

## DL Agosto e deposito di Chioggia, un caso di arbitrio politico

Intervento del d.g. di Assocostieri Dario Soria



*“La Costituzione è il fondamento della Repubblica. Se cade dal cuore del popolo, se non è rispettata dalle autorità politiche, se non è difesa dal governo e dal Parlamento, se è manomessa dai partiti verrà a mancare il terreno sodo sul quale sono fabbricate le nostre istituzioni e ancorate le nostre libertà” (Don Luigi Sturzo).*

Ho voluto aprire con questa frase di Don Luigi Sturzo il mio breve contributo sul tema della libertà di iniziativa economica nel settore energetico, per ricordare ancora una volta, a me stesso *in primis*, il valore dei principi fondanti il corretto regolamentare l'iniziativa economica nel nostro Paese.

Oggi, alla luce del decreto-legge che introduce misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (cosiddetto “*decreto Agosto*”) approvato dal Consiglio dei Ministri in data 7 Agosto u.s. mi corre l'obbligo di ragionare su questi principi, in particolare, alla luce delle previsioni contenute, nell'attuale art. 95 del d.lgs. 104/2020, ribattezzato “*Rilancio 2*”.

Tale articolo prevede, ai commi 24, 25 e 26 ([v. Staffetta 07/08](#)) che: “*24. Al fine di tutelare l'ambiente e la pubblica sicurezza nonché salvaguardare l'unicità e le eccellenze del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale italiano, nei siti italiani di cui all'articolo 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 77, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale» e posti sotto la tutela dell'Unesco, è vietato:*

*a) il rilascio di autorizzazioni e di ogni altro atto di assenso, ivi compresi le autorizzazioni paesaggistiche, i provvedimenti di valutazione di impatto ambientale e le concessioni demaniali per ogni attività avente ad oggetto la costruzione e l'esercizio di nuovi impianti di stoccaggio di Gpl nei siti riconosciuti dall'Unesco;*

*b) l'avvio dell'esercizio degli impianti di stoccaggio Gpl, collocati nei suddetti siti riconosciuti dall'Unesco, già autorizzati alla data di entrata in vigore della presente disposizione e non ancora in esercizio.*

*25. Con decreto del Ministero dello sviluppo economico adottato di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, sono individuate le autorizzazioni e gli ulteriori atti di assenso, già adottati alla data di entrata in vigore della presente disposizione e dichiarati inefficaci ai sensi delle lettere a) e b) del comma 24, nonché stabiliti i criteri e le modalità per il riconoscimento dell'eventuale indennizzo di cui al comma 26 nei limiti delle risorse ivi previste.*

*26. È istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico un fondo con una dotazione di euro 1 milione per l'anno 2020, di euro 15 milioni per l'anno 2021 e di euro 13 milioni per l'anno 2022, finalizzato all'erogazione, ove ne ricorrano le condizioni e fino ad esaurimento delle risorse, di un indennizzo in favore dei beneficiari delle autorizzazioni o degli ulteriori atti di assenso, dichiarati inefficaci ai sensi del comma 25. Agli oneri derivanti dal presente comma pari a 1 milione di euro per l'anno 2020, di euro 15 milioni per l'anno 2021 e di euro 13 milioni per l'anno 2022 si provvede ai sensi dell'articolo 114.*

La disposizione in oggetto mira ad impedire la realizzazione del deposito di stoccaggio costiero di gpl nell'area di Chioggia, il cui scopo è garantire l'approvvigionamento di Gpl nel nostro Paese tramite piccole navi gasiere che sostituiranno totalmente l'attuale rifornimento a mezzo autocisterne provenienti dalla Francia.

Al di là dei connotati nazionalistici dell'iniziativa, che elimina la dipendenza da un Paese terzo ed un consistente traffico autostradale di autobotti, l'investimento rientra tra le infrastrutture destinate a favorire lo sviluppo di un prodotto compreso nel novero dei cosiddetti “*combustibili alternativi*”, cui la direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014 (cosiddetta DAFI,

*deployment of alternative fuel infrastructure*), recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs 16 dicembre 2016, n. 257 riconosce un ruolo strategico per ridurre al minimo la dipendenza dal petrolio ed attenuare l'impatto ambientale nel settore dei trasporti.

Il valore delle infrastrutture destinate allo stoccaggio dei combustibili puliti per la transizione è stato, del resto, riaffermato con forza come passaggio indispensabile per favorire la transizione verso i combustibili ad emissioni nulle nella fase del trasporto.

