

Pubblicato il 11/06/2019

N. 07563/2019 REG.PROV.COLL.

N. 03219/2018 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3219 del 2018, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:

Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata  
e difesa dagli avvocati prof. Vincenzo Cerulli Irelli e Stefania Valeri, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio  
dell'avv. Prof. Vincenzo Cerulli Irelli in Roma, via Dora 1;

***contro***

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio p.t.,  
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del Ministro  
pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i  
cui Uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Snam Rete Gas S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Reggiani, Ugo Nichetti, Fabio

Todarello e Federico Novelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone 44;

*e con l'intervento di*

ad

adiuvandum:

Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Tommaso Raccuglia, Rosalia Pacifico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Raccuglia in Roma, via Ruffini 2/A;

*per l'annullamento*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della “deliberazione del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 14-quater, comma 3, seconda parte, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e s.m.i., per la conclusione del procedimento di autorizzazione ed esercizio dell'opera denominata Centrale di compressione gas di Sulmona, proposta dalla società Snam Rete Gas s.p.a. - DICA 0000490 P-4.8.2.8.” del 22.12.2017 (doc. 1), comunicata via pec in data 10.1.2018, la quale ha disposto il superamento del “dissenso emerso in conferenza di servizi”, e “la prosecuzione del procedimento di autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'opera denominata Centrale di compressione gas di Sulmona, proposta dalla società Snam Rete Gas s.p.a.”, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da REGIONE ABRUZZO il giorno 8/5/2018:

- del decreto del Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione Generale per la Sicurezza dell'approvvigionamento e per le infrastrutture energetiche, adottato in data 7.3.2018 e comunicato via pec con nota prot. n. 6453 dell'8.3.2018, recante “Centrale di compressione gas di Sulmona e delle quattro linee di collegamento alla

rete Snam Rete Gas esistente. Autorizzazione alla costruzione ed esercizio con accertamento della conformità urbanistica, apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità ex D.P.R. 8.06.2001 n. 327 art.52-quinquies”, e relativo Allegato 1, nonché di ogni atto presupposto, connesso e conseguente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di Snam Rete Gas S.p.A. e del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2019 il dott. Claudio Vallorani e uditi per le parti i difensori: per la parte ricorrente l'Avv. Prof. V. Cerulli Irelli, per SNAM Rete Gas S.p.A. l'Avv. F. Novelli, per il Gruppo di Intervento Giuridico ONLUS l'Avv. T. Raccuglia e per le Amministrazioni resistenti l'Avvocato dello Stato Davide Di Giorgio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso spedito a notifica in data 10.3.2018 e depositato il successivo giorno 21, la Regione Abruzzo ha impugnato la deliberazione del Consiglio dei Ministri datata 22 dicembre 2017, adottata ai sensi dell'art. 14-quater, comma 3, seconda parte, Legge n. 241 del 1990, con la quale è stato disposto il superamento del dissenso emerso in sede di Conferenza di servizi (manifestato dalla Regione oggi ricorrente e dal Comune di Sulmona) ed è stata, altresì, disposta la prosecuzione del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'opera

denominata “Centrale di compressione gas di Sulmona” (nel prosieguo della pronuncia anche “Centrale” o “impianto di spinta”), da realizzarsi – su iniziativa e su progetto di Snam Rete Gas s.p.a. – in Abruzzo, nel Comune di Sulmona, in località “Case Pente”, quale parte integrante del più ampio progetto riguardante la costruzione del metanodotto Sulmona – Foligno di 169,2 Km, facente parte, a sua volta della c.d. “rete adriatica” dei gasdotti (ed inserito nella rete nazionale dei gasdotti, in forza del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 31.1.2017 - Allegato I; doc. 2 ric.).

La menzionata “rete adriatica” si snoda lungo un percorso di 687 Km, da Massafra (TA) a Minerbio (BO), ed è suddivisa in cinque lotti funzionali, corrispondenti alle tratte dei metanodotti Massafra – Biccari (194,7 Km), Biccari – Campochiaro (70,6 Km) Campochiaro – Sulmona (94,0 Km), Sulmona – Foligno (169,2 Km), Foligno – Sestino (113,8 Km), Sestino –Minerbio (142,6 Km). Per la realizzazione di ogni singolo lotto della rete adriatica dei gasdotti, Snam ha presentato al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (nel prosieguo, semplicemente “Ministero dell’Ambiente”) distinte istanze volte alla declaratoria della compatibilità ambientale delle opere.

2. Per quanto di interesse nella specie, Snam Rete Gas S.p.a. presentava nell’ormai lontano 31 gennaio 2005, al Ministero dell’Ambiente, la “domanda di pronuncia di compatibilità ambientale” per la realizzazione dell’opera denominata “metanodotto Sulmona – Foligno DN 1200 mm (48â€) P=75 bar e Centrale di compressione di Sulmona”, allegando i relativi studi di impatto ambientale. In data 7.10.2010 la Commissione Tecnica di Verifica dell’impatto ambientale (di seguito anche “CTVIA”) presso il Ministero dell’Ambiente, con parere n. 535/2010 esprimeva avviso favorevole sulla compatibilità ambientale dell’opera (doc. 10 ric.). Nella parte motiva del proprio parere la Commissione, dopo avere indicato le caratteristiche della centrale - composta da n.“3 unità di compressione, con turbina

a gas di taglia pari a 11 MW circa” per una “potenzialità termica [della] camera di combustione” di 33 MW; caratterizzata da “un sistema di produzione di gas combustibile per lâ€™alimentazione delle turbine” ... e da “un sistema di produzione di gas di servizio per lâ€™alimentazione di tre caldaie da 370 KW” - evidenziava che la realizzazione dell’opera (comprendente sia il metanodotto che la Centrale), “è necessaria a garantire: - la funzionalità complessiva della rete adriatica, collegando i lotti, che si posizionano a sud (Massafra-Biccari, Biccari-Campochiaro, Campochiaro-Sulmona) e a nord (Foligno-Sestino e Sestino-Minerbio); - nell’ambito della rete adriatica, il trasporto dei volumi di gas attualmente immessi dai Punti di Entrata da Sud (Mazara del Vallo – interconnesso con i metanodotti internazionali che collegano lâ€™Italia all’Algeria e Gela – interconnesso con la Libia), nonché lo sviluppo delle capacità di questi Punti di Entrata e dei nuovi che dovessero svilupparsi nel Sud Italia; - il potenziamento delle reti locali esistenti” (pag. 19). La CTVIA, nel paragrafo dedicato alla sismicità delle zone interessate dall’opera, dava atto che “il metanodotto in progetto ... e la centrale di Compressione di Sulmona ... si trovano in un territorio ad elevata pericolosità sismica, sia dal punto di vista della frequenza di eventi che dei valori di magnitudo” (doc. 10 ric., pag. 27). La CTVIA, ritenendo comunque adeguati gli accorgimenti tecnici e costruttivi proposti, esprimeva parere favorevole con n. 46 prescrizioni.

3. Sulla stessa opera, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (da ora, Mibact), con atto prot. n. 35527 del 24.11.2010 (doc. 11 ric.), esprimeva anch’esso parere favorevole in ordine alla richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale relativa al “Metanodotto Sulmona – Foligno DN 1200 mm (48”) P= 75 bar e Centrale di Compressione di Sulmona” a condizione che “vengano rispettate tutte le valutazioni e prescrizioni formulate dalle Soprintendenze con le note sopra riportate”.

4. Quindi, con il decreto VIA n. 70 del 7.3.2011 (doc. 12 ric.), il Ministero dell'Ambiente, di concerto con il Mibact, richiamati i precedenti pareri della Commissione VIA (n. 535/2010 cit.) e del Mibact (n. 35527/2010), ha decretato la compatibilità ambientale del progetto relativo al "Metanodotto Sulmona- Foligno DN 1200 mm (48â€â€) P=75 bar e Centrale di compressione di Sulmona" ... a condizione che si ottemperi alle prescrizioni di seguito riportate: ...omissis...".

