PROVINCIA DI BRINDISI
IL PRESIDENTE

Cod. Fisc. 80001390741
Part. IVA 00184540748
c.a.p. 72100 - Via De Leo, 3
Tel. 0831/523513 – Fax 0831/565209

Brindisi, ____9 febbraio 2005_____

N. ___29639_____ di prot.
(*da citare nel riscontro*)

Al Sig. Ministro delle Attività Produttive *pro tempore*
Via Molise n. 2
00187 Roma

Al Sig. Ministro dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio *pro tempore*
Via C. Colombo n. 44
00147 Roma

Al Sig. Presidente *pro tempore*
della Giunta della Regione Puglia
Lungomare Nazario Sauro n. 33
70121 Bari

e p.c.
Al Sig. Sindaco *pro tempore*
del Comune di Brindisi
Piazza Matteotti n. 1
72100 Brindisi

Alla Commissione Europea
c.a. Segretariato Generale
Rue de la Loi, 200
B-1049 Bruxelles
BELGIO

Alla società Brindisi LNG Spa
con sede in Brindisi
Viale Regina Margherita, 13
72100 Brindisi

OGGETTO: **Istanza di autotutela con riferimento all'autorizzazione alla realizzazione da parte di British Gas Italia S.p.A. (ora Brindisi LNG S.p.A) di un terminale di rigassificazione di GNL e delle opere connesse nel porto di Brindisi in località "Capo Bianco".**

La Provincia di Brindisi (IT), in persona del Presidente della Giunta Provinciale, con sede legale in Brindisi (72100), Via De Leo n. 3, tel. 0831/ 523513 fax 0831/ 565209, e-mail pablo.zito@provincia.brindisi.it, assistita ai fini del presente procedimento di autotutela dal prof. avv. Franco Giampietro del Foro di Roma, con Studio Legale in via Franco Sacchetti, 114, 00137 – ROMA, presso il quale elegge domicilio, e dell'avv. Lorenzo Durano del Foro di Brindisi, espone quanto segue ai fini del conseguente esercizio del potere/ dovere di autotutela da parte delle Autorità in indirizzo e della corretta applicazione del diritto comunitario e nazionale.

I.
PREMESSA IN FATTO

Con istanza del 9 novembre 2001, la British Gas Italia S.p.A. (ora Brindisi LNG S.p.A.) ha chiesto al Ministero delle attività produttive l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un terminale di rigassificazione di GNL della capacità iniziale di circa quattro miliardi di metri cubi annui, espandibile fino a 8 miliardi di metri cubi, da ubicare nel Porto di Brindisi, nell'area denominata "Capo Bianco".

L'impianto, la cui vita di progetto è di 30 anni, è così composto da :

- *un terminale di ricezione, stoccaggio e vaporizzazione* di Gas Naturale Liquefatto (GNL), della capacità di 6 milioni di tonnellate per anno (MTPA), atto a ricevere il GNL a temperatura di –160,5 °C;
- *un nuovo molo* dedicato esclusivamente all'attracco di navi metaniere di capacità lorda compresa tra 70.000 e 140.000 metri cubi (attualmente la massima capacità lorda è delle metaniere è di 138.500 mc);
- *due bracci di collegamento al terminale* (più uno per il ritorno dei vapori), di lunghezza pari a circa 1 km: la portata di scarico del GNL dalle metaniere è di circa 10.000 m^3/ h, la durata dell'operazione è di circa 14 ore (la permanenza in porto prevista è di 24 ore); per ciascun anno si prevede un massimo di viaggi pari a 52,9, per un'occupazione dell'ormeggio pari a 98,7 giorni (con conseguenti modifiche ai regolamenti portuali ed alle procedure marittime di sicurezza, la creazione di "zone d'esclusione" di almeno 200 metri intorno alle metaniere etc.);
- *un impianto di stoccaggio*, costituito da due serbatoi fuori terra di 160.000 m^3 ciascuno, mentre già si prevede un futuro raddoppio del parco serbatoi;
- *impianti di gestione vapori di boil-off, vaporizzazione, erogazione metano ad alta pressione*, per la rete nazionale distante circa 5 km, e *media pressione*, per utenze locali (compresa una centrale elettrica);
- *impianti accessori*: sistema gas combustibile a bassa pressione, sistema acqua di mare per la vaporizzazione, sistema acqua dolce/ acqua potabile, antincendio, stoccaggio e vaporizzazione azoto liquido, sistema torcia, edifici e servizi, stoccaggio e distribuzione gasolio, impianti elettrico e di depurazione, sala controllo, laboratorio etc.

Per la realizzazione del terminale è necessario, inoltre, procedere :

- *all'attività di dragaggio preliminare e manutentivo*, per l'ormeggio e la manovra delle metaniere;
- *alla realizzazione di una "colmata*", con l'apporto di circa 980.000 m^3 di materiale di dragaggio e terreno, e di strutture di contenimento, con conseguente avanzamento della linea di costa, su sito d'interesse nazionale, per una superficie marina complessiva di 140.000 m^2 .

L'istanza, corredata dal progetto preliminare e da uno studio di impatto ambientale, è stata presentata ai sensi dell'articolo 8 della legge 24 novembre 2000, n. 340 il quale prevede che l'uso o il riutilizzo di siti industriali per la realizzazione di impianti di rigassificazione GNL è soggetto ad autorizzazione da parte del Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con la Regione interessata.

Il terminale di rigassificazione di Brindisi è stato inserito nell'elenco delle opere strategiche, di cui alla deliberazione CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001, emanata ai sensi della legge 21 dicembre 2001, n. 443. La decisione n. 1229/ 2003/ CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003, che stabilisce un insieme di orientamenti relativi alle reti transeuropee nel settore dell'energia e che abroga la decisione n. 1254/ 96/ CE, all'allegato III "*reti transeuropee nel settore dell'energia - Progetti d'interesse comune e loro specificazioni, attualmente individuati conformemente ai criteri di cui all'allegato II*", n. 8) "*sviluppo delle capacità di ricezione di gas naturale liquefatto (GNL) e delle capacità di stoccaggio di gas naturale*", riporta l'indicazione di un terminale "*GNL sulla costa adriatica meridionale (IT)*".

L'istruttoria si è svolta nelle conferenze di servizi del 16 gennaio e 15 novembre 2002**,** nel corso delle quali le amministrazioni interessate hanno rilasciato parere favorevole e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha accordato il nulla osta di propria competenza (ai sensi del citato art. 8, l. n. 340/ 2000)**.** Il Ministero delle attività produttive ha quindi concesso la richiesta autorizzazione con proprio decreto n. 17032 del 21 gennaio 2003, emanato di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio**.**

La procedura seguita non appare conforme al diritto comunitario vigente in tema di valutazione d'impatto ambientale (direttiva 85/ 337/ CEE) e di rischio di incidenti rilevanti (direttiva 96/ 82/ CE), né alle disposizioni nazionali in tema di aree ad elevato rischio di crisi ambientale, come meglio si dettaglierà di seguito.

II.
VIOLAZIONI DEL DIRITTO COMUNITARIO

A) Violazioni della normativa in tema di valutazione d'impatto ambientale

- *La normativa comunitaria*

La direttiva 85/ 337/ CEE, modificata dalla direttiva 97/ 11/ CE, si applica alla valutazione d'impatto ambientale (VIA) dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante.
Ai sensi dell'art. 1 della direttiva si intende per:
"*progetto*": la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere, ovvero altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo;

"*autorizzazione*": la decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso.

Ai sensi dell'art. 2 della direttiva, "*gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti nell'articolo 4*".

La valutazione dell'impatto ambientale può essere integrata nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti negli Stati membri ovvero, in mancanza di queste, in altre procedure o nelle procedure da stabilire per raggiungere gli obiettivi della presente direttiva.

Fatto salvo l'articolo 7, gli Stati membri, in casi eccezionali, possono esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalle disposizioni della presente direttiva. In questi casi gli Stati membri:
a) esaminano se sia opportuna un'altra forma di valutazione e se si debbano mettere a disposizione del pubblico le informazioni così raccolte;
b) mettono a disposizione del pubblico interessato le informazioni relative a tale esenzione e le ragioni per cui è stata concessa;
c) informano la Commissione, prima del rilascio dell'autorizzazione, dei motivi che giustificano l'esenzione accordata e le forniscono le informazioni che mettono eventualmente a disposizione dei propri cittadini.
La Commissione trasmette immediatamente i documenti ricevuti agli altri Stati membri.

