

Procedura autorizzativa di un gasdotto finalizzato al trasporto di gas naturale transfontaliero verso il territorio nazionale

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 17 febbraio 2016, n. 2108 - De Michele, pres.; Dongiovanni, est. - Regione Puglia (avv. Liberti) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Gasdotto finalizzato al trasporto di gas naturale transfontaliero verso il territorio nazionale - Trasporto di gas naturale dall'Azerbaijan (Mar Caspio) verso l'Italia, passando per la Grecia e l'Albania attraverso il Mar Adriatico - Progetto di realizzazione - Tratto off shore - Procedura autorizzativa - Applicabilità al terminale di ricezione del gasdotto della normativa «Seveso» contenuta nel d.lgs n. 334 del 1999.

(Omissis)

FATTO

La vicenda in esame ha ad oggetto la procedura autorizzativa riguardante il progetto di realizzazione del gasdotto "Trans Adriatic Pipeline – DN 900 (36")" (di seguito, anche TAP) finalizzato al trasporto di gas naturale transfontaliero verso il territorio nazionale (con approdo in Puglia, nel comune di Melendugno, nella porzione di costa tra San Foca e Torre Specchia Ruggeri) e l'Europa occidentale.

In particolare, è previsto che il predetto gasdotto trasporti gas naturale dall'Azerbaijan (Mar Caspio) verso l'Italia, passando per la Grecia e l'Albania attraverso il Mar Adriatico.

Il progetto di che trattasi prevede, invero, un tratto *off shore* costituito da una condotta sottomarina (che attraversa, come detto, il Mar Adriatico) lunga 45 Km, un punto di approdo costituito da un tunnel di circa m. 1485 ed un tratto *on-shore* costituita da una condotta interrata di circa 8,2 Km.

Il predetto gasdotto TAP, da collegare alla rete nazionale gestita da SNAM il cui sito è situato nella città di Mesagne (BS), è stato incluso, con decreto del Ministero dello Sviluppo economico 21 ottobre 2010 n. 48973, nella rete nazionale dei gasdotti e costituisce una priorità di carattere nazionale, ai sensi dell'art. 37 del decreto legge n. 133 del 2014, convertito in legge n. 164 del 2014.

Il progetto TAP è stato dapprima oggetto di un procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA), ai sensi del D.lgs n. 152 del 2006, e, successivamente, della procedura di autorizzazione unica prevista dall'art. 52 *quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001.

Per quanto riguarda il procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA), il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (anche MATTM), con decreto n. 223 dell'11 settembre 2014, ha riconosciuto la compatibilità ambientale del progetto presentato dalla società TAP (Trans Adriatic Pipeline AG), pur sancendo nella prescrizione A13) l'applicabilità al progetto stesso (relativamente al terminale di ricezione – PRT) della "normativa Seveso" di cui al D.lgs n. 334 del 1999 nella parte in cui prevede il rilascio del nulla osta di fattibilità (NOF) da parte del Comitato Tecnico della Regione Puglia.

Successivamente, dopo interlocuzioni con la Commissione europea ed il Ministero dell'Interno, il Direttore generale per le valutazioni ambientali del MATTM, con nota del 2 dicembre 2014, nel superare la predetta prescrizione A13), ha ritenuto che il terminale di ricezione – PRT – fosse escluso dall'ambito applicativo del d.lgs n. 334 del 1999, non rientrando il PRT nella nozione di "stabilimento" ivi prevista, trattandosi di un elemento connesso con il sistema di trasporto del gas (e quindi escluso dall'applicazione della citata normativa).

Avverso tale nota, peraltro conosciuta in sede di conferenza di servizi del 3 dicembre 2014 tenutasi presso il MISE, ha proposto impugnativa la Regione Puglia (RG n. 2242/2015), chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, per i seguenti motivi:

1) violazione ed erronea applicazione degli artt. 6 e 7 del d.lgs n. 334 del 1999.