5. Ottenuta la VIA favorevole, Snam ha avanzato alla Regione Abruzzo l'istanza per ottenere il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (da ora, AIA), ai sensi del Titolo III-bis, Parte II, del d.lgs. n. 152 del 2006 relativa alla sola "Centrale di compressione gas di Sulmona" e, in data 31.8.2011, la Regione ha avviato il relativo procedimento, disponendo la convocazione di una Conferenza di servizi.

In pendenza di detto procedimento è intervenuta la legge regionale n. 28 del 19.6.2012, la quale ha stabilito, all'art. 3, comma 1, che "la localizzazione e la realizzazione di oleodotti e gasdotti che abbiano diametro superiore o uguale a 800 millimetri e lunghezza superiore a 40 km e di impianti

termoelettrici e di compressione a gas naturale connessi agli stessi, è incompatibile ..." nelle aree sismiche di prima categoria. La stessa legge ha inoltre previsto che per la localizzazione e la realizzazione delle predette opere, ricadenti in aree sismiche di prima categoria, la Regione "nega l'intesa con lo Stato" (art. 3, co. 2) e che "la Regione nega, altresì, l'intesa qualora si tratti di opere in contrasto con il Piano regionale di tutela della qualità dell'aria ..." (art. 3, co. 3).

In data 15.2.2013 si è conclusa con esito negativo la Conferenza di servizi per il rilascio dell'AIA, e con provvedimento n. 235/86 del 22.3.2013 (doc. 13 ric.), la Regione, ritenendo il provvedimento richiesto in contrasto con le sopracitate disposizioni della legge regionale 28/2012, ha disposto il "diniego

dell'«Autorizzazione Integrata Ambientale ... per l'esercizio dell'impianto denominato centrale di Compressione gas Sulmona».

6. Nelle more del procedimento per il rilascio dell'AIA alla costruzione e all'esercizio della Centrale di compressione, Snam ha esercitato l'opzione di cui all'art. 57-bis d.P.R. 327/2001 (a mente del quale «1. Per le infrastrutture lineari energetiche per le quali, alla data del 31 dicembre 2004, sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità ovvero siano decorsi i termini previsti per la formulazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati a seguito degli avvisi di cui alle norme vigenti, non si applicano le disposizioni del presente testo unico a meno che il beneficiario dell'espropriazione o il proponente dell'opera infrastrutturale lineare energetica, abbia optato espressamente per l'applicazione del presente testo unico ai procedimenti in corso relativamente alle fasi procedurali non ancora concluse») ed ha avanzato al Ministero dello Sviluppo Economico (da ora, MISE) istanza volta ad ottenere l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio della Centrale di compressione ai sensi dell'art. 52-quinquies, d.P.R n. 327/2001.

Quest'ultima norma prevede che «per le infrastrutture lineari energetiche ...appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 ..., l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio delle stesse, rilasciata dalla stessa amministrazione [nella specie, il MISE], comprende la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, la valutazione di impatto ambientale ... e la variazione degli strumenti urbanistici e dei piani di gestione e tutela del territorio comunque denominati» (comma 2), e stabilisce poi che «per le infrastrutture lineari energetiche» appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti, «l'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 è adottato d'intesa con le Regioni interessate» (comma 5).

Una separata istanza ex art. 52-quinquies, d.p.r. n. 327/2001 cit. è stata avanzata da Snam al MISE, per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio del metanodotto Sulmona-Foligno.

In vista della conclusione del procedimento per l'autorizzazione della Centrale, la Regione ha negato, con diverse delibere (n. 500 del 29.7.2014, doc. 17; n. 623 del 7.10.2014, doc. 18 ric.), l'intesa di cui all'art. 52-quinquies, comma 5, d.p.r. n. 327/2001, motivando la propria posizione in ragione del fatto che l'opera in questione, a suo avviso, non risultava "sorretta dalla previa adozione del necessario decreto di compatibilità ambientale (VIA)", tenuto conto che la precedente valutazione di impatto ambientale rilasciata con D.M. n. 70/2011 cit., aveva avuto ad oggetto un'opera differente, caratterizzata da finalità diverse.

Alla luce del predetto diniego, il MISE, con provvedimento prot. n. 2711 del 10.2.2015, ha adottato la "determinazione conclusiva" della Conferenza di servizi relativa al procedimento per l'autorizzazione della Centrale, attestando l'esito negativo della stessa Conferenza per il dissenso espresso dalla Regione Abruzzo con le citate delibere nn. 500/2014 e 623/2014 cit..

6. Trattandosi di dissenso della Regione su materia di competenza concorrente, su richiesta del MISE è stata attivata dinnanzi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, la procedura ai sensi dell'art. 14- quater, comma 3, Legge n. 241 del 1990. Nel corso della terza riunione, articolatasi nelle sedute del 20.7.2015, 14.9.2015, 24.9.2015, 5.10.2015 e 13.11.2015, la Regione Abruzzo ha proposto di delocalizzare la Centrale nel territorio del Comune di Castiglione a Casauria, con conseguente impegno ad effettuare un sopralluogo con Snam, al quale si è resa disponibile.

Tuttavia, al riguardo, il MISE ha rilevato che la nuova proposta ricadeva al di fuori del tracciato Sulmona – Foligno, confermando quanto già dichiarato nella precedente riunione sul carattere strategico dell'opera e sulla necessità di



completare in tempi brevi il procedimento autorizzativo iniziato nel 2005, anche in considerazione dell'interesse europeo al progetto, la cui operatività deve essere assicurata entro l'inizio del 2020, mentre lo spostamento proposto, ammessa la sua fattibilità tecnica, avrebbe comportato una nuova procedura di valutazione dell'impatto ambientale, oltre che per l'impianto di spinta, anche per la variante del tracciato del metanodotto (cfr. doc. 1 ric. pag. 6). E' inoltre emerso, a seguito di sopralluogo in contraddittorio, che il sito proposto, pur idoneo dal punto di vista qualitativo, non si è invece rivelato sufficiente in termini estensione.

Snam Rete Gas, da parte sua, si è invece resa disponibile ad attuare una soluzione di minore impatto ambientale, attraverso la modifica della centrale di compressione, trasformando l'alimentazione a gas in elettrica. La soluzione è stata proposta alla Regione per le determinazioni conseguenti. Con nota n. 281958 del 9.11.2015 il Presidente della Regione Abruzzo ha comunicato che l'esecutivo regionale, con deliberazione 3.11.2015, n. 871, aveva espresso il proprio diniego all'intesa e preso atto del parere, anch'esso negativo, del Comune di Sulmona. I lavori istruttori si sono conclusi con la seduta del 13.11.2015 nel corso della quale il Presidente della Regione Abruzzo, pur apprezzando gli sforzi congiunti per individuare una soluzione condivisa, ha confermato il dissenso già espresso.

Quindi il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 22 dicembre 2017, ha deliberato nei termini seguenti: "in considerazione della rilevanza energetica dell'opera ai fini della diversificazione delle fonti e delle rotte dell'approvvigionamento energetico, nonché in considerazione dell'interesse comunitario e della strategicità dell'infrastruttura in termini di sicurezza degli approvvigionamenti, di superare il dissenso emerso in conferenza di servizi, consentendo la prosecuzione del procedimento di autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'opera denominata Centrale di compressione gas di Sulmona nel rispetto delle prescrizioni fornite dagli enti coinvolti nel procedimento".