Ai sensi dell'art. 3 della direttiva, "*la VIA individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e a norma degli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:*
- l'uomo, la fauna e la flora;
- il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- i beni materiali ed il patrimonio culturale;
- l'interazione tra i fattori di cui al primo, secondo e terzo trattino".

Ai sensi dell'art. 4 della direttiva, "*fatto salvo il paragrafo 3 dell'art. 2, i progetti elencati nell'allegato I sono sottoposti a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10. Fatto salvo il paragrafo 3 dell'art. 2 per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano, mediante un esame del progetto caso per caso, ovvero soglie o criteri fissati dagli Stati membri, se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10. Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure.*
Nell'esaminare caso per caso o nel fissare soglie o criteri ai fini del paragrafo 2 si tiene conto dei relativi criteri di selezione riportati nell'allegato III.
Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni adottate dall'autorità competente di cui al paragrafo 2 siano messe a disposizione del pubblico".

Ai sensi dell'art. 6 della direttiva, gli Stati membri si adoperano affinché ogni domanda di autorizzazione nonché le informazioni raccolte a norma dell'art. 5 siano messe a disposizione del pubblico entro un termine ragionevole per dare la possibilità agli interessati di esprimere il proprio parere prima del rilascio dell'autorizzazione

Ai sensi dell'art. 8 della direttiva, i risultati delle consultazioni e le informazioni raccolte a norma degli artt. 5, 6 e 7 debbono essere presi in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione.

Ai sensi dell'art. 9 della direttiva, all'adozione di una decisione di rilascio o di diniego di un'autorizzazione, la o le autorità competenti informano al riguardo i cittadini secondo le procedure appropriate e mettono a loro disposizione le seguenti informazioni:
- il contenuto della decisione e le condizioni eventualmente aggiunte alla decisione;
- i motivi principali e le considerazioni su cui è basata la decisione;
- eventualmente una descrizione delle principali misure utili per pervenire, ridurre e, se possibile, compensare gli effetti negativi gravi.

Ai sensi dell'allegato I della direttiva, sono obbligatoriamente soggetti a VIA, tra l'altro, i progetti di
8.b) Porti marittimi commerciali, moli di carico e scarico collegati con la terraferma e l'esterno dei porti (esclusi gli attracchi per navi traghetto) che possono accogliere navi di stazza superiore a 1 350 tonnellate;
16. Gasdotti, oleodotti o conduttore per prodotti chimici, di diametro superiore a 800 mm e di lunghezza superiore a 40 km

Ai sensi dell'allegato II della direttiva, sono soggetti a VIA quando siano in grado di generare impatti ambientali importanti, tra l'altro, i progetti di:
3.b) Impianti industriali per il trasporto di gas, vapore e acqua calda; trasporto di energia elettrica mediante linee aeree (progetti non compresi nell'allegato I);
3.c) Stoccaggio in superficie di gas naturale;
10.e) Costruzione di strade, porti e impianti portuali, compresi i porti di pesca (progetti non compresi nell'allegato I);
10.i) Installazioni di oleodotti e gasdotti (progetti non compresi nell'allegato I);
10.k) Opere costiere destinate a combattere l'erosione e lavori marittimi volti a modificare la costa mediante la costruzione, per esempio, di dighe, moli, gettate e altri lavori di difesa dal mare, esclusa la manutenzione e la ricostruzione di tali opere;
13. Modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato I o all'allegato II già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente

Ai sensi dell'allegato III della direttiva, i criteri di selezione di cui all'art. 4, paragrafo 3, riguardano, tra l'altro:
1. *Caratteristiche dei progetti*
Le caratteristiche dei progetti debbono essere considerate tenendo conto, in particolare:
- delle dimensioni del progetto,
- del cumulo con altri progetti,
- dell'utilizzazione di risorse naturali,
- della produzione di rifiuti,
- dell'inquinamento e disturbi ambientali,
- del rischio di incidenti, per quanto riguarda, in particolare, le sostanze o le tecnologie utilizzate.
2. *Localizzazione dei progetti*
Deve essere considerata la sensibilità ambientale delle aree geografiche che possono risentire dell'impatto dei progetti, tenendo conto, in particolare:
- dell'utilizzazione attuale del territorio;
- della ricchezza relativa, della qualità e della capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona;
- della capacità di carico dell'ambiente naturale, con particolare attenzione alle seguenti zone:
(omissis)
b) zone costiere;
(omissis)

f) zone nelle quali gli standard di qualità ambientale fissati dalla legislazione comunitaria sono già stati superati;
g) zone a forte densità demografica;
(omissis)
3. *Caratteristiche dell'impatto potenziale*
Gli effetti potenzialmente significativi dei progetti debbono essere considerati in relazione ai criteri stabiliti ai punti 1 e 2 e tenendo conto, in particolare:
- della portata dell'impatto (area geografica e densità della popolazione interessata);
- della natura transfrontaliera dell'impatto;
- dell'ordine di grandezza e della complessità dell'impatto;
- della probabilità dell'impatto;
- della durata, frequenza e reversibilità dell'impatto.

- La normativa nazionale

La Repubblica italiana ha recepito, in via transitoria, la normativa comunitaria in tema di VIA con alcune disposizioni. Con particolare riguardo al caso di specie, si segnalano:

1) l'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e la relativa normativa di attuazione (d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, come modificato dall'art. 1, comma 1, d.P.R. 11 febbraio 1998, emanato per dare seguito al parere motivato della Commissione C(93) 1440 def. Del 7 luglio 1993) sottopongono a VIA obbligatoria, di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, tra l'altro, i progetti concernenti:
- "*h) porti commerciali marittimi, nonché vie navigabili e porti per la navigazione interna accessibili a battelli con stazza superiore a 1.350 t*";
- "*n) oleodotti e gasdotti di lunghezza superiore a 40 km e diametro superiore o uguale a 800 mm, esclusi quelli disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 526*";
- "*o) stoccaggio di prodotti chimici, petrolchimici con capacità complessiva superiore a 80.000 m^3; stoccaggio superficiale di gas naturali con una capacità complessiva superiore a 80.000 m^3; stoccaggio di prodotti di gas di petrolio liquefatto con capacità complessiva superiore a 40.000 m^3; stoccaggio di prodotti petroliferi liquidi di capacità complessiva superiore a 80.000 m^3*"";
- "s*) impianti di gassificazione e liquefazione*";

2) l'art. 1 della legge 28 febbraio 1992, n. 220 ha assoggettato a VIA, ai sensi dell'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, tra l'altro, i progetti concernenti "*a) la costruzione di terminali per il carico e lo scarico di idrocarburi e di sostanze pericolose*";

3) il d.P.R. 12 aprile 1996, e succ. modificazioni, sottopone a VIA di competenza regionale, tra l'altro:
obbligatoriamente e in ogni caso, i progetti di cui all'allegato A concernenti:
"*a) Recupero di suoli dal mare per una superficie che superi i 200 ha*";

in caso di esito negativo della procedura di verifica (*screening*), i progetti di cui all'allegato B concernenti:
"*2.d) impianti industriali per il trasporto del gas, vapore e dell'acqua calda che alimentano condotte con una lunghezza complessiva superiore ai 20 km";*
"2.f) installazione di oleodotti e gasdotti con la lunghezza complessiva superiore ai 20 km";
"7.a) progetti di sviluppo di zone industriali o produttive con una superficie interessata superiore ai 40 ha";
"7.n) opere costiere destinate a combattere l'erosione e lavori marittimi volti a modificare la costa, mediante la costruzione di dighe, moli ed altri lavori di difesa del mare";

"8.h) recupero di suoli dal mare per una superficie che superi i 10 ha";

4) l'art. 8 (rubricato "Utilizzo di siti industriali per la sicurezza e l'approvvigionamento strategico dell'energia") della legge 24 novembre 2000, n. 340, già citata, in base al quale è stato approvato il progetto della British Gas Italia S.p.A. (ora Brindisi LNG S.p.A.) in questione, ha statuito che:

"*1. L'uso o il riutilizzo di siti industriali per l'installazione di impianti destinati al miglioramento del quadro di approvvigionamento strategico dell'energia, della sicurezza e dell'affidabilità del sistema, nonché della flessibilità e della diversificazione dell'offerta, è soggetto ad autorizzazione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministero dell'ambiente, d'intesa con la regione interessata. Ai fini della procedura di cui al presente articolo, per impianti si intendono i rigassificatori di gas naturale liquido. Il soggetto richiedente l'autorizzazione deve allegare alla richiesta di autorizzazione un progetto preliminare.*

2. Il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato svolge l'istruttoria nominando il responsabile unico del procedimento che convoca la conferenza di servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificata dalla presente legge. L'istruttoria si conclude in ogni caso nel termine di centottanta giorni dalla data di presentazione della richiesta.

