo e lo smantellamento delle opere fuori terra, non parlando espressamente di chiusura mineraria.....4)Si ritiene che l'ARTA debba dare chiarimenti circa la data di inizio cantiere per le opere/attività in oggetto, sebbene per "attività di cantiere" dovrebbero ritenersi tutte le opere contemplate nel quadro di riferimento progettuale.....5) Dagli atti relativi alle istruttorie della VIA non risulta che l'ARTA abbia richiesto o valutato eventuali soluzioni alternative così come richiesto nel DPCM 27/12/1988 alla sezione 4 (Quadro di riferimento progettuale), comma 4c, e come meglio evidenziato nel punto 2 dell'Allegato 5 alla Parte II Titolo III del D.Lgs. 152/2006, che recita "l'illustrazione delle principali soluzioni alternative prese in esame con indicazione dei motivi principali della scelta compiuta dal proponente tenendo conto dell'impatto sull'ambiente, nonché del rapporto costi benefici".

Quanto al terzo quesito, con il quale si chiedeva ai CTU l'esame delle altre questioni ritenute eventualmente utili o necessarie al decidere, i CTU hanno indicato che "In merito alla influenza della esecuzione del Pozzo



Gallo Sud 1 sull'area di ricarica idrogeologica della Sorgente Sciannacaporali e dei pozzi attigui, che riforniscono in maniera significativa l'acquedotto comunale della città di Vittoria, si precisa in questa sede, che allo stato attuale delle conoscenze e dei dati disponibili non si evince chiaramente se tale situazione sia realmente verificabile; si propone, pertanto, di approfondire tale evenienza con i dovuti studi e indagini, così come suggerito al § 4.2 della presente relazione e tramite la realizzazione di punti (piezometri) di monitoraggio e verifica delle condizioni idrogeologiche e strutturali".

III c) La difesa della controinteressata, oltre che a contrastare le risultanze della CTU, avrebbe voluto un richiamo dei consulenti al fine di esaminare ulteriori aspetti tecnici del progetto.

A parere del Collegio il richiamo dei Consulenti non è necessario ai fini del decidere, per evidenti ragioni di concentrazione del giudizio, perché, come si è detto in apertura del presente capo della Sentenza, dalla illegittimità della pretermissione del Comune di Vittoria dalla conferenza dei servizi, deriva l'accoglimento del gravame; inoltre, le contestazioni della controinteressata, per quanto rileva in questa sede, possono essere risolte dal Collegio.

A tale fine, si osserva che, correttamente, la controinteressata afferma che la disciplina applicabile al procedimento è quella anteriore all'entrata in vigore del Dlgs 152/06, ai sensi dell'art. 52 del Testo Unico Ambiente, come modificato dall'art. 5 comma 2 del d.l. 300 del 28 dicembre 2006, conv. in l. 17/2007, che ha disposto lo slittamento dell'entrata in vigore della parte seconda del DLGS 152/06 al 31 luglio 2007, data in cui la istanza della Panther Eureka era pendente (con la conseguenza, che, a mente del medesimo art. 52 citato, la relativa procedura di VIA resta soggetta alle norme previgenti).

Tuttavia, non ne discende, come visto prima, né che il Comune di Vittoria non ha interesse a prendere parte alla procedura di VIA, né che muta il contesto delle conclusioni cui pervengono i CTU in ordine alla mancata indicazione e dunque valutazione delle alternative tecniche alle metodiche di perforazione (che sarebbe stata obbligatoria a mente del DPCM 27.12.1988, art. 4, comma 4 lett. "c", previgente al Dlgs 152/06) ed in ordine al mancato coinvolgimento di altri soggetti pubblici nel procedimento (nella specie, il Genio Civile; in ordine a tale aspetto, si veda oltre).

Ma, più radicalmente, si sottolinea come lo scopo della CTU era essenzialmente quello di accertare se sussistessero immediati rischi di pericolo per le matrici ambientali con la perforazione del Pozzo Gallo Sud 1 ed anche se, nel procedimento di VIA, fossero o meno state



commesse irregolarità o accertamenti insufficienti o lacunosi (come esposto dalla parte ricorrente nei motivi aggiunti sub censura nr. 3).