7. I motivi di ricorso possono essere sintetizzati come segue:

I. Illegittimità della deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 490/2017 per violazione e falsa applicazione della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6, commi 2 e 3, d.lgs. n. 152/2006, per mancata effettuazione della valutazione ambientale strategica (VAS) in ordine alla costruzione e all'esercizio della Centrale di compressione e alle modifiche del PRG del Comune di Sulmona e del Piano regionale per la tutela della qualità dell'aria: la delibera impugnata sarebbe illegittima in quanto l'iter per l'autorizzazione dell'opera avrebbe dovuto essere preceduto da una previa valutazione

ambientale strategica (VAS), non effettuata nel caso di specie; la direttiva 2001/42/CE, fissa, all'art. 1, l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, assicurando che venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente; la predetta direttiva sottopone a VAS, non solo i piani territoriali (es. i piani regolatori) adottati ex novo, ma anche le "modifiche minori" di detti piani, per le quali la VAS risulta necessaria ove si tratti di modifiche che determinano effetti significativi sull'ambiente, sulla base di quanto stabilito dagli Stati membri. Tra i criteri indicati dalla direttiva, per stabilire se si debba procedere a VAS, sono compresi i "rischi per la salute umana o per l'ambiente (ad es. in caso di incidenti)", e il "valore e [la] vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata a causa: delle speciali caratteristiche naturali ..." (cfr. Allegato II, alla dir. 2001/42/CE cit., richiamato dall'art. 3, par. 5 cit.); disposizioni di analogo tenore sono contenute all'interno del d.lgs. n. 152/2006 (attuativo della citata direttiva), all'art. 6, comma 2, lett. a); inoltre l'art. 3, par. 2, lett. a), Dir. 2001/42/CE cit. "deve essere interpretato nel senso che riguarda anche il piano che, in un unico

settore, stabilisca il quadro per un progetto avente un unico oggetto di attività economica; quindi anche piani e programmi elaborati per ciascuno dei settori menzionati dalla Direttiva, ivi incluso il settore della pianificazione del territorio considerato isolatamente (cita Corte giust., C-295/10 cit., par. 39-42); con specifico riferimento al caso di specie la Regione Abruzzo osserva che:

- la realizzazione della Centrale di compressione interessa un'area classificata dal PRG del Comune di Sulmona come “verde agricolo” (doc. 9 ric.);
- la stessa area ricade, in base a quanto stabilito dal Piano regionale per la tutela della qualità dell'aria, in una “zona di mantenimento”, in relazione alla quale si prevede il “divieto di insediamento di nuove attività industriali ed artigianali con emissioni in atmosfera in aree esterne alle aree industriali infrastrutturate ...” (cfr. doc. 5 cit., pag. 13 e 21);
- la centrale costituisce una fonte di inquinamento,
- la stessa centrale verrebbe costruita in una zona caratterizzata dal massimo grado di sismicità (sulla base della classificazione delle zone sismiche del Dipartimento della Protezione Civile, doc. 6 ric.).

Nonostante quanto precede non è stata effettuata alcuna VAS e ciò, ad avviso di parte ricorrente, sarebbe avvenuto in violazione della normativa europea e della giurisprudenza della Corte di Giustizia; di qui la dedotta illegittimità dell'intero procedimento autorizzatorio e della delibera impugnata;

II. Illegittimità della deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 490/2017 per mancata ponderazione degli interessi con riferimento al rischio sismico del territorio del Comune di Sulmona. Eccesso di potere. Carezza di istruttoria. Sviamento di potere.

Irragionevolezza. Illogicità manifesta: il Consiglio dei Ministri avrebbe mostrato di condividere le valutazioni del MISE e la posizione negativa assunta da quest'ultimo, in considerazione del fatto che un'eventuale delocalizzazione della

centrale avrebbe determinato “rilevanti e non ammissibili costi aggiuntivi” ed in ragione della necessità di effettuare “una nuova procedura di valutazione di impatto ambientale, non solo per l’ “impianto di spinta ma anche per la conseguente, necessaria variante del tracciato del metanodotto”; la deliberazione, dunque, nell’effettuare la comparazione degli interessi in

gioco, avrebbe considerato esclusivamente quello “industriale” di Snam alla costruzione della Centrale, omettendo invece di considerare l’interesse alla sicurezza della collettività ed il grave rischio sismico che caratterizza il territorio di Sulmona; la mancata ed adeguata valutazione del rischio sismico avrebbe quindi impedito di assumere decisioni in ordine alla delocalizzazione dell’opera, collocata, del tutto irragionevolmente, in un territorio già segnato da note calamità naturali;

III. Illegittimità della deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 490/2017 per violazione del principio di precauzione. Violazione e falsa applicazione dell’art. 191 TFUE. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3-ter e 301, d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell’Ambiente). Eccesso di potere. Carezza di istruttoria. Irragionevolezza. Contraddittorietà. Manifesta illogicità: l’impugnata deliberazione n. 490/2017, avendo trascurato i rischi sopra evidenziati, sarebbe illegittima altresì per palese violazione del principio di precauzione (art. 191, comma 2, TFUE) e delle norme che lo prevedono; in ambito nazionale, lo stesso principio è enunciato in varie disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 (art. 3-ter, d.lgs. cit.; art. 301 d.lgs. cit., secondo il quale “in applicazione del principio di precauzione di cui all’articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l’ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione”); la tutela della salute umana e dell’ambiente devono infatti essere considerate come interessi prevalenti e preponderanti rispetto a quelli economici; dopo avere passato in rassegna la giurisprudenza europea e nazionale in argomento, la Regione ricorrente deduce conclusivamente che “...il principio in

esame, dunque, sta ad indicare che a fronte di situazioni di rischio, anche non pienamente accertate, l'amministrazione deve astenersi dall'adottare provvedimenti che possano produrre effetti pregiudizievoli per l'ambiente, la salute e la sicurezza. In altri termini, l'amministrazione, anziché intervenire successivamente per fronteggiare conseguenze pregiudizievoli ovvero addirittura irreversibili, deve impedire sin dall'inizio che si producano danni alla collettività”;

IV. Illegittimità della deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 490/2017 per violazione della cd. Normativa Seveso. Violazione e falsa applicazione della direttiva della direttiva 2012/18/UE. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 334/1999 e del d.lgs. n. 105/2015 in materia di “controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose”. Eccesso di potere. Carenza di istruttoria: la Centrale di compressione si caratterizza per l'utilizzo e la manipolazione di GNL (gas naturale liquefatto, comunemente indicato come “metano”); detta sostanza risulta classificata dalla normativa europea tra le cd. “sostanze pericolose”, tra le quali rientrano, in specie, i gas infiammabili come il metano (cfr. regolamento CE n. 1272/2008); per la realizzazione degli stabilimenti e degli impianti che utilizzano dette sostanze pericolose, la normativa in materia, contenuta nel d.lgs. n. 334/1999 (di recepimento della dir. 96/82/CE), e nel d.lgs. n. 105/2015 (di recepimento della dir. 2012/18/UE) richiede il rilascio di specifiche autorizzazioni, ove la quantità delle sostanze utilizzate superi determinate soglie indicate dalla stessa normativa; le disposizioni menzionate non sono invece state osservate nella specie.

8. Si sono costituiti, per resistere al ricorso, la Presidenza del Consiglio dei Ministri unitamente ai Ministeri in epigrafe indicati e la Società Snam Rete Gas S.p.a..

9. Successivamente, in data 7.3.2018, il MISE, a seguito della deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 490/2017 cit., ha adottato, ai sensi dell'art.

52-quinquies d.P.R. n. 327/2001, il decreto di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'opera denominata "Centrale di compressione gas di Sulmona e delle quattro linee di collegamento alla rete Snam Rete Gas esistente". In particolare, il MISE – dopo aver affermato l'importanza strategica dell'opera, consistente nella "realizzazione di un impianto di compressione del gas della potenza di circa 33 MW e di quattro condotte della lunghezza complessiva di 1.880 metri e diametro DN 1200, da realizzare sul territorio del Comune di Sulmona", volta ad "assicurare la copertura del fabbisogno energetico del Paese ..."; "aumentare la sicurezza ed affidabilità del sistema di trasporto del gas"; "assicurare l'aumento delle prestazioni del campo di stoccaggio di gas in sotterraneo Fiume Treste ...", ed aver richiamato la citata deliberazione n. 490/2017 – ha disposto di approvare "il progetto definitivo dell'opera denominata "Centrale di compressione gas di

Sulmona e quattro linee di collegamento alla rete Snam Rete Gas esistente", autorizzandone "la costruzione e l'esercizio", dichiarandone "la pubblica utilità ... per la durata di cinque anni, riconoscendone ...l'urgenza e l'indifferibilità (art. 3). Il MISE ha inoltre riconosciuto la conformità dell'opera "agli strumenti urbanistici vigenti" (art. 4), precisando che il decreto in esame "esplica gli effetti di cui all'articolo 52-quinquies, comma 2 del Testo Unico e costituisce quindi ... autorizzazione unica ..." (art. 8), e che "la presente autorizzazione costituisce, ove necessario, variante agli strumenti urbanistici e dei piani di gestione e di tutela del territorio comunque denominati" (art. 9). Infine, nell'Allegato 1 al decreto il Ministero ha riportato un quadro sinottico delle principali prescrizioni a cui Snam dovrà adempiere, ai fini della costruzione e dell'esercizio della Centrale.