3. Il soggetto richiedente l'autorizzazione, contemporaneamente alla presentazione del progetto preliminare di cui al comma 1, presenta al Ministero dell'ambiente uno studio di impatto ambientale attestante la conformità del progetto medesimo alla vigente normativa in materia di ambiente. Il Ministero dell'ambiente nel termine di sessanta giorni concede il nulla osta alla prosecuzione del procedimento, ove ne sussistano i presupposti.

4. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale, tenuto conto delle osservazioni, delle proposte e delle opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150, si pronuncia definitivamente entro novanta giorni il consiglio comunale. Decorso inutilmente tale termine, la determinazione della conferenza di servizi equivale ad approvazione della variazione dello strumento urbanistico.

5. Nei casi disciplinati dal presente articolo, il procedimento si conclude con un unico provvedimento di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle opere annesse, adottato con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro dell'ambiente, d'intesa con la regione interessata. In assenza del nulla osta di cui al comma 3, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri che provvede ai sensi dell'articolo 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'articolo 12 della presente legge".

5) Successivamente, l'art. 1, comma 60, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) ha statuito che "*Nei casi previsti dalle norme vigenti, la procedura di valutazione di impatto ambientale si applica alla realizzazione e al potenziamento di terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto ivi comprese le opere connesse, fatte salve le disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e all'articolo 8 della legge 24 novembre 2000, n. 340. Le disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 24 novembre 2000, n. 340, valgono anche per la realizzazione di stoccaggi di gas naturale in sotterraneo, ferma restando l'applicazione della procedura di valutazione di impatto ambientale, ove stabilito dalla legge*".

- Esame delle violazioni della normativa in tema di VIA

La realizzazione dell'impianto di rigassificazione in questione è potenzialmente in grado di generare un impatto ambientale importante sia per le oggettive dimensioni dell'intervento (da considerare unitariamente in tutti i suoi aspetti: nuovo molo, per attracco navi metaniere, colmata, rigassificatore, serbatoi di stoccaggio, gasdotti, edifici), sia per la sua localizzazione in un'area la cui sensibilità ambientale è stata certificata dalle stesse autorità nazionali (che ne hanno sottoposto l'intera estensione alla speciale disciplina delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale e dei siti inquinati da bonificare).

Anche ove si volessero considerare separatamente le opere connesse al terminale, innanzi elencate, esse, in quanto comprese nelle categorie e classi indicate negli allegati I e II alla direttiva 85/ 337/ CEE, sarebbero comunque potenzialmente in grado di generare un impatto ambientale importante per le loro dimensioni, gli effetti diretti, indiretti e cumulativi, e la localizzazione in un'area sensibile (zona costiera; densità demografica; standard comunitari di qualità ambientale già superati).

Tuttavia, né l'impianto unitariamente considerato, né le singole opere, di cui si compone, sono state sottoposte ad una procedura di VIA che rispetti requisiti almeno equivalenti a quelli prescritti dalla direttiva 85/ 337/ CEE.

L'impianto di rigassificazione in questione è stato, infatti, assoggettato alla citata procedura di cui all'articolo 8, l. n. 340/ 2000. Quest'ultima prevede, in verità, la presentazione di uno studio di impatto ambientale (SIA) a cura del proponente. Tuttavia, la procedura non si svolge né si conclude secondo le modalità e i tempi prescritti per il giudizio di VIA, ma secondo un *iter* fortemente semplificato, che termina con un "nulla osta" del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio alla prosecuzione del procedimento principale di approvazione del progetto. La Commissione per la valutazione dell'impatto ambientale — organo tecnico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, preposto allo svolgimento dell'istruttoria nel procedimento di VIA — ha così ritenuto che l'art. 8, l. n. 340/ 2000 consentisse di escludere, sempre e in ogni caso, la procedura di compatibilità ambientale con riferimento ai terminali di rigassificazione da installarsi in siti industriali e che l'esclusione si estendesse anche alle opere funzionalmente ed esclusivamente connesse al processo di rigassificazione (serbatoi di stoccaggio) (parere n. 9 del 26 settembre 2002).

Tale assunto appare in contrasto con la normativa comunitaria pertinente, come interpretata dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia.

Dagli artt. 1, 2 e 3 della direttiva n. 85/ 337/ CEE si può dedurre che il suo campo di applicazione è vasto e il suo obiettivo di portata molta ampia (Corte giustizia Comunità europee, 24-10-1996, C-72/ 95). Il criterio pertinente da utilizzare per l'applicazione della direttiva 85/ 337/ CEE è fondato sull'impatto rilevante che un determinato progetto «può» avere sull'ambiente (Corte giustizia Comunità europee, 16-09-2004, C-227/ 01). Qualunque sia il metodo adottato da uno Stato membro per stabilire se uno specifico progetto richieda o meno una valutazione d'impatto ambientale, esso non deve ledere l'obiettivo perseguito dalla direttiva, con la quale si vuole fare in modo che non sfugga alla valutazione d'impatto nessun progetto idoneo ad avere un notevole impatto sull'ambiente ai sensi della direttiva, a meno che lo specifico progetto esonerato possa essere ritenuto, in base ad una valutazione complessiva, inidoneo ad avere ripercussioni ambientali importanti (Corte giustizia Comunità europee, 16-09-1999, n. 435/ 97; Id., 10-06-2004, C-87/ 02).

Orbene, che fosse indispensabile una completa procedura di VIA emerge non solo da una considerazione oggettiva della natura, delle dimensioni e della localizzazione del progetto, ma dalla stessa valutazione fattane dall'amministrazione competente nel verbale della conferenza di servizi del 16 gennaio 2002, in cui si legge che "*Il Direttore generale del Servizio V.I.A. del Ministero dell'Ambiente, rilevando l'aspetto strategico dell'iniziativa, assicura una celere istruttoria da parte della sua Direzione e delle altre Direzioni generali di questo Ministero. Viene fatto presente che in questo tipo di impianto le opere connesse al terminale, assoggettato alle procedure dell'art. 8 della legge 340/2000, ricadrebbero comunque nell'obbligo di effettuare la VIA solo per talune opere connesse (stoccaggio, terminali, condotte, ecc.):*

pertanto si ritiene opportuno, per evitare una analisi frazionata del progetto, effettuare una VIA globale estesa all'intero impianto. Inoltre sarebbe utile la richiesta al Ministero dell'Ambiente, da parte del proponente, della nomina dei due osservatori previsti dalla normativa VIA".

Ciò premesso, è costante giurisprudenza, per un verso, che viene meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 2 n. 1 e 4 n. 2 della direttiva 85/ 337/ CEE, lo Stato membro che non fa rientrare nell'ambito d'applicazione della sua legge di esecuzione tutte le suddivisioni elencate nell'allegato secondo della direttiva e che, così operando, sottrae anticipatamente all'obbligo di valutazione del loro impatto ambientale intere classi di progetti (Corte giustizia Comunità europee, 22-10-1998, C-301/ 95). Per altro verso, il margine di discrezionalità attribuito agli Stati membri ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva 85/ 337, in relazione ai progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II della direttiva trova i suoi limiti nell'obbligo, enunciato all'art. 2, n. 1, della direttiva, di sottoporre ad una valutazione d'impatto i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione (Corte giustizia Comunità europee, 16-09-1999, C-435/ 97). In tal senso, occorre prendere in considerazione l'insieme delle caratteristiche del progetto: non solo il fattore della dimensione o della grandezza ma anche la loro natura e la loro ubicazione (Corte giustizia Comunità europee, 21-09-1999, C-392/ 96; Id., 13-06-2002, C-474/ 99).

Quanto alle altre opere connesse, la Commissione VIA e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio hanno: 1) escluso dalla procedura di VIA, su istanza dell'Autorità Portuale, la colmata da realizzarsi in località "Capo Bianco", il pontile nel porto esterno e il molo di sottoflutto, con la motivazione che si trattava di opere previste dal Piano regolatore portuale approvato con decreto ministeriale n. 375 del 21 ottobre 1975; 2) statuito che i gasdotti di raccordo sarebbero stati sottoposti a *screening* di competenza della Regione Puglia solamente qualora avessero superato la lunghezza di 20 km.