La decisione di non ritenere il PRT assoggettabile alla normativa "Seveso" di cui al D.lgs n. 334 del 1999 è illegittima posto che il terminale di ricezione previsto nel progetto non può essere considerato un elemento del gasdotto che attiene esclusivamente al sistema di trasporto bensì un impianto, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto citato; ciò in quanto sono presenti una stazione di riduzione della pressione e di misura fiscale del gas, un gruppo elettrogeno, un impianto di riscaldamento del gas, una centrale di controllo per la gestione del metanodotto e due camini di sfiato. Ora, il citato art. 2, comma 1, del d.lgs n. 334 del 1999, nel definire la nozione di "impianto" fa riferimento all'unità tecnica all'interno di uno stabilimento in cui sono, tra l'altro, manipolate sostanze pericolose, e l'attività di riscaldamento del gas costituisce di certo un'attività di manipolazione del gas naturale. Né può ritenersi che la quantità trattata sia in quantità inferiore a quella prevista dalla normativa citata in quanto lo stesso Comando dei VV.FF., con nota del 4 febbraio 2013, ha rilevato che l'hold-up all'interno del PRT è di circa 100 tonnellate, ovvero una quantità tale da assoggettare l'impianto di che trattasi alla normativa "Seveso";

*2) violazione delle regole del contrarius actus; violazione degli artt. 21 *quinquies* e 21 *octies* della legge n. 241 del 1990; eccesso di potere per omesso apprezzamento dei presupposti di fatto e di diritto.*

La decisione di superare la prescrizione A13) del DM n. 223/2014 è stata assunta dal Direttore generale per le valutazioni ambientali del MATTM, in violazione del principio del *contrarius actus* che impone di seguire la medesima procedura svolta per la sua adozione; in ragione di ciò, il ritiro di tale prescrizione avrebbe dovuto essere preceduta da una nuova convocazione della commissione VIA.

Altresì, la nota impugnata è stata adottata in violazione degli artt. 21 *quinquies* e 21 *octies* della legge n. 241 del 1990, non sussistendo ragioni di opportunità tali da giustificare il superamento della prescrizione A13);

3) *eccesso di potere per travisamento ed erronea considerazione dei presupposti e difetto di istruttoria; illogicità manifesta e difetto di motivazione.*

La decisione di superare la prescrizione A13) del DM n. 223/2014 è stata adottata senza una adeguata istruttoria tecnica, ciò nonostante non vi sia dubbio che, all'interno del PRT, vi sia un'attività di manipolazione del gas, consistente nel riscaldamento della sua temperatura al fine di poterlo immettere nella rete nazionale di distribuzione gestita da SNAM;

4) *violazione e falsa applicazione del d.lgs n. 334 del 1999 e della legge regionale n. 6 del 2008.*

Il procedimento previsto dalla normativa "Seveso" finalizzato a valutare la sicurezza degli impianti della specie è autonomo rispetto a quello ambientale tanto che quest'ultimo deve recepire le eventuali prescrizioni derivanti dalla procedura di cui al d.lgs n. 334 del 1999.

Peraltro, l'assoggettamento a tale normativa non ne compromette la realizzazione bensì ne accresce il livello di sicurezza ma ciò nonostante è stato ritenuto, erroneamente, non applicabile alla fattispecie in esame il d.lgs n. 334 del 1999;

5) *violazione del principio di precauzione.*

La decisione di superare la prescrizione A13) del D.M. n. 223/2014 viola, altresì, il principio di precauzione che costituisce uno dei principi di derivazione comunitaria, posto a tutela dell'ambiente e della salute.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e la Soc Trans Adriatic Pipeline AG Italia, chiedendo il rigetto del ricorso perché infondato nel merito.

Con ordinanza n. 1091/2015, è stata respinta la domanda di sospensiva.