10. Con atto spedito a notificazione il 7.5.2018, la Regione Abruzzo ha proposto ricorso per motivi aggiunti avverso il citato decreto ministeriale del 7.3.2018, in quanto, in base a quanto dedotto nel primo motivo, il MISE ha autorizzato la

realizzazione, non solo della Centrale, ma anche di un tratto del metanodotto “della lunghezza complessiva di 1.880 metri”. La circostanza è confermata anche nella parte motiva della deliberazione del Consiglio dei Ministri n. 490, la quale, sul punto, chiarisce che “l’odierno procedimento attiene all’autorizzazione dell’impianto di spinta”, senza fare alcun riferimento alle quattro linee di collegamento. Ad avviso della Regione non si sarebbe mai svolto, presso la Presidenza del Consiglio, un procedimento ex art. 14-quater, co. 3, l. n. 241/1990, inteso a superare i dissensi regionali. Di conseguenza, la pretesa del MISE di assentire con un unico provvedimento l’intera opera appare palesemente illegittima, atteso che l’oggetto del gravato decreto risulta fundamentalmente diverso (e più ampio) da quello che ha caratterizzato l’iter procedimentale anteriore.

Con gli altri motivi aggiunti parte ricorrente, richiamando i motivi di gravame già articolati nel ricorso originario, deduce l’illegittimità derivata del decreto del MISE del 7.3.2018 in ragione delle medesime illegittimità che, ad avviso della stessa, viziavano la deliberazione del Consiglio dei Ministri già gravata.

11. Con atto depositato in data 4.6.2018 ha esplicitato intervento adesivo “ad adiuvandum” anche la ONLUS denominata “Gruppo di Intervento Giuridico”.

12. Con ordinanza n. 3421 del 8.6.2018, il Collegio fissava la pubblica udienza per la discussione del merito, “considerata la complessità dei temi trattati e meritevoli di approfondimento e rilevati gli interessi pubblici e collettivi coinvolti nella controversia in esame, i quali consigliano di trattare il gravame nella più appropriata sede di merito”; “ritenuto pertanto che, visto l’art. 55, comma 10, c.p.a., le contrapposte esigenze delle parti possano trovare adeguata considerazione attraverso la sollecita fissazione dell’udienza di merito”.

13. In vista della pubblica udienza hanno prodotto ulteriori documenti la Snam Rete Gas e la Regione Abruzzo. Le parti si sono quindi scambiate, entro il termine

di rito, le memorie conclusionali e, successivamente, le note di replica (queste ultime soltanto da parte della Regione ricorrente e di Snam).

Quindi, all'udienza del 23 gennaio 2019, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

14. Con il primo motivo, come si è visto, la Regione Abruzzo contesta il mancato assoggettamento a VAS del progetto relativo alla Centrale di compressione. Parte ricorrente invoca, in particolare, la Direttiva 2001/42/CE e le disposizioni nazionali attuative, costituite: dall'art. 6, comma 2, lett. a) del d.lgs. 03/04/2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente) secondo il quale la VAS è prescritta "...per tutti i piani e i programmi:

a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria... ....OMISSIS....della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli..."; dal comma 3 dello stesso art. 6 citato a mente del quale "3. Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento".

14.1 Va detto che i progetti in questione sono stati depositati dalla Snam presso il Ministero dell'Ambiente il 31 gennaio 2005 e che, in pari data, ai fini della Valutazione di Impatto Ambientale, è stata data pubblicità, sui quotidiani nazionali, al progetto relativo al metanodotto Sulmona-Foligno e alla relativa centrale di compressione localizzata a Sulmona (doc. 23 Snam). Si è già visto, nella superiore narrativa, che il decreto VIA veniva adottato dal Ministero dell'Ambiente il 7 marzo 2011 (decreto n. 70 pubblicato in G.U. il 7.3.2011, doc. 9 Snam). Deriva da quanto precede che la prima ed assorbente ragione in forza della quale la censura



non può trovare accoglimento risiede nel fatto che la parte seconda del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante “norme in materia ambientale”, - all'interno della quale sono inserite le norme invocate dalla Regione in materia di VAS - è entrata in vigore il 31 luglio 2007 (art. 52, comma 1, d.lgs. cit.) e, dunque, ben dopo l'avvio del procedimento di VIA conclusosi favorevolmente per la società proponente. Inoltre, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 52 cit. “2. I procedimenti amministrativi in corso alla data di entrata in vigore della parte seconda del presente decreto, nonché i procedimenti per i quali a tale data sia già stata formalmente presentata istanza introduttiva da parte dell'interessato, si concludono in conformità alle disposizioni ed alle attribuzioni di competenza in vigore all'epoca della presentazione di detta istanza....”.

In modo ancor più netto il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, all'art. 4, comma 1, è intervenuto a confermare che “1. Ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, la VIA è in corso (quale quella in esame, il cui procedimento è iniziato nel 2005 e si è concluso nel 2011, ndr), con l'avvenuta presentazione del progetto e dello studio di impatto ambientale, si applicano le norme vigenti al momento dell'avvio del relativo procedimento....”.

Pertanto, la normativa invocata dalla Regione ricorrente a fondamento della dedotta assoggettabilità a VAS dell'opera non era applicabile al procedimento di VIA che ha interessato l'opera in contestazione.

14.2 Pur ritenendo ciò assorbente, il Collegio, nel merito, osserva che, come evidenziato dall'Amministrazione e dalla Snam nei rispettivi scritti difensivi, la Commissione UE ha già avuto modo di rilevare, in risposta ad una interrogazione e con specifico riferimento al settore in questione (progetti nel settore energetico), che:

- “la direttiva 2001/42/CE...si applica a determinati piani e programmi e non a progetti” e che “nel settore in questione, la legislazione dell’UE non prevede piani obbligatori” (doc. 24 Snam - risposta E-013928/2015).

La stessa Direttiva VAS, all’art. 2, comma 1, lett. a), chiarisce che si intendono per “piani e programmi” quelli: (i) che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e (ii) che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. Inoltre, la norma di cui all’art. 3 par. 2 lett. a) della Direttiva, invocata da controparte, definisce l’ambito di applicazione della disciplina stabilendo che la valutazione ambientale strategica deve essere effettuata per tutti i piani e i programmi che “definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE”. Si tratta, come poi specificato dal legislatore nazionale (art. 6, comma 2, lett. a), d.lgs. 152/2006) degli atti di programmazione e pianificazione “...per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli...”. Non vi sono dubbi, dunque, sul fatto che l’assoggettamento a VAS può riguardare soltanto piani e programmi ma non “progetti” relativi a singoli interventi od opere puntuali, quale è nella specie la centrale di compressione da realizzare a Sulmona. Parte ricorrente, consapevole di ciò, deduce che, nella specie, verrebbe in rilievo la norma che - in deroga al principio secondo cui la VAS può trovare applicazione soltanto per atti di programmazione generale - contempla la VAS ove si prospettino opere “singole” e puntuali, implicanti però “modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2”; in tal caso la valutazione ambientale “è necessaria qualora l'autorità competente valuti che (dette opere)

producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento”.