Sennonché, in primo luogo, l'esclusione dalla procedura non può essere fondata sulla base dell'approvazione di un piano territoriale del 1975, a suo tempo non preceduta dalla VIA. Infatti, la direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/ 337/ CEE, deve essere interpretata nel senso che essa non consente ad uno Stato membro di esonerare dagli obblighi relativi alla valutazione dell'impatto ambientale i progetti, rientranti nel suo campo di applicazione, qualora: 1) questi progetti avessero già costituito oggetto di un'autorizzazione prima del 3 luglio 1988, data di scadenza del termine di attuazione della direttiva; 2) l'autorizzazione non fosse stata preceduta da uno studio ambientale conforme alle prescrizioni della direttiva e non sia stata utilizzata, e 3) una nuova procedura di autorizzazione sia stata formalmente avviata dopo il 3 luglio 1988 (Corte giustizia Comunità europee, 18-06-1998, C-81-96). Nel caso di una procedura di autorizzazione articolata in più fasi, la VIA deve essere effettuata, in linea di principio, non appena sia possibile individuare e valutare tutti gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente (Corte giustizia Comunità europee, 07-01-2004, C- 201/ 02). Ciò che può avvenire solamente quando siano stati presentati un progetto e un SIA dettagliati ai sensi della direttiva, mentre non è possibile effettuare una valutazione approfondita sulla base di generiche previsioni pianificatorie (nel 1975, comunque, tale valutazione non fu svolta).
Queste ultime, infatti riguardano (a tutto concedere) l'idoneità dell'area considerata e non i profili progettuali della singola opera, da sottoporre autonomamente a procedimento di VIA.

In secondo luogo, l'esame dell'impatto ambientale generato dall'impianto (che è formato da un insieme di infrastrutture unitario sotto il profilo tecnico-funzionale) non può essere parcellizzato in numerose procedure, che riguardano le singole opere connesse, in ordine alle quali si assume il mancato superamento delle soglie, che impongono l'applicazione della

procedura di VIA. L'effetto utile della direttiva n. 85/ 337/ CEE potrebbe essere seriamente compromesso qualora le autorità nazionali interessate potessero frazionare un progetto in una serie di parti di modesta importanza per sottrarre alle prescrizioni della detta direttiva tanto il progetto complessivamente considerato quanto le parti risultanti da tale frazionamento (Corte giustizia Comunità europee, 16-09-2004, C-227/ 01; Id., 21-09-1999, C-392/ 96).

In terzo luogo, non è possibile escludere a priori dalla VIA opere appartenenti ad una delle categorie e classi dell'allegato II, esclusivamente in quanto di dimensione inferiore alla soglia in astratto fissata. Infatti, i criteri o le soglie non hanno lo scopo di sottrarre anticipatamente all'obbligo di valutazione talune classi complete dei progetti elencati nell'allegato II, che si prevede di attuare nel territorio di uno Stato membro, ma mirano unicamente ad agevolare la valutazione delle caratteristiche complete di un progetto al fine di stabilire se sia soggetto al detto obbligo (Corte giustizia Comunità europee, 02-05-1996, C-133/ 94; Id., 24-10-1996, C-72/ 95; Id., 22-10-1998, C-301/ 95). Anche un progetto di dimensioni ridotte può avere un notevole impatto ambientale se è ubicato in un luogo in cui i fattori ambientali descritti all'art. 3 della direttiva, come la fauna e la flora, il suolo, l'acqua, il clima o il patrimonio culturale, sono sensibili al minimo cambiamento. Parimenti, indipendentemente dalle sue dimensioni, un progetto può avere un notevole impatto qualora, a causa della sua natura, rischi di trasformare detti fattori ambientali in modo sostanziale o irreversibile (Corte giustizia Comunità europee, 21-09-1999, C-392/ 96).

Infine, nell'ambito della procedura di cui all'art. 8, l. n. 340/ 2000 sono state integralmente omesse sia la fase di preventiva pubblicazione dell'istanza e del SIA, sia la fase di partecipazione del pubblico interessato mediante osservazioni e commenti, di cui il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio avrebbe dovuto, diversamente, tenere conto, ove si fosse svolta la procedura di VIA ordinaria. Analogamente, è mancata del tutto la pubblicazione del provvedimento finale e delle sue motivazioni (autorizzazione del Ministero delle attività produttive). Si deve, invece, rilevare che le disposizioni interne, di natura generale o settoriale, che prevedono la valutazione dell'impatto ambientale di taluni tipi di progetti devono osservare le esigenze enunciate all'art. 3 della direttiva nonché le norme di procedura che figurano agli artt. 5-9 della direttiva e che riguardano in particolare l'informazione del pubblico e la possibilità per quest'ultimo di esprimere un parere prima del rilascio dell'autorizzazione (Corte giustizia Comunità europee, 13-06-2002, C-474/ 99; Id., 19-09-2000, C-287/ 98; Id., 16-09-2004, C-227/ 01; Id., 16-09-1999, C-435/ 97).

B) Violazioni della normativa in tema di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose

- La normativa comunitaria

La direttiva 96/ 82/ CE, applicabile anche alla tipologia di impianto in questione, ha per scopo la prevenzione degli incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e la limitazione delle loro conseguenze per l'uomo e per l'ambiente, al fine di assicurare in modo coerente ed efficace un elevato livello di protezione in tutta la Comunità.

L'art. 8 (effetto domino) della direttiva prescrive che "*1. Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità competente, in base alle informazioni ricevute dal gestore a norma degli articoli 6* [notifica] *e 9* [rapporto di sicurezza]*, individui gli stabilimenti o i gruppi di stabilimenti per i quali la probabilità e*

possibilità o le conseguenze di un incidente rilevante possono essere maggiori a causa del luogo, della vicinanza degli stabilimenti e dell'inventario di sostanze pericolose in essi presenti.
2. Gli Stati membri devono accertarsi che per gli stabilimenti in tal modo individuati:
a) siano scambiate, in modo appropriato, le informazioni necessarie per consentire a tali stabilimenti di prendere in considerazione la natura e l'entità del pericolo globale di incidente rilevante nell'elaborare le politiche di prevenzione degli incidenti rilevanti, i loro sistemi di gestione della sicurezza, i loro rapporti di sicurezza e i loro piani d'emergenza interni;
b) sia prevista una collaborazione alla diffusione di informazioni alla popolazione nonché all'autorità competente per la predisposizione dei piani d'emergenza esterni".

L'art. 9 (rapporto di sicurezza) della direttiva dispone, tra l'altro, che "*1. Gli Stati membri provvedono affinché il gestore sia tenuto a presentare un rapporto di sicurezza al fine di:*
a) dimostrare di aver messo in atto, secondo gli elementi dell'allegato III, una politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e un sistema di gestione della sicurezza per la sua applicazione;
b) dimostrare che i pericoli di incidente rilevante sono stati individuati e che sono state prese le misure necessarie per prevenirli e per limitarne le conseguenze per l'uomo e l'ambiente;
c) dimostrare che la progettazione, la costruzione, l'esercizio e la manutenzione di qualsiasi impianto, deposito, attrezzatura e infrastruttura, connessi con il funzionamento dello stabilimento, che hanno un rapporto con i pericoli di incidente rilevante nello stesso, sono sufficientemente sicuri e affidabili;
d) dimostrare l'avvenuta predisposizione dei piani d'emergenza interni e fornire gli elementi che consentono l'elaborazione del piano esterno al fine di prendere le misure necessarie in caso di incidente rilevante;
e) fornire alle autorità competenti informazioni che permettano loro di prendere decisioni in merito all'insediamento di nuove attività o alla costruzione di insediamenti attorno agli stabilimenti già esistenti".

L'art. 13 (informazione sulle misure di sicurezza) della direttiva dispone, tra l'altro, che "*4. Gli Stati membri provvedono affinché il rapporto di sicurezza sia accessibile alla popolazione. Il gestore ha il diritto di chiedere all'autorità competente di non rilevare alla popolazione le parti del rapporto che contengono informazioni riservate di carattere industriale, commerciale o personale o che si riferiscono alla pubblica sicurezza o alla difesa nazionale. In tali casi il gestore, previa approvazione da parte dell'autorità competente, presenta all'autorità e mette a disposizione della popolazione una versione modificata del rapporto, priva dei punti in questione.*
5. Gli Stati membri provvedono affinché la popolazione possa esprimere il suo parere nei casi seguenti:
- elaborazione dei progetti relativi a nuovi stabilimenti di cui all'articolo 9;
- modifiche, ai sensi dell'articolo 10, di stabilimenti esistenti, quando tali modifiche sono soggette alle disposizioni in materia di pianificazione del territorio previste della presente direttiva;
- creazione di nuovi insediamenti attorno agli stabilimenti esistenti".