Successivamente, la Regione Puglia ha proposto il ricorso RG n. 8712/2015 con cui ha impugnato il decreto n. 72 del 16 aprile 2015 (in cui il MATTM ha ribadito il superamento della predetta prescrizione A13 contenuta nel DM n. 223/2014) nonché tutti gli atti della procedura di autorizzazione unica prevista dall'art. 52 *quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001.

In particolare, la procedura da ultimo indicata ha registrato i seguenti passaggi:

- in data 3 dicembre 2014, la conferenza di servizi avviata presso il Ministero dello Sviluppo economico (anche MISE) si è conclusa negativamente in ragione del dissenso espresso dalla Regione Puglia, relativamente alla localizzazione del gasdotto nel Comune di Melendugno;

- in ragione di ciò, il MISE ha rimesso gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini della composizione del dissenso, chiedendo l'attivazione della procedura prevista dall'art. 14 *quater*; comma 3, della legge n. 241 del 1990;

- la procedura si è svolta in tre fasi, come previsto dal citato art. 14 *quater*; comma 3, della legge n. 241 del 1990, a partire dall'11 febbraio fino al 30 marzo 2015 (durante tale periodo, si sono svolte cinque riunioni in data 11 e 18 febbraio, 2, 24 e 30 marzo), nelle quali la Regione Puglia ha ribadito il proprio dissenso alla realizzazione del progetto;

- in data 29 aprile 2015, il Consiglio dei Ministri ha deliberato il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione del gasdotto TAP;

- con decreto n. 11179 del 21 maggio 2015, il MISE ha quindi approvato il progetto definitivo del gasdotto TAP.

Avverso tali provvedimenti che hanno condotto all'approvazione del progetto TAP, la Regione Puglia ha chiesto l'annullamento per i seguenti motivi:

1) *violazione e falsa applicazione di legge (art. 1, comma 8 bis, legge n. 239 del 2004; art. 14 quater della legge n. 241 del 1990, art. 52 quinquies del dpr n. 327 del 2001 e art. 117 Cost.); violazione dei principi in materia energetica; incompetenza, eccesso di potere, per erronea presupposizione, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà.*

Il procedimento disegnato dall'art. 52 *bis* e ss. del dPR n. 327 del 2001, finalizzato al rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche facenti parte delle reti nazionali, prevede un'intesa di tipo "forte" con la Regione interessata, quale corollario del fatto che le due posizioni (quella statale e regionale) sono poste sullo stesso piano.

Le modalità di raggiungimento dell'intesa ("forte") sono invero fissate nei commi 5 e 6 dell'art. 52 *quinquies* del citato d.P.R. n. 327 del 2001; a sua volta, il citato comma 6 è stato sostituito dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 che, nell'intento di semplificare i procedimenti autorizzativi della specie, prevede quanto segue "Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'articolo 52- *quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all' articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai procedimenti

amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato articolo 52- quinquies del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001”.

Il MISE, una volta registrato il dissenso espresso della Regione Puglia (in data 3 dicembre 2014 all’esito della conferenza di servizi) avrebbe quindi dovuto attivare la procedura di cui al citato art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 e non quella disciplinata dall’art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

Ed invero, la predetta norma del 2004 si pone in termini di specialità rispetto a quanto previsto dall’art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 e, pertanto, doveva essere applicata alla fattispecie in esame.

Peraltro, anche la motivazione che il MISE fornisce quale causa della mancata intesa non corrisponde a quanto accaduto in sede di conferenza di servizi.

La Regione Puglia si è infatti sempre dichiarata favorevole alla realizzazione del progetto ma si è trovata in disaccordo in ordine alla localizzazione del punto di approdo nel Comune di Melendugno, alla sicurezza ed all’incompletezza dell’opera (che non contempla le opere di raccordo con la rete nazionale presso il Comune di Mesagne, distante circa 60 Km dal punto di approdo); tale posizione è stata espressa dall’ente territoriale anche durante la procedura di VIA.