Dall'analisi dei CTU emerge come l'istruttoria dell'Amministrazione regionale abbia effettivamente avuto delle lacune, che sono meglio individuate nella relazione medesima, specie laddove si evidenzia che sussistono rischi nelle tecniche di perforazione proposte, seppure mitigabili con le tecniche indicate sempre in atti (risposta al quesito 1) e laddove si espone che sussistono delle aree di indagine da meglio approfondirsi in relazione all'influenza del pozzo Gallo Sud 1 sull'area di ricarica idrogeologica del pozzo Scianna -caporali; ulteriori punti da chiarire sono poi indicati relativamente all'uso dei materiali previsti per la perforazione, in quanto emerge che si farà ricorso anche ad additivi chimici e non solo a materiali non inquinanti come la bentonite e l'acqua (cfr. relazione CTU pagg. 87 ed 88).

Pertanto tali aspetti, dovendosi ripetere la VIA, andranno comunque riesaminati in tale procedura.

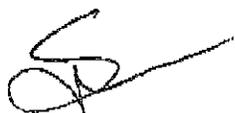
A tali aree di indagine si potranno, quindi, aggiungere anche gli ulteriori quesiti che la controinteressata avrebbe voluto porgere ai CTU, così come le contestazioni delle conclusioni dei CTU che sono state dedotte negli atti di causa, dato che in sede di VIA dovranno esaminarsi "funditus" tutte le questioni che sono inerenti la pericolosità ambientale del progetto di perforazione della Panther Eureka.

IV) Le censure non espressamente trattate sono assorbite in quelle già esaminate; tuttavia, anche ai fini della corretta riedizione del potere, va esaminata la 3 censura del ricorso, con la quale si lamenta la mancata partecipazione alla VIA, oltre che del Comune di Vittoria, anche del Genio Civile, dell'ARPA e dell'Autorità Sanitaria.

La censura è fondata, oltre che per quanto riguarda la parte ricorrente, solo in relazione al Genio Civile ed all'Autorità Sanitaria, in quanto tali Amministrazioni possiedono poteri e competenze autonome e proprie in relazione alla tutela della salute pubblica, che è connessa ad un progetto che presuppone l'interazione con la falda acquifera e dunque potrebbe astrattamente incidere sulla salute pubblica, oltre che sull'ambiente (TAR Puglia, Bari, I, 10 aprile 2008, nr. 894).

Deve negarsi tale legittimazione all'ARPA che è Ente strumentale della regione, deputato al controllo della qualità dell'Ambiente, ma che è soggetto all'A.R.T.A. (l.r. 3 maggio 2001), il quale, partecipando alla VIA ne assorbe in sé potestà e competenze.

Il Tribunale precisa dunque che nella riedizione della VIA andranno



coinvolti tutti i soggetti pubblici portatori di interessi rilevanti in materia e dunque, oltre al Comune di Vittoria, anche il Genio Civile, e l'Autorità Sanitaria, in quanto titolari di potestà e responsabilità di interesse pubblico aventi rilievo nella tutela della salute pubblica connessa all'uso delle risorse idriche.

V) Ne consegue, pertanto, che il gravame e' fondato nei limiti indicati, e che pertanto vanno annullati gli atti impugnati relativamente alla parte di interesse del Comune di Vittoria, con ogni consequenziale adempimento relativamente alla ripetizione della procedura, anche in termini di pubblicità verso terzi dell'avvio della procedura stessa e dei suoi risultati, secondo le prescrizioni di legge e nei relativi termini.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania - Sezione prima:

ACCOGLIE il ricorso ed i motivi aggiunti, e per l'effetto ANNULLA i provvedimenti impugnati, nella parte di interesse del Comune di Vittoria.

Condanna la parte pubblica resistente e la controinteressata, in solido tra loro, alle spese di lite che liquida in euro 210,72 per spese, 3.463,00 per diritti e 15.690 per onorari, oltre spese generali, IVA e CPA. in favore del Comune ricorrente ed oltre alle spese della CTU che saranno liquidate con separato decreto collegiale motivato a mente del DPR 115/2002;

Manda alla Segreteria di comunicare la presente sentenza alle parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 06/11/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Vincenzo Zingales, Presidente

Rosalia Messina, Consigliere

Salvatore Gatto Costantino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE



IL PRESIDENTE