In tale contesto, il gas di petrolio liquefatto per i suoi pregi ambientali in termini di emissioni e la riconosciuta sicurezza delle infrastrutture dello stoccaggio, può contare nel nostro Paese su di una logistica consolidata e capillare già disponibile ed efficiente.

La recente crisi legata al Covid-19 ha, del resto, reso evidente la distinzione tra imprese solide, con progetti di investimento di lungo periodo, tenaci e resilienti, ed imprese con finalità più o meno speculative. In questo contesto di crisi sento di rivolgere un plauso ed un apprezzamento personale ad almeno tre importanti aziende nazionali associate ad Assocostieri che hanno continuato a portare avanti con forza i loro progetti di investimento nel settore del Gpl, nonostante il contesto e la congiuntura negativa in essere, così come a tutti gli imprenditori privati che stanno continuando ad investire nel nostro Paese con tutte le difficoltà della congiuntura attuale.

In tale contesto di crisi, ci saremmo aspettati un supporto da parte pubblica ad iniziative imprenditoriali come queste, per le quali la nostra associazione lungi dal richiedere incentivi di tipo economico, ha sempre chiesto procedure autorizzative snelle e procedimenti amministrativi improntati ad efficienza e certezza dei tempi. Va riconosciuto come in tal senso vadano anche molte delle previsioni del cosiddetto "*decreto semplificazioni*".

Ancor più il favore pubblico verso le iniziative imprenditoriali delle imprese private indipendenti, tipicamente rappresentate in Assocostieri, dovrebbe essere massimo, vista la funzione anticiclica che tali iniziative rappresentano in un contesto in cui attivare il moltiplicatore degli investimenti può portare a posti di lavoro ed alla ripresa economica.

Nel caso di specie Socogas s.p.A., tramite la controllata Costa Bioenergie s.r.l., titolare dell'Autorizzazione Ministeriale per la realizzazione di un deposito di prodotti energetici nel porto di Chioggia utilizzerà la "*via del mare*" per far giungere piccole navi di Gpl e così sostituire interamente la propria parte operativa francese.

L'infrastruttura in questione risulta, peraltro, essere già stata autorizzata ai sensi degli artt. 57 e 57bis del decreto legge 9 febbraio 2012, n.5, convertito con legge 4 aprile 2012 secondo il procedimento cosiddetto dell'"*autorizzazione unica*".

Il primo dei due articoli, citati, alla base del procedimento amministrativo unico, prevede, in particolare che: "*fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e le normative in materia ambientale, per le infrastrutture e insediamenti strategici di cui al comma 1 nonché per le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione, le autorizzazioni, incluse quelle previste all'articolo 1, comma 56, della legge 23 agosto 2004, n. 239, sono rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, limitatamente agli impianti industriali strategici e relative infrastrutture, disciplinati dall'articolo 52 del Codice della Navigazione, d'intesa con le Regioni interessate*".

Nell'art. 57 del d.l. 5/2012, recante "*disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n.35, sono state, pertanto, identificate le infrastrutture e gli insediamenti strategici per la politica energetica nazionale per i quali, fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, le autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio degli impianti di lavorazione e stoccaggio di oli minerali, previste dall'art.1, comma 56 della legge 23 agosto 2004, n. 239, sono rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con le Regioni interessate.

La procedura in questione, ora di competenza dell'attuale Divisione IV – DGISSEG del Ministero dello Sviluppo Economico, segue le previsioni degli art.14 e segg. della l. 241/1990 come da modificata con il d.lgs. n. 127 del 2016 e, da ultimo con le previsioni del recente "*decreto semplificazioni*" (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76) che interviene su diversi punti della disciplina del procedimento amministrativo, regolata appunto dalla legge 241/1990 nel prevedere, ad esempio, casi di inefficacia dell'intervento nel procedimento delle varie Amministrazioni pubbliche, qualora siano scaduti i termini per esprimere il parere, l'assenso o il nulla osta o nella comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del privato e nel puntualizzare i casi di silenzio-assenso tra amministrazioni. Rilevanti anche le modifiche relative al procedimento di valutazione di impatto

ambientale rivisto con l'obiettivo di accorciarne le tempistiche. Ad esempio, fin dall'avvio del procedimento vige per il proponente l'obbligo di presentazione del progetto di fattibilità o del progetto definitivo, al posto degli elaborati progettuali così come modifiche di rilievo vengono introdotte per il procedimento di verifica di assoggettabilità alla Via (*screening*), regolamentato dall'articolo 19 del dlgs 152/2006.