Ciò nonostante, anche nel caso in cui la Regione Puglia avesse assunto una posizione di netta contrarietà alla realizzazione dell’opera, ciò non avrebbe comunque consentito l’utilizzo di una procedura di superamento del dissenso diversa da quella prevista dalla legge e contemplata nel citato art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004, la cui corretta interpretazione è stata peraltro sancita dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 239/2013;

2) violazione dell’art. 117 Cost.; illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell’art. 14 quater, comma 3, della legge 241 del 1990.

Nel caso in cui si ritenga che, nella fattispecie in esame, la procedura di cui all’art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 prevalga su quella descritta dall’art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004, la prima norma deve ritenersi affetta da profili di incostituzionalità nella misura in cui prevede che la decisione unilaterale si sostituisca a moduli decisionali di natura bilaterale;

3) violazione e falsa applicazione di legge (art. 1, comma 8 bis, legge n. 239 del 2004; art. 14 quater della legge n. 241 del 1990, art. 52 quinquies del dpr n. 327 del 2001 e art. 117 Cost.); violazione dei principi in materia energetica; incompetenza, eccesso di potere, per erronea presupposizione, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà.

La Regione Puglia, durante le riunioni che si sono svolte presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha proposto soluzioni alternative come quella di spostare il punto di approdo in una zona ricompresa nel territorio del Comune di San Pietro Vernotico.

Il predetto Comune di San Pietro Vernotico è stato peraltro invitato nella riunione del 2 marzo 2015 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, in quell’occasione, ha dichiarato che, previa trasmissione della documentazione necessaria, avrebbe sottoposto la questione alla consultazione referendaria della comunità locale.

Ciò nonostante, la Presidenza del Consiglio ha ritenuto che il progetto non fosse modificabile in maniera radicale ma solo in aspetti marginali tanto che tale soluzione alternativa non è stata presa in seria considerazione;

4) violazione e falsa applicazione di legge (d.lgs n. 334 del 1999; artt. 26 e 28 del d.lgs n. 152 del 2006); violazione del principio di precauzione, incompetenza, eccesso di potere per erronea presupposizione, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà.

I provvedimenti impugnati sono illegittimi laddove hanno sancito che il terminale di ricezione del gasdotto (PRT) non sia assoggettabile alle prescrizioni dettate nella c.d. “normativa Seveso” (D.lgs n. 334 del 1999) nella parte in cui prevede il rilascio del NOF (nulla osta di fattibilità) da parte del Comitato tecnico regionale competente, previa trasmissione allo stesso del rapporto di sicurezza relativo all’impianto da realizzare.

Ed invero, nonostante nel decreto VIA n. 223 dell’11 settembre 2014, il MATTM abbia inserito la prescrizione A13) che prevedeva il previo rilascio del NOF, lo stesso Ministero ha poi avviato una interlocuzione con la Commissione europea sull’assoggettabilità del PRT alla normativa “Seveso”; a sua volta, il Ministero dello Sviluppo economico ha interessato il Ministero dell’Interno sulla medesima questione.

In altre parole, il MISE, invece, di monitorare il rispetto delle prescrizioni contenute nel decreto VIA n. 223/2014, basate peraltro sull’applicazione del principio di precauzione, ha invece avviato un’interlocuzione al fine di scongiurare l’applicabilità.

All’esito di tale interlocuzione, poi, il Ministero dell’Interno, con nota del 25 novembre 2014, ha ritenuto che il PRT non rientrasse nella nozione di “stabilimento” ma facesse parte del sistema di trasporto del gas, non assoggettabile quindi alla “normativa Seveso”.

Peraltro, la posizione del Ministero dell’Interno è stata espressa da un organo incompetente in quanto la normativa citata rimette al comitato tecnico regionale la competenza in materia.

Altresi, il parere espresso dal Ministero dell’Interno si basa sulle argomentazioni fornite dalla Commissione europea che, però, non ha affermato, in maniera chiara, che il PRT del TAP non sia assoggettabile alla “normativa Seveso”.