- La normativa nazionale

La Repubblica italiana ha recepito la suddetta direttiva con il d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334.

L'art. 8 (rapporto di sicurezza), dispone che "*1. Per gli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I, parti 1 e 2, colonna 3, il gestore è tenuto a redigere un rapporto di sicurezza.*
2. Il rapporto di sicurezza di cui il documento previsto all'articolo 7, comma 1, è parte integrante, deve evidenziare che:
a) è stato adottato il sistema di gestione della sicurezza;
b) i pericoli di incidente rilevante sono stati individuati e sono state adottate le misure necessarie per prevenirli e per limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente;

c) la progettazione, la costruzione, l'esercizio e la manutenzione di qualsiasi impianto, deposito, attrezzatura e infrastruttura, connessi con il funzionamento dello stabilimento, che hanno un rapporto con i pericoli di incidente rilevante nello stesso, sono sufficientemente sicuri e affidabili; per gli stabilimenti di cui all'articolo 14, comma 6, anche le misure complementari ivi previste;
d) sono stati predisposti i piani d'emergenza interni e sono stati forniti all'autorità competente di cui all'articolo 20 gli elementi utili per l'elaborazione del piano d'emergenza esterno al fine di prendere le misure necessarie in caso di incidente rilevante.
3. Il rapporto di sicurezza contiene anche le informazioni che possono consentire di prendere decisioni in merito all'insediamento di nuovi stabilimenti o alla costruzione di insediamenti attorno agli stabilimenti già esistenti".

L'art. 12 (effetto domino) dispone che "*1. In attesa di quanto previsto dall'articolo 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il Ministero dell'ambiente, sentiti la regione interessata e il Comitato, in base alle informazioni ricevute dai gestori a norma dell'articolo 6 e dell'articolo 8:*
a) individua gli stabilimenti tra quelli di cui all'articolo 2, comma 1, per i quali la probabilità o la possibilità o le conseguenze di un incidente rilevante possono essere maggiori a causa del luogo, della vicinanza degli stabilimenti stessi e dell'inventario delle sostanze pericolose presenti in essi;
b) accerta che avvenga lo scambio, fra i gestori, delle informazioni necessarie per consentire di riesaminare, ed eventualmente modificare, in considerazione della natura e dell'entità del pericolo globale di incidente rilevante, i rispettivi sistemi di gestione della sicurezza, i rapporti di sicurezza ed i piani di emergenza interni e la diffusione delle informazioni alla popolazione.
2. I gestori degli stabilimenti di cui al comma 1 devono trasmettere al prefetto e alla provincia entro quattro mesi dall'individuazione del possibile effetto domino, le informazioni necessarie per gli adempimenti di competenza di cui all'articolo 20".

L'art. 23 (Consultazione della popolazione), dispone che "*1. La popolazione interessata deve essere messa in grado di esprimere il proprio parere nei casi di:*
a) elaborazione dei progetti relativi a nuovi stabilimenti di cui all'articolo 9;
b) modifiche di cui all'articolo 10, quando tali modifiche sono soggette alle disposizioni in materia di pianificazione del territorio prevista dal presente decreto;
c) creazione di nuovi insediamenti e infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti.
2. Il parere di cui al comma 1 è espresso nell'ambito del procedimento di formazione dello strumento urbanistico o del procedimento di valutazione di impatto ambientale con le modalità stabilite dalle regioni o dal Ministro dell'ambiente, secondo le rispettive competenze, che possono prevedere la possibilità di utilizzare la conferenza di servizi con la partecipazione dei rappresentanti istituzionali, delle imprese, dei lavoratori e della società civile, qualora si ravvisi la necessità di comporre conflitti in ordine alla costruzione di nuovi stabilimenti, alla delocalizzazione di impianti nonché alla urbanizzazione del territorio".

- Esame delle violazioni della normativa in tema di rischio industriale

È pacifica l'applicabilità delle disposizioni dettate dalla direttiva 96/ 82/ CE, trattandosi di impianto a rischio di incidente rilevante. Tuttavia, non sono stati osservati alcuni fondamentali adempimenti.

Ai fini della dichiarazione di area ad elevato rischio di crisi ambientale, l'area di Brindisi era stata oggetto, su richiesta del Ministero dell'ambiente, di un approfondito studio da parte dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA). Tale studio aveva avuto ad oggetto anche i profili concernenti il rischio industriale e l'attuazione della normativa "Seveso", mediante l'individuazione degli "inviluppi" delle aree di danno potenziale, sia con riferimento ad incendi ed esplosioni, sia con riferimento ai rilasci tossici. Dall'esame degli inviluppi, si desume che la realizzazione del terminale di rigassificazione in questione interferisce, quanto

meno, con gli inviluppi di "zona 2" relativi agli impianti a rischio della confinante area del petrolchimico Enichem, al futuro deposito di combustibili della Marina militare italiana e al molo della Costa Morena.

Nel corso dell'istruttoria svolta ai sensi dell'art. 8, l. n. 340/ 2000 è stato, tra l'altro, acquisito il c.d. "nulla osta di fattibilità" (NOF) emanato ai sensi dell'art. 9, d.lgs. n. 334/ 1999 dal competente Comitato tecnico regionale per la Puglia.

Orbene, dagli atti istruttori non risulta che si sia ottemperato all'obbligo, da osservarsi prima dell'autorizzazione alla costruzione dell'impianto, imposto dall'art. 8, paragrafo 2, della direttiva 96/ 82/ CE (art. 12, d.lgs. n. 334/ 1999), non essendo state scambiate le necessarie informazioni con gli stabilimenti interessati ai fini della presa in considerazione della natura e dell'entità del pericolo globale di incidente rilevante.

Dagli atti istruttori non risulta neppure che si sia ottemperato all'obbligo, da osservarsi prima dell'autorizzazione alla costruzione dell'impianto, imposto dall'art. 9, paragrafo 1, lett. b) e c), della direttiva 96/ 82/ CE (art. 8, d.lgs. n. 334/ 1999). Infatti, sebbene il gestore abbia dichiarato che "*nessuno degli eventi incidentali analizzati ha evidenziato impatti all'esterno del terminale, e nessun incidente al terminale GNL ha il potenziale di provocare danni ad apparecchiature critiche ai confini del sito. Non si evidenzia un potenziale per questo tipo di effetto domino*", lo stesso Comitato tecnico regionale per la Puglia ha, invece, rilevato che "*non è stato effettuato uno studio specificamente finalizzato all'individuazione dei rischi connessi con eventuali anomalie impiantistiche, e quindi alla definizione di eventuali conseguenti ipotesi incidentali. Queste ultime sono state individuate unicamente utilizzando dati storici, se pur ben documentati*". Il Comitato ne ha dedotto conclusivamente che "*Il gruppo di lavoro, in relazione alle osservazioni sopra riportate, ritiene approvabile il RdS [rapporto di sicurezza] fase NOF in esame, precisando che le opere indicate "di futura realizzazione" non sono state prese in esame nella presente valutazione. In sede di presentazione del RdS definitivo, è necessario che sia prodotto un approfondito studio sugli eventi incidentali in modo da supportare analiticamente quanto dichiarato dal Gestore in merito agli stessi*".

Analogamente, dagli atti istruttori risulta che l'Autorità portuale di Brindisi ha subordinato l'efficacia del futuro accordo sostitutivo di concessione demaniale marittima per la realizzazione del menzionato rigassificatore in località "Capo Bianco", alla condizione che, entro i sei mesi successivi all'autorizzazione del Ministero delle attività produttive, la proponente British Gas Italia S.p.A. (ora Brindisi LNG S.p.A.) procedesse all'elaborazione del "Rapporto integrato di sicurezza portuale" e del "Piano di emergenza portuale," di cui al decreto ministeriale 16 maggio 2001, n. 293.

Cosicché, nonostante le precise indicazioni contenute nello studio dell'ENEA e nel Piano di risanamento dell'area ad elevato rischio di crisi ambientale di Brindisi (D.P.R. 23 aprile 1998 cit.), gli adempimenti che dovevano essere necessariamente svolti prima della costruzione dell'impianto sono stati sorprendentemente rinviati al momento della sua messa in esercizio, quando ormai la fonte generatrice di rischio è già stata irreversibilmente realizzata e gli aggiustamenti possibili sono giocoforza limitatissimi.