La tesi ricorsuale è che l'autorizzazione alla realizzazione della centrale di compressione comporti duplice modifica: i. del PRG del Comune di Sulmona; ii. del Piano Regionale per la tutela della qualità dell'aria, considerato l'incremento di fumi e inquinamento che la costruzione e l'esercizio della centrale andranno a determinare, con notevole impatto sull'ambiente, dovendosi considerare, altresì, con la massima serietà e applicando criteri di massima precauzione, la sismicità dell'area.

Il Collegio non ritiene di condividere l'assunto ricorsuale.

Con particolare riguardo alla modifica del PRG di Sulmona ed al suo ipotetico significativo impatto ambientale è dirimente la previsione di cui al comma 12 dell'art. 6 d.lgs. 152 cit. secondo cui “12. Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere”. E' dunque una espressa disposizione primaria a rendere immeritevole di accoglimento l'assunto della Regione Abruzzo. Quanto alla asserita modifica del “Piano regionale per la tutela della qualità dell'aria” della Regione Abruzzo (approvato con la delibera della Giunta Regionale n. 861/c del 13.8.2007 e successiva delibera Cons. Regionale del 25.9.2007, cfr. doc. 5 ric., pag. 13), che qualifica il territorio interessato dall'opera come “zona di mantenimento”, si rileva, in primo luogo, che la società Snam Rete Gas S.p.a., dopo avere richiesto al MIT di non proseguire l'iter istruttorio di cui al d.P.R. n. 616 del 1977, ha proposto istanza di rilascio

dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto ai sensi dell'art. 52-quinquies d.P.R. n. 327 del 2001, a mente del quale “per le infrastrutture lineari energetiche, individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, ... l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio delle stesse, rilasciata dalla stessa amministrazione, comprende la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, la valutazione di impatto ambientale, ove prevista dalla normativa vigente, ovvero la valutazione di incidenza naturalistico-ambientale di cui al decreto d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, ... e la variazione degli strumenti urbanistici e dei piani di gestione e tutela del territorio comunque denominati...”.

Alla luce della disposizione che precede e poiché l'autorizzazione ottenuta è stata resa in sede di Conferenza di servizi, ai sensi degli artt. 14 e ss. della legge n. 241/1990, essa ha di per sé comportato la variazione degli strumenti urbanistici e “dei piani di gestione e tutela del territorio comunque denominati”.

Ciò conferma che, nel caso in esame, non era necessario l'assoggettamento a VAS per la localizzazione dell'opera, ricorrendo la fattispecie del sopracitato comma 12 dell'art. 6 d.lgs. 152 cit. che esclude l'obbligatorietà della VAS proprio con riguardo ai “provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA...”.

Pertanto, la variazione di strumenti programmatori locali, di regola, non richiede la VAS, salva la prova che, in concreto, la variazione determini “impatti significativi sull'ambiente” (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 152/2006), dizione alquanto generica la quale, per motivi di coerenza logica e sistematica, implica, in ogni caso che, gli effetti dell'intervento progettato e la connessa variante all'atto di programmazione territoriale, siano così rilevanti e diffusi da richiedere un livello di accertamento

dell'impatto e ponderazione degli interessi coinvolti, più elevato rispetto a quello già assicurato dal procedimento di VIA.

Va rammentato al riguardo che già la VIA "...contiene altresì le eventuali e motivate condizioni ambientali che definiscono:

- a) le condizioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti;
- b) le misure previste per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi;
- c) le misure per il monitoraggio degli impatti ambientali significativi e negativi, anche tenendo conto dei contenuti del progetto di monitoraggio ambientale predisposto dal proponente ai sensi dell'articolo 22, comma 3, lettera e)..." (art. 25, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006).

Deve dunque affermarsi che, già nelle previsioni di legge, gli stessi "impatti ambientali significativi" rientrano nell'ordinario e "doveroso" perimetro di indagine della VIA e non implicano la necessità di una VAS, neanche con riferimento all'impatto sulla qualità dell'aria e alle problematiche sismiche dell'area interessate, profili che, peraltro, concretamente, sono stati entrambi valutati e approfonditi nella VIA di cui al Decreto VIA n. 70 del 7.3.2001 (vedi "infra").

Trattavasi, comunque, di valutazione che spettava all'Autorità competente che gode, al riguardo, di ampio potere discrezionale, atteso che la fase dello "screening" finalizzato alla verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente), è attività tipicamente connotata da discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa, la quale sfugge al sindacato di legittimità, laddove non vengano in rilievo indici sintomatici di non corretto esercizio del potere sotto il profilo del difetto di motivazione, di illogicità manifesta, della erroneità dei presupposti di fatto e della incoerenza della

procedura valutativa e dei relativi esiti (v. da ultimo TAR Piemonte – Torino, Sez. II, 26 settembre 2016, n. 1165).

Ripercorrendo, in estrema sintesi, assunti consolidati della giurisprudenza amministrativa sul ruolo della Valutazione di Impatto Ambientale nel Codice dell’Ambiente, va sottolineato che:

- l’art. 25, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006 prevede l’ammissibilità di prescrizioni che, tuttavia, sono espressamente qualificate come condizioni per la realizzazione, l’esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle condizioni dirette ad evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi; si tratta di allora di opere e modalità esecutive eventuali e accessorie, che si pongono a valle di un progetto comunque definito e compiuto, quanto meno in tutti quegli elementi sufficienti per effettuare un giudizio sull’impatto delle opere rispetto all’ambiente circostante.

- le opere e gli interventi da realizzare nell’ambito delle prescrizioni non possono che avere un carattere “accessorio” rispetto al giudizio di compatibilità, attenendo alla fase di esecuzione del progetto e non riguardare aspetti che avrebbero dovuto essere valutati e risolti in sede di VIA;

- la valutazione di compatibilità ambientale non può avere natura condizionata se le prescrizioni a cui è subordinata non possiedono un reale contenuto precettivo, recando per contro indicazioni meramente orientative ipotetiche, e, in ogni caso, non può trattarsi di indicazioni la cui concreta realizzabilità non sia stata preventivamente determinata (Tar Toscana, sez. II, 23 dicembre 2010, n. 6867);

- la valutazione di impatto ambientale ha, infatti, il fine di sensibilizzare l’autorità decidente, attraverso l’apporto di elementi tecnico-scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull’ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera, a salvaguardia dell’habitat. Tale valutazione non può che implicare una complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull’ambiente del progetto

unitariamente considerato, per valutare in concreto il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita (Cons. St., sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000 id., sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225);

- il concetto di valutazione di impatto ambientale implica che le opere da valutare siano state preventivamente definite (quanto meno nelle linee essenziali), senza che possano emergere nuovi aspetti suscettibili di condizionare l'avvenuta valutazione di compatibilità ambientale;

- se le opere da realizzare non sono state compiutamente definite è la stessa valutazione di compatibilità ambientale a risultare parziale, non essendo stato possibile verificare in che misura l'ambiente ne risulterebbe modificato, dall'altro, dell'interesse pubblico sotteso all'esecuzione dell'opera, potendo gli organi amministrativi preposti al procedimento di v.i.a. dettare prescrizioni e condizioni dirette solo a meglio garantire la compatibilità ambientale dell'opera progettata (Tar Milano, sez. III, 8 marzo 2013, n. 627).

- nell'ipotesi in cui la progettazione esecutiva comporti importanti variazioni all'opera già esaminata, tali da alterarne le caratteristiche è necessario che in sede di approvazione del progetto definitivo l'autorità amministrativa manifesti la consapevolezza del susseguirsi dei provvedimenti e li ritenga compatibili con le risultanze della valutazione di impatto ambientale e, ciò, al fine di consentire in sede giurisdizionale il sindacato di legittimità sulla ragionevolezza di tali determinazioni e di quella che esclude la rinnovazione della medesima valutazione (Cons. St., sez. VI, 12 maggio 2006, n. 2694; id., sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1649).

La VIA costituisce, in questo quadro, presidio necessario e sufficiente ad assicurare la tutela dell'ambiente rispetto agli impatti derivanti dall'intervento progettato e a rendere compatibile l'opera pubblica (o di pubblico interesse) con le condizioni di uno sviluppo sostenibile.