Del pari viene prevista una riduzione delle tempistiche anche per il provvedimento unico ambientale statale e per il provvedimento autorizzatorio unico regionale, rispettivamente ai sensi degli articoli 27 e 27-bis del dlgs 152/2006.

La nobile ratio del procedimento unico nasce dalla volontà di esaminare appunto in un'unica sede tutti gli aspetti rilevanti sotto il profilo della sicurezza, attraverso il rilascio del Nof e la valutazione tecnica dei Vigili del fuoco e quelli relativi agli aspetti paesaggistici ed ambientali.

Il procedimento autorizzativo unico, sia nella fase della conferenza unificata per il rilascio dell'autorizzazione con il concerto del Mit e l'intesa della Regione e con il coinvolgimento dell'Agenzia delle Dogane, del Mibact, del Comune e di molti altri soggetti interessati, mira, del resto, proprio a valutare in maniera completa e bilanciata tutti gli interessi e gli aspetti di rilevanza pubblicistica del procedimento avente ad oggetto infrastrutture qualificate per legge come "*strategiche*" per il Paese.

Accanto al procedimento di autorizzazione unica di competenza del Mise viene, poi, portato avanti in parallelo il procedimento per la valutazione di impatto ambientale all'interno della quale si colloca la fase di verifica di assoggettabilità alla Via stessa, cosiddetto *screening* Via, a seconda dei casi di legge, mentre per gli impianti costieri è necessario anche l'ottenimento della concessione demaniale per gli investimenti da effettuare su aree pubbliche da concedere all'operatore per il relativo uso.

Tutti i procedimenti ora sinteticamente descritti, e più volte rivisti nel tentativo di semplificare ed efficientare le procedure, mirano al contemperamento, come prima accennato, di tutte le esigenze pubbliche, ed *in primis* ad assicurare, attraverso la valutazione dei vigili del fuoco ai fini dell'ottenimento del nulla osta di fattibilità, la sicurezza dell'infrastruttura. Tale valutazione è, del resto, prodromica ad ogni altra valutazione e bloccante per il prosieguo del procedimento nel caso di mancato ottenimento del Nof.

Tale iter autorizzativo è più che adeguato a valutare e contemperare tutti gli aspetti tecnici e operativi meritevoli di approfondimento, *in primis*, quelli relativi alla sicurezza, a quelli ambientali, fiscali, demaniali etc..

Anche l'aspetto per così dire politico viene valutato con l'intesa regionale, indispensabile per il buon esito del procedimento, la quale è espressione del consenso al livello locale nei confronti del progetto, e che, purché adeguatamente motivata, ha funzione bloccante di tutta la valutazione tecnica precedente, fatta salva la possibilità offerta dalla legge di portare la questione all'attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella pratica ben di rado attuata.

Nel caso dell'infrastruttura costiera di Gpl di Chioggia tutti questi step sono stati espletati e superati, seppure con la costante opposizione del piccolo comitato locale che però ha costretto la società a defatiganti contenziosi e a verifiche più che puntuali.

A causa del mutato orientamento politico la componente governativa del Movimento cinque stelle è intervenuta da ultimo con il provvedimento citato, che a fronte dell'autorizzazione datata 2015 e dei ca. 40 milioni di euro spesi per un'infrastruttura già completata, cerca di guadagnare il consenso locale scomodando la tutela delle aree Unesco per immaginare che i soli impianti di stoccaggio di Gpl (prodotto come detto meno pericoloso ed inquinante di altri combustibili) ancorché già autorizzati, non possano entrare in esercizio attraverso una revoca postuma dell'autorizzazione.

Il caso di una norma così *ad personam* (da una personale verifica preliminare non credo di errare dicendo che l'unico caso di impianto di stoccaggio di gpl presente nell'area Unesco sia quello di Chioggia) che interviene ribaltando un diritto acquisito al termine di un annoso procedimento nel quale la sicurezza e gli aspetti ambientali sono stati oggetto di approfondita valutazione tecnica, e per di più inserita in uno strumento connotato dal carattere di necessità ed urgenza non può non indurre qualunque studioso o solo attento osservatore terzo a ravvisare un evidente intento persecutorio della norma appena varata.

L'aspetto giuridico della violazione dell'art. 77 della Costituzione quanto ai presupposti di necessità ed urgenza è di per sé evidente laddove solo si consideri il lasso di tempo trascorso dall'autorizzazione e da di per sé come una tutela ambientale retroattiva che metta in discussione gli investimenti già realizzati da imprenditori sia di per sé devastante per il sistema.