Infine, risulta violato anche il principio di partecipazione del pubblico interessato, di cui all'art. 13, paragrafo 5, della direttiva 96/ 82/ CE. Infatti, in base alla legislazione nazionale di recepimento (art. 23, d.lgs. n. 334/ 1999), la partecipazione del pubblico sarebbe dovuta avvenire nell'ambito dei procedimenti urbanistici (variante al Piano regolatore portuale del 1975; variante del Piano regolatore generale), ovvero nel corso della procedura di VIA (che,

come si è detto, non è stata eseguita). Sennonché, non è stata svolta alcuna fase di partecipazione del pubblico. Né l'art. 8, l. n. 340/ 2000 prevede altre forme di partecipazione dei cittadini.

C) Violazione della normativa in tema di reti transeuropee dell'energia

L'art. 5 (linee di azione), paragrafo 6, della decisione n. 1229/ 2003/ CE stabilisce che "*Gli Stati membri adottano ogni misura che ritengano necessaria per facilitare e accelerare la realizzazione dei progetti di interesse comune e ridurre al minimo i ritardi, nel rispetto della legislazione comunitaria e delle convenzioni internazionali in materia di ambiente. In particolare, le procedure di autorizzazione necessarie sono concluse rapidamente*".

Tuttavia, l'art. 9 (limitazioni) della citata decisione dispone che "*1. La presente decisione lascia impregiudicato qualsiasi impegno finanziario di uno Stato membro o della Comunità.*
2. La presente decisione lascia impregiudicati i risultati della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti e dei piani o programmi che definiscono il futuro quadro di autorizzazione per tali progetti. I risultati della valutazione dell'impatto ambientale, ove tale valutazione sia prescritta conformemente alla pertinente legislazione comunitaria, saranno presi in considerazione prima di procedere effettivamente alla decisione di eseguire i progetti conformemente alla pertinente legislazione comunitaria".

Risultano, dunque, inosservate anche le pertinenti disposizioni comunitarie in tema di reti transeuropee dell'energia (artt. 5 e 9, decisione n. 1229/ 2003/ CE), che ribadiscono la necessità dell'integrale rispetto della disciplina comunitaria di tutela dell'ambiente, nella specie violata.

III.
VIOLAZIONI DELLA NORMATIVA NAZIONALE CONCERNENTE L'AREA AD ELEVATO RISCHIO DI CRISI AMBIENTALE DELLA PROVINCIA DI BRINDISI

L'art. 7 della legge 8 luglio 1986, n. 349, nel testo precedente le modifiche apportate dall'art. 72, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, disponeva che "*1. Gli ambiti territoriali e gli eventuali tratti marittimi prospicienti caratterizzati da gravi alterazioni degli equilibri ambientali nei corpi idrici, nell'atmosfera o nel suolo, e che comportano rischio per l'ambiente e la popolazione, sono dichiarati aree ad elevato rischio di crisi ambientale, previo parere delle commissioni parlamentari competenti, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, d'intesa con le regioni interessate. Il predetto parere delle commissioni parlamentari è espresso entro trenta giorni dall'assegnazione, decorsi inutilmente i quali il Governo procede alla deliberazione di sua competenza. La dichiarazione avviene sulla base di una relazione preliminare predisposta dal Ministro dell'ambiente, tesa ad individuare i fattori di rischio, le motivazioni dell'opportunità e dell'urgenza della dichiarazione.*
2. La dichiarazione di area ad elevato rischio di crisi ambientale ha validità per un periodo massimo di cinque anni. Il Ministro dell'ambiente riferisce annualmente alle competenti commissioni parlamentari sullo stato di attuazione degli interventi, sugli effetti relativi alla situazione dell'ambiente nell'area individuata e, allo scadere del predetto termine, trasmette una relazione generale, contenente, in particolare, una descrizione delle attività svolte, dei progetti ed opere intrapresi e realizzati, nonché dello stato dell'ambiente.
3. Qualora sia necessario rinnovare la dichiarazione di area ad elevato rischio di crisi ambientale, si procede ai sensi del comma 1.

4. Con la deliberazione di cui al comma 1 sono individuati gli obiettivi per gli interventi di risanamento, il termine e le direttive per la formazione di un piano teso ad individuare in via prioritaria le misure urgenti atte a rimuovere le situazioni di rischio e per il ripristino ambientale.
5. Il piano, predisposto, d'intesa con le regioni interessate, dal Ministro dell'ambiente, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su deliberazione del Consiglio dei Ministri.
6. Il piano, sulla base della ricognizione degli squilibri ambientali e delle fonti inquinanti, dispone le misure dirette:
a) a ridurre o eliminare i fenomeni di squilibrio ambientale e di inquinamento e alla realizzazione e all'impiego, anche agevolati, di impianti ed apparati per eliminare o ridurre l'inquinamento;
b) alla vigilanza sui tipi e modi di produzione e sull'utilizzazione dei dispositivi di eliminazione o riduzione dell'inquinamento e dei fenomeni di squilibrio;
c) a garantire la vigilanza e il controllo sullo stato dell'ambiente e sull'attuazione degli interventi.
7. Il piano definisce i metodi, i criteri e le misure di coordinamento della spesa ordinaria dello Stato, delle regioni e degli enti locali disponibile per la realizzazione degli interventi previsti. Il programma triennale indica e ripartisce le risorse statali disponibili per ciascuna area ad elevato rischio.
8. L'approvazione del piano ha effetto di dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere in esso previste.
9. Ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione del piano, il Ministro dell'ambiente, nei casi di accertata inadempienza da parte delle regioni di obblighi espressamente previsti, sentita la regione interessata, assegna un congruo termine per provvedere, scaduto il quale provvede in via sostitutiva, su deliberazione del Consiglio dei Ministri.
10. Nei casi di accertata inadempienza da parte degli enti locali competenti alla realizzazione degli interventi previsti dal piano, la regione assegna un congruo termine per provvedere, decorso inutilmente il quale provvede in via sostitutiva.
11. Nell'ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi di cui al presente articolo, gli oneri derivanti dalla realizzazione e gestione degli impianti gravano sulle risorse finanziarie, come definite dal piano".

Con deliberazione del Governo della Repubblica italiana del 30 novembre 1990, il territorio della Provincia di Brindisi è stato dichiarato area ad elevato rischio di crisi ambientale. A seguito dei necessari adempimenti procedurali è stato, quindi, adottato il d.P.R. 23 aprile 1998, recante "*Approvazione del piano di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Brindisi*" (in G.U., serie gen., suppl. ord. n. 196 del 30 novembre 1998).

Successivamente, l'art. 72, d.lgs. n. 112/ 1998 ha abrogato e sostituito l'art. 7, l. n. 349/ 1986 (trasferendo le competenze dello Stato alle Regioni), ma senza incidere sulla validità e sull'efficacia dei piani di disinquinamento ancora in corso di attuazione, come è il caso di quello concernente l'area di Brindisi. Pertanto, resta ancora applicabile il citato d.P.R. 23 aprile 1998.

In quanto concernente un ambito territoriale caratterizzato da gravi alterazioni degli equilibri ambientali nelle principali componenti (atmosfera, acqua, suolo), il Piano di risanamento dell'area a rischio di Brindisi è impostato in modo da superare la logica settoriale della normativa ambientale ordinaria al fine di definire gli obiettivi di risanamento e di programmare un insieme organico di iniziative e misure che rispondano a obiettivi di qualità anche più stringenti rispetto a quanto disposto per il resto del territorio nazionale. Tale impostazione è mirata a progettare soluzioni delle problematiche ambientali non limitando l'analisi agli impatti diretti dei singoli insediamenti industriali, ma considerando anche impatti cumulativi e indiretti determinati da una pressione sull'ambiente e sul territorio, costante e combinata da parte dell'esistente polo industriale ed energetico nel suo complesso.

Tra i principali fattori di interferenza e degrado della qualità ambientale (sostanzialmente derivanti dalle industrie petrolchimiche e dalle due grandi centrali termoelettriche esistenti, in relazione alle quali è in corso di predisposizione altra denuncia alla Commissione Europea, e conseguente istanza di autotutela, per violazione della normativa comunitaria in materia di inquinamento atmosferico e di VIA), il Piano segnala il "rischio industriale" generato dalla presenza nell'area di numerosi impianti classificati secondo la c.d. direttiva "Seveso" (direttiva 82/ 501/ CEE, sostituita dalla direttiva 96/ 82/ CE, c.d. "Seveso II").