Viceversa, tenuto conto che la VIA ha nella specie ampiamente affrontato le problematiche denunciate dalla ricorrente dettando anche prescrizioni specifiche al riguardo, non si comprende, in base alle deduzioni di parte ricorrente, ove risiederebbe quel “quid pluris” in termini di impatto ambientale, che avrebbe dovuto condurre il Ministero dell’Ambiente - e che, invece, irragionevolmente (secondo la prospettazione della Regione ricorrente) non ha condotto - ad assoggettare l’opera a VAS (anziché a VIA) e, dunque, a pretendere un livello di verifica che, normalmente, è richiesto dalla normativa ambientale per i soli piani e programmi di vasta portata e coinvolgenti.

Peraltro l’impianto, come esplicitato nella stessa deliberazione (impugnata) del Consiglio dei Ministri (doc. 1 ric., pag. 9) è anche destinato ad essere sottoposto ad una futura Autorizzazione Integrata Ambientale, senza la quale non potrà essere messo in esercizio, prevedendo testualmente la delibera che “la società Snam Rete Gas, proponente il progetto, dovrà richiedere al Ministero dell’Ambiente ....e non più alla Regione, prima di esercire l’impianto, il rilascio del provvedimento AIA”.

Per tutte le ragioni che precedono il primo motivo di ricorso va respinto.

15. Con il secondo motivo di gravame la Regione Abruzzo deduce che la deliberazione assunta dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 22.12.2017 - e comunicata alle Amministrazioni coinvolte nella Conferenza di Servizi e a Snam con nota prot. DICA n. 490 del 10.1.2018 (doc. 1 ric.) – avrebbe svolto una inadeguata comparazione e ponderazione degli interessi coinvolti, lasciando prevalere l’interesse “economico” dell’operatore rispetto a quello “ambientale” e sottovalutando gravemente, in particolare, il rischio derivante dall’inquadramento simico del territorio di Sulmona.

Al riguardo giova rammentare che:

- la determinazione n. 2711 del 10 febbraio 2015 (conclusiva della relativa conferenza di servizi) del Ministero dello sviluppo economico, Direzione Generale



approvvigionamenti e infrastrutture energetiche - Amministrazione procedente nel procedimento di autorizzazione unica a suo tempo avviato - esponeva che, pur essendo emerse, in seno alla conferenza di servizi, posizioni in prevalenza favorevoli alla realizzazione dell'impianto, il procedimento non poteva concludersi con esito positivo a causa del dissenso espresso dalla Regione Abruzzo, su una materia di competenza concorrente, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, quale è quella energetica;

- con nota prot. n. 3528 del 19.2.2015, la stessa Direzione del MISE ha chiesto ai sensi dell'art. 14-quater, comma 3 (nel testo in quel momento vigente) della Legge n. 241 del 1990, la deliberazione del Consiglio dei Ministri, per la conclusione del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio della centrale di compressione gas di Sulmona, come progettata e proposta da Snam Rete Gas ai sensi dell'art. 52-quinquies, comma 2, d.P.R. 8.6.2001, n. 327.

Il testo dell'art. 14-quater, comma 3 cit., da applicare al caso di specie, nella versione antecedente alle modifiche apportate dal d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, è il seguente:

“3. Al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che ha natura di atto di alta amministrazione. Il Consiglio dei Ministri si pronuncia entro sessanta giorni, previa

intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali, motivando un'eventuale decisione in contrasto con il motivato dissenso. Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, ai fini del raggiungimento dell'intesa, entro trenta giorni dalla data di rimessione della questione alla delibera del Consiglio dei Ministri, viene indetta una riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la partecipazione della regione o della provincia autonoma, degli enti locali e delle amministrazioni interessate, attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione sulle decisioni di competenza. In tale riunione i partecipanti debbono formulare le specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario, motivando un'eventuale decisione in contrasto con il motivato dissenso. Se l'intesa non è raggiunta nel termine di ulteriori trenta giorni, è indetta una seconda riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con le medesime modalità della prima, per concordare interventi di mediazione, valutando anche le soluzioni progettuali alternative a quella originaria. Ove non sia comunque raggiunta l'intesa, in un ulteriore termine di trenta giorni, le trattative, con le medesime modalità delle precedenti fasi, sono finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso. Se all'esito delle predette trattative l'intesa non è raggiunta, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate”.

Risulta agli atti di causa che, nel rispetto degli articolati passaggi procedurali previsti dalla disposizione sopra trascritta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, ha avviato e dato costante impulso al procedimento, convocando puntualmente le diverse Amministrazioni coinvolte, in primis la Regione dissenziente, alle numerose riunioni svoltesi, nel tentativo di individuare una soluzione condivisa per la localizzazione dell'opera.

Per la definizione delle censure poste dal motivo in esame, è opportuno ripercorrere ora i momenti salienti dell'iter procedimentale che ha preceduto la deliberazione del Consiglio di Ministri (vedi, per una dettagliata disamina, la memoria dell'AGS, pagg. 8 e ss.):

- la seconda riunione istruttoria si svolgeva nelle due sedute 10 e del 26 giugno 2015, con lo scopo di verificare la praticabilità di una alternativa concreta per la localizzazione della centrale in argomento; la Regione Abruzzo evidenziava l'esigenza di disporre di ulteriore tempo per gli opportuni approfondimenti tecnici, da svolgersi previa acquisizione della documentazione di supporto resa disponibile da Snam Rete Gas;

- in esito al dibattito avviato, la proposta di delocalizzazione dell'impianto con interessamento di una limitrofa cava esistente non superava il diniego di intesa della Regione Abruzzo;

- la Presidenza del Consiglio dei Ministri convocava quindi la terza riunione istruttoria, articolatasi nelle sedute del 20 luglio 2015, 14 settembre 2015, 24 settembre 2015, 5 ottobre 2015 e il 13 novembre 2015; nel corso delle riunioni, la Regione Abruzzo ha avanzato la proposta di differire la chiusura del procedimento in essere, per consentire la formulazione di una nuova specifica ipotesi di ubicazione della centrale di compressione di Snam Rete Gas; la predetta richiesta veniva accolta, pur con la preoccupazione, espressa sia dal Ministero dello sviluppo economico, sia dalla stessa Società Snam Rete Gas, che una nuova

localizzazione dell'opera avrebbe comportato l'avvio di un nuovo procedimento autorizzativo, mettendo, quindi, a rischio le scadenze previste per l'esercizio della infrastruttura, con possibili procedure di infrazione comunitaria, trattandosi di una infrastruttura di carattere strategico, in quanto necessaria per la sicurezza degli approvvigionamenti a livello non solo italiano ma anche europeo:

- quindi, nella seduta del 14 settembre 2015, la Regione Abruzzo proponeva quale soluzione alternativa “condivisa e partecipata”, la localizzazione della centrale in questione nel territorio del comune di Castiglione a Casauria (il cui Sindaco si era dichiarato favorevole ad accogliere l'opera nel proprio territorio, concordando un sopralluogo congiunto tra Regione e Snam Rete Gas);
- nella seduta del 24 settembre 2015, la Regione Abruzzo riferiva che, in esito a sopralluogo eseguito in contraddittorio tra le parti, il sito prescelto era risultato idoneo dal punto di vista qualitativo, ma non sufficiente in termini di estensione, chiedendo, pertanto, la possibilità di individuare una soluzione migliorativa dal punto di vista delle emissioni dell'impianto in progetto, nell'attuale localizzazione, mediante alimentazione elettrica, anziché a gas;
- Snam Rete Gas dichiarava che la soluzione dell'alimentazione elettrica era tecnicamente possibile e si rendeva disponibile a presentare modifiche progettuali in tal senso, a condizione che la Regione Abruzzo superasse il proprio avviso negativo;
- il 5 ottobre 2015 si svolgeva un'ulteriore seduta, in prosecuzione dei lavori della terza riunione: in questa occasione la Regione Abruzzo chiedeva alla Snam Rete Gas – che forniva risposta positiva - di confermare la reale possibilità di alimentare l'infrastruttura elettricamente;
- con nota n. 281958 del 9 novembre 2015, il Presidente della Regione Abruzzo comunicava che l'esecutivo regionale, con deliberazione n. 871 del 3 novembre 2015, aveva espresso il proprio “diniego dell'intesa nell'ambito del procedimento

presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 14-quater della legge n. 241 del 1990, per l'impianto di compressione di Sulmona alimentato a gas".