A sua volta, il MATTM, lo stesso giorno in cui ha acquisito il parere del Ministero dell’Interno (25 novembre 2014), ha risposto al MISE affermando che la prescrizione A13) doveva ritenersi superata, così evidenziando un chiaro difetto di istruttoria.

Il superamento della predetta prescrizione è stata poi sancita con nota del 2 dicembre 2014 del Direttore generale del MATTM.

Ora, anche questa nota è affetta dal vizio di incompetenza in quanto, ai sensi degli artt. 19 e 21 del d.lgs n. 334 del 1999, competente all'istruttoria è il comitato tecnico regionale che, peraltro, non ha nessun rapporto di subordinazione con l'amministrazione centrale dell'Interno;

5) violazione e falsa applicazione di legge (artt. 6 e 7 del d.lgs n. 334 del 1999; artt. 19 e ss. del d.lgs n. 152 del 1999; art. 52 quinquies del dpr n. 327 del 2001); eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e motivazione.

Il superamento della prescrizione A13) contenuta nel decreto VIA n. 223/2014 è stato, infine, sancito con l'adozione del decreto MATTM n. 72 del 16 aprile 2015.

Tuttavia, il decreto n. 72/2015 avrebbe dovuto essere adottato in applicazione del d.lgs n. 152 del 2006 ovvero acquisendo il parere delle amministrazioni interessate tra cui la Regione Puglia.

Ciò non è avvenuto, nonostante la predetta prescrizione fosse stata assunta in applicazione del principio di precauzione di derivazione comunitaria;

6) violazione e falsa applicazione di legge (artt. 6 e 7 del d.lgs n. 334 del 1999); eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e motivazione.

È errata l'affermazione secondo cui il PRT non sarebbe assoggettabile alla normativa "Seveso" ciò in quanto l'art. 3 del D.lgs n. 334 del 1999, nel fornire la definizione di "stabilimento", fa riferimento alla presenza di "impianti" all'interno dei quali vengono, tra l'altro, manipolate sostanze pericolose.

Ora, il PRT si estende su un'area di circa 12 ettari e la sua realizzazione prevede la costruzione di una serie di impianti in cui viene "manipolato" gas naturale; in particolare, il gas viene sottoposto ad una variazione di pressione e di temperatura, ciò per poterlo immettere nella rete di distribuzione nazionale gestita da SNAM Rete Gas spa.

Da ciò deriva che non si tratta soltanto di un sistema di trasporto del gas naturale bensì di uno stabilimento in cui viene effettuata un'attività di manipolazione che, pertanto, deve essere assoggettata alle prescrizioni di cui al d.lgs n. 334 del 1999.

Si sono costituiti in questo giudizio (RG n. 8712/2015) la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il MISE, il MATTM, il Ministero dell'Interno e la società TAP AG, chiedendo il rigetto del ricorso perché infondato nel merito; in particolare, la società TAP AG ha, altresì, eccepito l'inammissibilità dei primi tre motivi del predetto ricorso, per carenza di interesse (nel senso cioè che la procedura di cui all'art 14 *quater* della legge n. 241 del 1990 avrebbe garantito una partecipazione più intensa di quella disegnata dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004) nonché la tardività nell'impugnazione del decreto n. 72 del 16 aprile 2015, comunicato alla Regione Puglia in data 17 aprile 2015 (mentre il ricorso è stato notificato in data 29 giugno 2015).

In prossimità della trattazione del merito dei due ricorsi, le parti hanno depositato memorie, anche di replica, insistendo diffusamente nelle loro rispettive conclusioni.

Alla pubblica udienza del 27 gennaio 2016, le cause, dopo la discussione delle parti, sono state trattenute dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

A) Premessa

Va, anzitutto, disposta la riunione dei ricorsi RG n. 2242/2015 e n. 8712/2015, ai sensi dell'art. 70 del codice del processo amministrativo (C.P.A.), per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva; ciò determina, per le stesse ragioni, che l'estensore della relativa sentenza sia unico per le due impugnative.