Le tipologie degli eventi incidentali associabili a detti impianti e sostanze sono l'incendio, le esplosioni e i rilasci tossici. La presenza delle industrie "a rischio" comporta anche notevoli flussi di sostanze pericolose, movimentate via stradale e ferroviaria e via nave: anche tali attività devono essere considerate fonti potenziali di rischio (nel porto transitano attualmente 2.700.000 tonnellate di sostanze infiammabili ed esplosive e 64.000 tonnellate di sostanze tossiche). La situazione è particolarmente allarmante nella zona portuale, in quanto è aggravata dalle interferenze tra flussi di traffico navale non omogeneo (passeggeri, merci, prodotti e materie prime per il polo industriale ed energetico) e dalle carenze di infrastrutture dedicate ai diversi tipi di traffico. I trend di crescita del traffico di navi e i programmi di ulteriore sviluppo del porto, come principale terminale di scambio con Grecia e Oriente, dedicato a passeggeri e containers, fanno ritenere che nel futuro i problemi tenderanno ad aumentare.

Con specifico riferimento all'area portuale, il Piano del 1998, citato, segnala che stime approssimative (basate su metodologie proposte da IAEA, o su dati storici applicati ai dati di traffico rilevati nelle varie zone del porto) di probabilità di accadimento di incidenti, mostrano una "*situazione di rischio potenziale particolarmente preoccupante, data l'interferenza tra i trasporti "a rischio" con quelli "passeggeri" e la vicinanza dei centri abitati. Non trascurabile è la possibilità di rilasci in mare, a seguito di incidente, di sostanze inquinanti*" (Piano cit., paragrafo 2.4.2., pag. 18). Particolare rilevanza viene riconosciuta "*allo specchio d'acqua del Porto di Brindisi, che può essere coinvolto in episodi incidentali di diversa origine, attribuibili sia alla presenza di stabilimenti lungo la costa, sia alla presenza di punti d'attracco per lo scarico e carico di sostanze pericolose sia al transito di navi adibite al trasporto di tali sostanze. Particolarmente critica la intersezione del traffico passeggeri con quello industriale, con conseguenze potenzialmente gravi per il numero, a volte considerevole, di persone imbarcate sui traghetti, specialmente nel periodo estivo*" (Piano cit., paragrafo 2.4.6., pag. 21).

Pertanto, il Piano ha individuato una serie di interventi, ivi comprese delocalizzazioni di attività a rischio in altre aree, tutti diretti ad una sostanziale riduzione delle fonti di rischio presenti nell'area (Piano cit., paragrafo 6.3, pag. 32).

Peraltro, l'area portuale di Brindisi è compresa anche nell'ambito della perimetrazione dei siti inquinati di interesse nazionale da bonificare, individuati ai sensi dell'art. 17, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e della legge 9 dicembre 1998, n. 426. Le aree pertinenti sono state delimitate con decreto ministeriale 10 gennaio 2000 (in G.U., serie gen., n. 43 del 22-2-2000) e inserite in un apposito "Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale", approvato con decreto ministeriale 18 settembre 2001, n. 468 (in G.U., serie gen., suppl. ord. n. 10/ L del 16-1-2002).

Il Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale elargisce finanziamenti pubblici per la bonifica, anche provenienti dal Quadro comunitario di sostegno 2000-2006, approvato con decisione comunitaria n. 2050 del 1° agosto 2000, sotto condizione dell'integrale rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia ambientale.

Alla luce delle suesposte considerazioni, oltre ai menzionati vizi di legittimità comunitaria, l'autorizzazione alla realizzazione ed esercizio dell'impianto in questione appare affetta, quantomeno, da vizi di violazione di legge, di istruttoria gravemente carente e lacunosa, di illogicità e irragionevolezza, di difetto di motivazione, di insanabile contrasto con le esigenze e le finalità di riduzione dei fattori di complessivo impatto ambientale nell'area a rischio e, in particolare, dei fattori di rischio di incidente rilevante (si rinvia a quanto sopra sub § II, lett. A e B), formulate in provvedimenti sovraordinati e vincolanti, quali sono il Piano di risanamento di cui al citato d.P.R. 23 aprile 1998 e la pianificazione in tema di bonifica di siti di interesse nazionale.

IV.
SUSSISTENZA DELLE CONDIZIONI CHE RENDONO DOVEROSO L'ESERCIZIO DELL'AUTOTUTELA

La scrivente Amministrazione Provinciale di Brindisi ha partecipato, in persona del Presidente della Giunta provinciale allora in carica, alle conferenze di servizi, nel corso delle quali si è svolta l'istruttoria di cui all'art. 8, l. n. 340/ 2000. Tuttavia, come ha potuto constatare l'attuale Presidenza a seguito di esame della documentazione d'ufficio, i pareri espressi dalla Provincia in quella sede sono illegittimi, in quanto il Presidente *pro tempore* si era espresso senza che si fosse prima pronunciato l'organo rappresentativo della collettività locale, preposto alla programmazione (Consiglio provinciale), e senza che fosse stata svolta una specifica istruttoria da parte degli uffici provinciali, pure competenti in materia di tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini.

Conseguentemente, la scrivente Amministrazione Provinciale ha intrapreso tutte le iniziative, di propria competenza, giuridicamente idonee a ricondurre nell'ambito della legittimità comunitaria e nazionale la procedura concernente il terminale in questione:

- con deliberazione n. 32/ 18 del 5 agosto 2004, il Consiglio Provinciale di Brindisi ha espresso "*contrarietà alla costruzione ed all'esercizio del terminale di rigassificazione di gas naturale liquefatto da ubicare nel porto di Brindisi*", precisando di considerare la predetta deliberazione quale "*atto di indirizzo politico ed amministrativo che attiene alla sfera di programmazione di competenza della Provincia, alla quale i diversi uffici dovranno inderogabilmente attenersi in presenza di eventuali specifiche istanze di autorizzazioni riguardanti la realizzazione e gestione dell'impianto di che trattasi*". Tale deliberazione è stata impugnata dalla Brindisi LNG S.p.A. con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce;
- con esposto del 12 luglio 2004 ha interessato la competente Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brindisi, ai fini di ogni più ampia valutazione dei profili del caso;
- con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, (Num. Reg. Gen.: 2428/ 2004; depositato in data 17/ 12/ 2004, Sezione I) ha impugnato le deliberazioni della conferenza di servizi concernenti le attività di bonifica relative alla "colmata", ove sarà realizzato il terminale di rigassificazione.

Ulteriori iniziative giurisdizionali saranno proposte non appena se ne presenterà la necessità.

Le iniziative di autotutela intraprese dalla scrivente Amministrazione provinciale non elidono, peraltro, gli obblighi di ripristino della legalità comunitaria e nazionale violate, incombenti sulle Autorità amministrative competenti (Ministero delle attività produttive; Ministero dell'ambiente

e della tutela del territorio; Regione Puglia), alle quali viene, a tale specifico fine, trasmessa la presente istanza di autotutela.

Sussistono, infatti, tutte le condizioni, di fatto e di diritto, richieste ai fini dell'esercizio legittimo, e doveroso, della predetta potestà di autotutela da parte delle Amministrazioni in indirizzo.

Sotto il profilo comunitario, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha statuito che:

- gli art. 2, 3 e 8 della direttiva n. 85/ 337/ CEE hanno efficacia diretta all'interno degli ordinamenti degli stati membri (Corte giustizia Comunità europee, 11-08-1995, C-431/ 92);
- quando uno Stato membri oltrepassi il margine di discrezionalità che gli è concesso in virtù dell'art. 4, n. 2, della direttiva 85/ 337, le disposizioni nazionali devono essere a tal riguardo disapplicate, spettando agli organi dello Stato membro, in forza dell'art. 10 CE, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, tutti i provvedimenti, generali o particolari, atti a rimediare alla mancata valutazione dell'impatto ambientale di un progetto ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 85/ 337/ CEE (Corte giustizia Comunità europee, 24-10-1996, C-72/ 95; Id., 07-01-2004, C- 201/ 02);
- provvedimenti particolari di questo tipo sono costituiti, nei limiti del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, dalla revoca o dalla sospensione di un'autorizzazione già rilasciata al fine di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale del progetto in questione, come quella prevista dalla direttiva 85/ 337/ CEE. Inoltre, lo Stato membro ha l'obbligo di risarcire tutti i danni causati dalla mancata valutazione dell'impatto ambientale (Corte giustizia Comunità europee, 07-01-2004, C-201/ 02). Il principio è, ovviamente, estensibile anche alla normativa in materia di rischio industriale;
- ciò non contrasta con il principio della certezza del diritto, secondo il quale le direttive non possono creare obblighi a carico dei singoli. Nei confronti di questi ultimi, le disposizioni di una direttiva possono generare solo diritti. Di conseguenza, un singolo non può far valere una direttiva nei confronti di uno Stato membro, qualora si tratti di un obbligo pubblico direttamente connesso all'attuazione di un altro obbligo che incombe ad un terzo, ai sensi di tale direttiva. Per contro, mere ripercussioni negative sui diritti di terzi, anche se certe, non giustificano che si rifiuti ad un singolo di far valere le disposizioni di una direttiva nei confronti dello Stato membro interessato. Pertanto, l'obbligo per lo Stato membro interessato di garantire che le autorità competenti valutino l'impatto ambientale e il rischio di incidente rilevante connessi alla realizzazione del terminale di rigassificazione della British Gas Italia S.p.A. (ora Brindisi LNG S.p.A.) non è direttamente connesso all'esecuzione di un qualsiasi obbligo che incomba, ai sensi della direttiva 85/ 337/ CEE e della direttiva 96/ 82/ CE, sul titolare di tale impianto. Il fatto che le operazioni di realizzazione debbano eventualmente essere sospese o interrotte per attendere i risultati della valutazione è, certamente, la conseguenza dell'adempimento tardivo degli obblighi del detto Stato membro. Tuttavia, una simile conseguenza non può essere qualificata come «*inverse direct effect*» delle disposizioni di tale direttiva nei confronti del detto titolare (cfr. Corte giustizia Comunità europee, 07-01-2004, C- 201/ 02).

La giurisprudenza amministrativa ritiene che il vizio di illegittimità comunitaria conduca all'annullabilità del provvedimento amministrativo viziato e alla necessità di impugnarlo nel breve termine di decadenza previsto dalla legge, pena la sua inoppugnabilità (Cons. Stato, sez. V, 10-01-2003, n. 35). Tuttavia, la stessa giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 18-01-1996, n.

54), richiamando la giurisprudenza comunitaria e costituzionale, ha affermato i seguenti principi:

- nel contrasto tra diritto interno e comunitario, la prevalenza spetta al diritto comunitario anche se la norma interna confliggente venga emanata in epoca successiva (cfr. Corte cost. n. 170/ 1984);
- la Corte di giustizia delle Comunità europee ha la funzione di interpretare dei principî di diritto comunitario equiparabili alle norme quanto all'obbligo di osservanza degli Stati membri e quindi in funzione di fonte suppletiva di diritto (cfr. Corte cost. n. 113/ 1985);
- l'applicazione del diritto comunitario, allorquando (come nella specie) si tratti di diritto comunitario *immediatamente efficace* all'interno del territorio degli Stati Membri (v. *retro*: Corte di Giustizia 11.08.1995, C- 431/ 92, citata), avviene in via diretta in luogo del diritto interno da disapplicare e tale disapplicazione fa carico non solo al giudice, ma anche agli organi della pubblica amministrazione nello svolgimento della loro attività amministrativa e cioè anche d'ufficio indipendentemente da sollecitazioni o richieste di parte (cfr. Corte cost. n. 389/ 89 e n. 168/ 91).
- pertanto, il contrasto tra la normativa regionale o nazionale e l'ordinamento comunitario si risolve con la disapplicazione della disciplina interna e la conseguente invalidità degli atti applicativi (C. Stato, sez. IV, 05-06-1998, n. 918);
- di fronte all'obbligo di disapplicazione facente carico all'amministrazione in conseguenza del rilevato conflitto del diritto interno con quello comunitario, la stessa non può trovare ostacoli nella presenza di interessi pubblici o privati e neppure ha a disposizione possibilità alternative (Cons. Stato, sez. IV, 18-01-1996, n. 54), l'illegittimità comunitaria essendo di per sé sufficiente a radicare un concreto ed attuale interesse pubblico a ad escludere una preminente valutazione dell'interesse del privato alla conservazione degli atti (C. Stato, sez. IV, 05-06-1998, n. 918);
- a monte dell'istituto della disapplicazione sussiste, infatti, una riconosciuta violazione degli obblighi comunitari e cioè una fonte di responsabilità internazionale dello Stato cui si accompagna sul piano interno anche una fonte di responsabilità civile della amministrazione. L'eliminazione del contrasto normativo e le connesse conseguenze amministrative costituiscono quindi adempimento di un obbligo internazionale dello Stato la cui legittimità costituzionale è stata ampiamente riconosciuta e di fronte al quale non può non recedere ogni altro interesse pubblico o privato (Cons. Stato, sez. IV, 18-01-1996, n. 54);
- in ogni caso, un errore dell'amministrazione competente non può consolidare la posizione dei beneficiari privati, in quanto l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute dei cittadini non è cedevole e non si degrada di fronte alle aspettative dei privati per il mero decorso del tempo. La particolare qualificazione dell'interesse pubblico in questa materia non consente ai privati di imporre alla collettività livelli di inquinamento o di rischio superiori a quelli tollerabili in base alle norme tecniche. Le situazioni consolidatesi in passato sono quindi sempre reversibili (Tar Lombardia – Brescia, 24-08-2004, n. 929).

La scrivente Provincia ha già trasmesso alla Commissione europea, e in copia alle Amministrazioni in indirizzo, apposita denuncia di violazione del diritto comunitario da parte della Repubblica italiana.

Ciò non elide (anzi rafforza) l'obbligo gravante sulle Amministrazioni in indirizzo di rimuovere, con urgenza, le denunciate violazioni del diritto comunitario e nazionale, tenuto conto che sussiste un indiscutibile e attuale interesse pubblico all'esercizio della potestà di autotutela, desumibile dai molteplici e convergenti indici, appresso riportati:

- i denunciati rischi per la salute e la sicurezza pubblica e l'ambiente, non adeguatamente valutati *ex ante*, che costituiscono, di per sé, sufficiente ragione giustificativa per l'esercizio, comunque nella specie doveroso, dell'autotutela;
- la spesa di fondi europei per il risanamento dell'area a rischio, di cui potrebbe essere chiesta la restituzione da parte della Commissione, a causa della violazione del diritto comunitario;
- l'inserimento dell'intervento progettato nella rete transeuropea, oltre che tra le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, che impone la massima certezza sulla legittimità comunitaria e nazionale dell'iniziativa;
- la circostanza di fatto che, sebbene la Brindisi LNG S.p.A. abbia provveduto all'affidamento dell'appalto per la realizzazione dell'impianto in questione (come risulta da comunicato stampa del 20-12-2004), la medesima non abbia ancora intrapreso alcuna attività realizzativa dell'installazione in questione. Dunque, vi sono le condizioni di fatto e di diritto per rimediare adeguatamente a tutte le violazioni denunciate;
- l'ulteriore circostanza che la scrivente Provincia di Brindisi ha in corso di predisposizione un'ulteriore denuncia di inadempimento alla Commissione, e conseguente istanza di autotutela alle Amministrazioni nazionali competenti, riguardante la problematica (che, come è noto alle Amministrazioni in indirizzo, è strettamente connessa alla presente) del notevole potenziamento delle due centrali termoelettriche esistenti nell'area ("Brindisi Nord" e "Brindisi Sud"), avvenuto in contrasto con le indicazioni del Piano di risanamento ambientale e senza che fosse svolta, anche in questo caso, la indispensabile procedura di VIA.

--oo0oo--

Tutto ciò premesso, la scrivente Amministrazione provinciale di Brindisi

CHIEDE

- *in via pregiudiziale*, che siano comunicati alla sottoscritta Amministrazione l'avvio, il nominativo e il responsabile del procedimento conseguente alla presente istanza, al fine di potervi intervenire. Ogni comunicazione dovrà essere inviata al domicilio eletto;
- *nel merito*, che le Autorità amministrative in indirizzo, ciascuna per quanto di competenza e ragione, vogliano urgentemente esercitare i doverosi poteri di autotutela, al fine di rimuovere integralmente le denunciate situazioni di illegittimità comunitaria e nazionale;

AVVERTE

fin d'ora che, in difetto di comunicazione di formale ed espresso provvedimento di accoglimento nel termine di legge (sessanta giorni a decorrere dal ricevimento della presente), si procederà alla formazione del silenzio-rifiuto mediante rituale diffida ai sensi dell'art. 25, D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, in ordine al quale, e ad ogni altro provvedimento eventualmente lesivo,

FA RISERVA

di impugnativa innanzi al competente Giudice Amministrativo.

Salva ogni altra iniziativa di legge.

Brindisi, lì……

Il Presidente della Giunta Provinciale