I lavori istruttori si sono conclusi con la seduta del 13 novembre 2015, quando le Amministrazioni coinvolte hanno dovuto prendere atto dell'impossibilità di raggiungere una soluzione condivisa.

Conseguentemente, il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 22 dicembre 2017, come già rilevato, ha deliberato "in considerazione della rilevanza energetica dell'opera ai fini della diversificazione delle fonti e delle rotte dell'approvvigionamento energetico, nonché in considerazione dell'interesse comunitario e della strategicità dell'infrastruttura in termini di sicurezza degli approvvigionamenti, di superare il dissenso emerso in conferenza di servizi, consentendo la prosecuzione del procedimento di autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'opera denominata Centrale di compressione gas di Sulmona nel rispetto delle prescrizioni fornite dagli enti coinvolti nel procedimento".

Come già osservato dalla Sezione in altra fattispecie nella quale il dissenso regionale è stato superato per effetto di delibera del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14-quater Legge n. 241 del 1990 (TAR Lazio, Sez. III, 17 febbraio 2016, n. 2108) "è sufficiente richiamare la disciplina degli atti di alta amministrazione (come è espressamente qualificata, ai sensi dell'art. 14 quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, la deliberazione assunta dal Consiglio dei Ministri in sede di superamento del dissenso).

Al riguardo, va ricordato che il regime di sindacabilità degli atti di alta amministrazione è molto ridotta in quanto si tratta di provvedimenti caratterizzati da margini particolarmente ampi di discrezionalità soggetti al sindacato giurisdizionale (a differenza degli atti politici) in modo molto limitato,

rappresentando questi “l'anello di collegamento” tra l'attività politica di governo e quella amministrativa.

Nei casi della specie, quindi, il Consiglio dei Ministri si sostituisce completamente alle amministrazioni interessate, previa acquisizione delle loro posizioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione, ed, in questo ambito, è conferito al Governo un ampio potere discrezionale volto ad effettuare una valutazione degli interessi in gioco.

Ciò premesso, nella fattispecie in esame non è rinvenibile la dedotta carenza di motivazione, anche perché il procedimento ha attraversato una serie molto variegata di fasi che ha avuto inizio con gli approfondimenti disposti durante la procedura VIA e che sono proseguiti durante la conferenza di servizi condotta ai sensi dell'art. 14 quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 ai fini dell'adozione dell'autorizzazione unica di cui all'art. 52 bis e ss. della d.P.R. n. 327 del 2001.

In questo ambito, il Consiglio dei Ministri, sulla base degli approfondimenti disposti durante la complessa procedura di verifica a cui è stato sottoposto il progetto TAP, ha effettuato una valutazione degli interessi in gioco che la legge gli riserva, richiamando in particolare la rilevanza strategica dell'opera, sancita peraltro con il suo inserimento tra le priorità di carattere nazionale nell'art. 37 del decreto legge n. 133 del 2014”.

Il Collegio ritiene che “mutatis mutandis” possono agevolmente applicarsi al caso oggi in esame i medesimi argomenti utilizzati dalla pronuncia citata, in quanto la superiore narrativa dei principali passaggi svoltisi nell'ambito del procedimento ex art. 14-quater dimostra che sia la società proponente che il MISE hanno collaborato con la Regione Abruzzo e con i comuni dissenzienti (quello di Sulmona in primo luogo), nella ricerca di possibili soluzioni alternative, in merito all'ubicazione dell'impianto, soluzioni rivelatesi però tutte impraticabili per stessa ammissione della Regione oppure, in altri casi, motivatamente non percorribili;

come si è visto la Snam ha anche proposto una diversa soluzione per l'alimentazione della centrale mediante alimentazione elettrica (assai meno impattante, per ovvie ragioni, sul piano delle emissioni), soluzione immotivatamente rifiutata, però, dalla Regione ricorrente che, nonostante la proposta migliorativa, ha definitivamente negato il proprio assenso con delibera dell'esecutivo regionale n. 871 del 3 novembre 2015.

Nel complesso, alla luce di quanto precede e del concreto svolgersi del complicato iter procedimentale, non può dirsi, come ritenuto invece da parte ricorrente, che vi sia stato uno sbilanciamento, nella comparazione e valutazione degli interessi confliggenti, a tutto vantaggio dell'interesse economico-imprenditoriale della Snam e a discapito dell'interesse ambientale e della sicurezza dei cittadini.

A tale riguardo va, viceversa, ribadito che, nella specie, non può dirsi che sia stato valorizzato, in realtà, l'interesse meramente economico dell'impresa proponente, atteso che l'opera fa parte di un articolato progetto, di sicuro rilievo strategico, il quale mira ad assicurare l'approvvigionamento energetico ai cittadini e alle imprese nell'ambito di vaste aree regionali e dell'intero Paese.

La rilevanza del progetto nella sua interezza e, quindi, della stessa centrale di compressione di Sulmona, che in esso si inserisce quale sua componente indispensabile, è di portata europea in quanto l'opera è stata inclusa dalla Commissione nella lista dei progetti di interesse comunitario (vedi delibera Cons. Min. pag. 9 e dispositivo).

Quanto ai rischi ambientali e sismici, la stessa deliberazione impugnata menziona e fa proprie le risultanze del "procedimento di valutazione di impatto ambientale conclusosi positivamente...".

A quest'ultimo riguardo è bene ribadire, oltre a quanto già esposto nei superiori paragrafi, che la valutazione compiuta in materia di VIA dall'Amministrazione è espressione di discrezionalità tecnica e, pertanto, essa è insindacabile, se non per

vizi macroscopici di irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà e infondatezza. Nelle censure della ricorrente non sono provati (né, invero, allegati in termini puntuali) vizi siffatti, limitandosi la Regione ad allegare il rischio sismico ed il peggioramento delle condizioni dell'aria in contrasto con il Piano regionale per la qualità dell'aria, profili che sono stati ampiamente valutati ed approfonditi a suo tempo dalla CTVIA. Al riguardo va evidenziato che, nelle integrazioni al SIA del 23.9.2009 (doc. 25 ric.) - le quali andavano ad approfondire l'analisi del rischio sismico già presente nel SIA - sono stati ampiamente considerati gli accorgimenti tecnici per minimizzare gli effetti di eventuali fenomeni sismici nella zona, nel rispetto delle normative in materia. In particolare è stata fornita, a suo tempo, dalla Snam (e valutata dalla Commissione Tecnica) un'ampia esposizione dei criteri di progettazione adottati per l'impianto di compressione gas di Sulmona, a comprova del rispetto della normativa anti-sismica (doc. 26 Snam). La sismicità è stata trattata in un apposito paragrafo del parere della Commissione VIA n. 535 del 7.10.2010 (doc. 10 ric. pagg. 27-28) dove, con particolare riguardo alla centrale di compressione gas, si specifica che: i risultati degli studi effettuati nel rispetto delle norme tecniche vigenti sono stati "utilizzati nella progettazione degli edifici e di tutte le opere in conglomerato cementizio ed a struttura metallica. Per quanto riguarda gli effetti diretti di un sisma sulle tubazioni interrate, per l'elasticità propria della condotta, si è proceduto alla verifica strutturale allo scuotimento sismico per il metanodotto in oggetto con i parametri scaturiti dall'analisi sopra riportata". Inoltre la prescrizione A.2) contenuta nel decreto VIA n. 70 del 7.3.2011 (doc. 12 ric.) contiene prescrizioni atte a contenere la vulnerabilità della condotta, in caso di sisma.

Sussistono, per quanto precede, plurime ragioni per addivenire al rigetto del secondo motivo di ricorso.



16. Con il terzo motivo di gravame parte ricorrente contesta la violazione del principio di precauzione.

Anche questo motivo va disatteso.