B) Sintesi delle questioni proposte con il ricorso introduttivo del giudizio e con i due atti di motivi aggiunti, ai fini di una trattazione congiunta delle relative censure.

Al fine di svolgere una trattazione lineare e, allo stesso tempo, non dispersiva, occorre individuare i punti comuni delle impugnative proposte, in modo da consentire un esame congiunto delle censure contenute nei due distinti gravami.

1. La prima questione (ricavabile dai cinque motivi proposti con il ricorso RG n. 2242/2015 e dai motivi nn. 4, 5 e 6 del gravame RG n. 8712/2015) riguarda, in sintesi, l'applicabilità al terminale di ricezione del gasdotto (PRT) della normativa "Seveso" di cui al d.lgs n. 334 del 1999 ed oggetto della prescrizione A13) del D.M. n. 223/2014 (da ultimo, superata con il D.M. n. 72 del 16 aprile 2015); in questo caso, i richiamati motivi saranno trattati congiuntamente in quanto connessi.

2. Il secondo punto controverso riguarda la procedura utilizzata in ambito governativo per superare il dissenso espresso dalla Regione Puglia nell'ambito della procedura di autorizzazione unica prevista dagli artt. 52 *bis* e ss. del d.P.R. n. 327 del 2001; si tratta dei motivi nn. 1, 2 e 3 del ricorso RG n. 8712/2015.

C) Primo punto: applicabilità al terminale di ricezione del gasdotto TAP - PRT - della normativa "Seveso" contenuta nel d.lgs n. 334 del 1999 (motivi da 1 a 5 del ricorso RG n. 2242/2015 e motivi nn. 4, 5 e 6 del gravame RG n. 8712/2015).

1. Passando quindi all'esame della prima questione posta da parte ricorrente, si tratta di verificare se, nel caso di specie, il PRT sia assimilabile ad un impianto o ad uno stabilimento ai sensi del d.lgs n. 334 del 1999, oppure costituisca un elemento del sistema di trasporto del gas, escluso dall'applicazione della normativa citata (l'art. 4, comma 1, lett. d, dell'allora vigente d.lgs n. 334 del 1999 prevede invero che sono esclusi dal campo di applicazione della normativa "Seveso" "il trasporto di sostanze pericolose in condotta, comprese le stazioni di pompaggio, al di fuori degli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma 1").

Al riguardo, è però necessario, in via preliminare, enucleare alcuni elementi di fatto:

- il problema dell'applicabilità della normativa "Seveso" è emerso sin dall'inizio dell'esame del progetto TAP tanto che la stessa Commissione VIA/VAS, nel parere del 29 agosto 2014, ha inserito la prescrizione (poi divenuta A13 nel decreto 223/2014 e riguardante la preventiva acquisizione, con riferimento al PRT, del nulla osta di fattibilità rilasciato, ai sensi del d.lgs n. 334 del 1999, dal comitato tecnico regionale), ma in forma dubitativa ovvero "*se ed in quanto prescritto e/o previsto*";

- tale prescrizione è stata inserita nel D.M. n. 223/2014, ma successivamente alla sua adozione, continuando a sussistere dubbi sull'applicabilità del d.lgs n. 334 del 1999 alla fattispecie in esame, il MISE ha chiesto uno specifico approfondimento in ordine all'assoggettabilità del PRT alla normativa "Seveso" ai Ministeri dell'Interno e dell'Ambiente, ciò sul presupposto della loro competenza in materia di sicurezza e di impianti a rischio di incidente rilevante;

- allo stesso tempo, il MATTM ha chiesto uno specifico parere alla Commissione europea che, con nota del 21 ottobre 2014, non ha escluso che i PRT possano essere localizzati fuori da stabilimenti e quindi essere esclusi dall'applicazione della normativa "Seveso";