Sarebbe come decidere di chiudere acciaierie o raffinerie o altri impianti già autorizzati e realizzati in nome di una tutela ambientale successiva che in barba alla certezza del diritto finirebbe per

devastare ogni legittimo affidamento delle imprese non tanto e soltanto internazionali ma nazionali nei confronti della politica italiana.

Se poi tale norma riguardasse un unico caso sarebbe a maggior ragione da stigmatizzare un improvviso (ed urgente) sussulto ambientale disancorato da qualsivoglia valutazione tecnica di possibile pregiudizio ambientale per le aree in questione.

Ancor più perchè una norma siffatta espone le imprese al mutamento di orientamento politico senza che principi di legge addirittura di rango costituzionale possano proteggere cittadini, imprese, investitori.

Chi scrive, pertanto, non può che ravvisare un pesante problema di metodo ancor prima che di merito nell'iniziativa legislativa in esame.

Accanto alla mancanza di generalità ed astrattezza della disposizione, vale rilevare come essa violi il principio di ragionevolezza che impone di trattare in maniera uguale situazioni simili. Tutto da dimostrare è, infatti il potenziale pregiudizio per le aree Unesco derivante dall'impianto di mero stoccaggio (e non già lavorazione) di Gpl rispetto agli impianti di lavorazione, trasporto, lavorazione e gestione degli altri prodotti infiammabili e pericolosi presenti nella laguna veneta o nelle altre aree Unesco.

Questione ancor più rilevante di quella dell'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza statuiti dall'art. 77 Costituzione per i quali *"in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge"*, e della precisa responsabilità non solo politica del Governo è quella della violazione dei principi di libertà costituzionale dell'iniziativa economica.

Come noto infatti, l'articolo 41, sempre della nostra Carta Costituzionale, garantisce la libertà di iniziativa economica purchè non in contrasto con sicurezza, libertà e dignità umana. Deliberare per decreto legge la chiusura di un'infrastruttura strategica già autorizzata, con il pretesto di una presunta (ed indefinita) tutela delle aree Unesco è, di fatto, un *actum principii* di mero arbitrio politico, che rappresenta un pericoloso atto di aggressione all'ordinamento democratico per il quale solo la distrazione dei tempi moderni e la complicità del periodo estivo possono rappresentare una parziale giustificazione alla mancata indignazione della società civile.

Anche l'art. 42 della Costituzione, il cosiddetto statuto costituzionale della proprietà, risulta violato, laddove espropria la proprietà privata a fronte di un indennizzo la cui valutazione è rimessa anche qui non ad una procedura espropriativa *ex lege* ma alla valutazione del principe su quanto e quando riconoscere un indennizzo (dagli stanziamenti di bilancio) non adeguato a fronte degli importi spesi sopra riportati.

Non voglio entrare nel merito del fatto che i fondi o parte di essi possano essere finanziati grazie alla possibilità di aumentare l'indebitamento pubblico per la crisi Covid-19 e sul fatto che tali fondi comunque gravino sul bilancio pubblico.

Certo molte sarebbero le riflessioni giuridiche ma anche di politica industriale alle quali un'analisi sempre più di dettaglio, non possibile in questo breve contributo, condurrebbe.

La considerazione più immediata, e forse la più inutile dal nostro osservatorio sufficientemente distante dai particolarismi e dai localismi che hanno condotto a questa scelta, è quella di una grande amarezza.

Amarezza per come lo Stato di diritto si sia piegato ad una volontà di tal fatta, unita forse all'altra altrettanto amara considerazione che vede la politica attuale, quella che da sempre scrivevo con la lettera maiuscola, incapace e timorosa di rispondere con gli adeguati no ad istanze urlate e non motivate di pochi soggetti locali.

Certo il contemperamento delle legittime istanze locali, della rilevanza delle infrastrutture strategiche per il Paese e del loro inserirsi nella strategia energetica nazionale e comunitaria son senza dubbio compiti precipui e nobili della politica, così come le valutazioni di merito competenza dei tecnici.

Dispiace sicuramente un epilogo del genere, non discusso o negoziato con le parti in causa, finale forse già scritto di una vicenda decennale che a mio sommo avviso è parsa pericolosa cartina di tornasole per tutti quegli imprenditori privati che cercano di portare avanti le proprie iniziative d'impresa confidando sulla neutralità e buona fede di quello Stato di diritto a me così caro fin dai primi studi economici e giuridici.

Dario Soria

Avvocato - Direttore Generale Assocostieri

---

© Tutti i diritti riservati

E' vietata la diffusione e o riproduzione anche parziale in qualsiasi mezzo e formato.