A dimostrazione del fatto che non vi è stata violazione del principio di precauzione, è sufficiente richiamare quanto osservato in conclusione del paragrafo precedente, in ordine allo svolgimento di approfondito esame, nel corso del procedimento VIA, degli stessi profili problematici oggi sollevati da parte ricorrente. Le puntuali prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione, concernenti sia l'esecuzione dei lavori, che la successiva fase di controllo consentono di escludere la violazione del principio di precauzione in concreto.

Il Collegio ritiene al riguardo di condividere quanto argomentato dalla difesa di Snam in merito al fatto che le disposizioni contenute nel Codice dell'ambiente e, più in generale, tutta la normativa ambientale sono ispirate dal principio di precauzione. Ne consegue che il provvedimento impugnato non viola il principio predetto ma, anzi, su questo si fonda, in quanto è basato sulla favorevole valutazione ottenuta in sede di VIA, resa dall'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, previo esame degli elementi fattuali e delle risultanze scientifiche acquisite nel corso dell'istruttoria (vedi, in particolare il SIA e le successive integrazioni).

Poiché l'istituto della VIA costituisce applicazione e concretizzazione del principio di precauzione che permea di sé l'intero Codice dell'Ambiente, la questione che si poneva era unicamente quella di stabilire se l'impianto fosse o meno soggetto a VIA. Una volta che la VIA è stata svolta e si è conclusa in termini favorevoli al progetto, non si può censurare in astratto la violazione dell'invocato principio, dovendosi semmai appuntare le critiche sui singoli passaggi motivazionali o istruttori della Valutazione (fermi restando i limiti già sopra evidenziati al sindacato

di questo Giudice rispetto a valutazioni a carattere tecnico-discrezionale). Peraltro il principio di precauzione in materia ambientale può essere invocato solo quando si tratti di situazioni in cui regna l'incertezza scientifica, tale, quindi, da imporre l'adozione di misure idonee alla salvaguardia dell'habitat naturale.

Nel caso di specie, non è ravvisabile una situazione di incertezza scientifica in relazione alla pericolosità di una sostanza come il gas naturale né in relazione al rischio sismico ed alle possibili conseguenze del suo verificarsi (vedi TAR Lazio, III, n. 2108/2016 già citata). In conclusione il problema che si pone nella specie non è quello del rispetto del principio di precauzione in relazione ai rischi evidenziati da parte ricorrente ma quello, ben diverso, di stabilire se, nella fattispecie in esame, l'Autorità abbia verificato con tutta la diligenza del caso e, all'esito dell'istruttoria svolta, abbia predisposto tutte le possibili misure di sicurezza atte a fronteggiare i rischi stessi.

Il motivo va pertanto respinto.

17. Con il quarto motivo di gravame la Regione Abruzzo contesta la violazione della c.d. "normativa Seveso", in ragione della asserita mancata valutazione di rischio di superamento delle soglie in materia di trattamento e utilizzo delle "sostanze pericolose", quali il "gas combustibile".

La censura è basata, invero, su un presupposto errato, legato all'erronea assunzione secondo cui che nella centrale si svolgerebbero procedimenti industriali per la "manipolazione" del gas (cfr. pag. 25 ricorso introduttivo seconda riga), elemento di fatto dirimente, in quanto è soltanto l'ipotetica attività di "manipolazione" del gas naturale che consentirebbe di ricondurre la centrale di compressione in discorso alla nozione di "impianto", con conseguente assoggettamento di essa alla normativa "Seveso" (che, nella parte di interesse, prevede il previo rilascio del NOF da parte del competente Comitato Tecnico Regionale).

In realtà, non vi è in atti alcuna prova di attività manipolative all'interno della centrale di compressione, rilevanti ai fini dell'applicazione della normativa invocata dalla ricorrente.

L'art. 4 del d.lgs n. 334/1999 (ora art. 2 del d.lgs n. 105/2015), infatti, prevede che: “il presente decreto non si applica: d) al trasporto di sostanze pericolose in condotte, comprese le stazioni di pompaggio al di fuori degli stabilimenti soggetti al presente decreto”.

Questa Sezione (sent. ult. cit.) - così come, negli stessi termini, il Consiglio di Stato in sede di appello, con la sentenza n. 1392/2017 TAR – ha già avuto modo di chiarire che non può ricondursi al concetto di “manipolazione” del gas l'attività che conduce soltanto ad una variazione della pressione (sentenza Cons. Stato n. 1392/2017). Al contrario, quello per cui è causa è un impianto in cui il gas naturale si limita a transitare, a differenza di quanto avviene, ad esempio, in un impianto di rigassificazione.

Peraltro la censura ha carattere ipotetico, poiché basata soltanto su un eventuale superamento delle soglie considerate in sede di VIA.

Non applicandosi la normativa “Seveso” di cui al d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334 non occorre il previo rilascio del nulla osta da parte del competente Comitato Tecnico Regionale.

Anche il quarto motivo del ricorso originario va dunque respinto.

18. Venendo ora all'esame dei motivi aggiunti, il Collegio rileva che, con il primo di essi, la Regione Abruzzo deduce che l'opera portata all'esame del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14-quater, comma 3, seconda parte, della legge n. 241/1990 (doc. 1 ric.) non corrisponderebbe a quella approvata dal MISE con il decreto 7 marzo 2018, in quanto il progetto, in questo secondo caso, avrebbe avuto ad oggetto la centrale di compressione e le quattro linee di collegamento al metanodotto esistente, mentre, nel procedimento ai sensi dell'art. 14-quater,

comma 3, seconda parte, gestito dal DICA della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sarebbe stato esaminata la sola parte di progetto relativa alla Centrale e non anche quelle afferente alle linee di collegamento. In realtà, il procedimento avviato avanti al MISE ex art. 52-quinquies del d.P.R n. 327/2001 ha avuto ad oggetto il progetto della Centrale di compressione gas di Sulmona e le relative quattro linee di collegamento (doc. 12 Snam, nota del MISE del 30.8.2011, recante quale oggetto: “Centrale di compressione gas di Sulmona e delle quattro linee di collegamento alla rete Snam Rete Gas esistente”). La Conferenza di Servizi del 12 novembre 2014 (doc. 14 Snam), come si è visto, stante il dissenso manifestato dalla Regione, si concludeva con la remissione del procedimento al Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241/1990. La nuova fase procedimentale non poteva che riguardare lo stesso progetto già all’esame del MISE nel procedimento principale: non a caso tutti i verbali redatti avanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri si riferiscono al superamento della mancata intesa in relazione al seguente progetto: “Centrale di compressione gas di Sulmona e delle quattro linee di collegamento alla rete Snam Rete Gas esistente, ai sensi dell’art. 14-quater, legge n. 241/90 e successive modificazioni”. E’ su tale progetto che, pertanto, si è pronunciato il Consiglio dei Ministri a conclusione della fase endo-procedimentale de qua, senza che possa avere alcuna conseguenza decisiva la carenza meramente formale e “nominale” (che non può prevalere sulla sostanza del procedimento svolto), relativo alla dicitura utilizzata nell’oggetto della delibera del Consiglio dei Ministri, riferita alla sola “Centrale di compressione”, senza menzionare le quattro brevi linee di collegamento, che, in ogni caso, facevano parte del progetto esaminato.

19. Quanto ai restanti motivi aggiunti, contenendo essi censure sovrapponibili a quelle già proposte in sede di ricorso introduttivo e sopra esaminate, il Collegio

non può che respingerli per le stesse motivazioni ampiamente esposte nei superiori paragrafi.

20. Conclusivamente il ricorso e i motivi aggiunti debbono essere integralmente respinti.

In ragione della notevole complessità delle questioni trattate, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- respinge il ricorso;
- respinge i motivi aggiunti.

Spese di causa integralmente compensate tra tutte le parti in causa.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente

Achille Sinatra, Consigliere

Claudio Vallorani, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Claudio Vallorani**

**IL PRESIDENTE**  
**Gabriella De Michele**

IL SEGRETARIO