- a sua volta, il Ministero dell'Interno, con nota del 25 novembre 2014, ha ritenuto il PRT del progetto TAP non assoggettabile alla normativa "Seveso", ciò anche alla luce di quanto espresso nel parere della Commissione europea;

- in data 28 novembre 2014, presso il MISE si è svolta una riunione tecnica sulla questione a cui hanno partecipato il MATTM ed il Ministero dell'Interno;

- al termine di tale attività istruttoria, il Direttore centrale del MATTM, con nota del 2 dicembre 2014, sulla base dell'interlocuzione con la Commissione europea e delle conclusioni raggiunte dal Ministero dell'Interno nella nota del 25 novembre 2014, ha ritenuto superata la prescrizione A13) inserita nel D.M. n. 223/2014, sul presupposto che il terminale di ricezione – PRT – non rientrasse nella nozione di "stabilimento" di cui al d.lgs n. 334 del 1999, trattandosi invece di un elemento connesso con il sistema di trasporto del gas (e quindi escluso dall'applicazione di tale normativa);

- con D.M. n. 72 del 16 aprile 2015, preceduto da una deliberazione sul punto del Consiglio dei Ministri in data 10 aprile 2015, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha ribadito il superamento della prescrizione A13) contenuta nel D.M. n. 223/2014, confermando il contenuto della predetta nota del 2 dicembre 2014.

2. Ciò premesso in punto di fatto, il Collegio ritiene anzitutto che possa prescindersi dall'esame dell'eccezione di irricevibilità sollevata da TAP AG Italia con riferimento alla tardività dell'impugnazione del D.M. n. 72/2015, in ragione dell'infondatezza della prospettazione sostenuta dalla Regione Puglia (secondo cui il PRT del progetto TAP sarebbe assimilabile ad uno "stabilimento" e, quindi, ricompreso nell'ambito di applicazione della normativa "Seveso", anche in applicazione del principio di precauzione).

3. Ora, la prospettazione di parte ricorrente si fonda sul presupposto che, all'interno del PRT (che si estende su una superficie di circa 12 ettari), verrebbe svolta un'attività di "manipolazione" del gas naturale, tale da far ricondurre il terminale di ricezione alla nozione di "impianto" (che, secondo l'art. 3, comma 1, lett. b, dell'allora vigente d.lgs n. 334 del 1999 è definito come "*un'unità tecnica all'interno di uno stabilimento, in cui sono prodotte, utilizzate, manipolate o depositate sostanze pericolose...*") e quindi assoggettato alla normativa "Seveso" (che, nella parte di interesse, prevede il previo rilascio del NOF da parte del competente comitato tecnico regionale).

Tale attività di manipolazione, secondo parte ricorrente, consiste nell'attività di variazione di pressione e di riscaldamento che il gas naturale proveniente dal gasdotto TAP subisce prima di essere immesso nella rete nazionale di distribuzione, la cui temperatura non può essere inferiore a 3°C.

In effetti, il terminale di ricezione (PRT) del progetto TAP è composto da una serie di elementi, la maggior parte dei quali coincidono con le prescrizioni contenute nel D.M. MISE del 17 aprile 2008 recante le regole tecniche per la progettazione, costruzione ed esercizio del sistema di trasporto del gas naturale; l'unico elemento di rilievo non contemplato nel predetto D.M. 17 aprile 2008 è quello di riscaldamento del gas, invece presente nel PRT del progetto TAP.

Ciò premesso, si tratta di verificare se, alla luce dell'attività di variazione della pressione e di riscaldamento del gas effettivamente svolta nel predetto PRT, possa ritenersi che l'impianto di che trattasi sia assimilabile alla nozione di stabilimento (e non ad un sistema di trasporto) al quale, come detto, deve applicarsi la normativa "Seveso".

Al riguardo, non risulta smentito dalle parti che l'attività che si prevede verrà svolta nell'ambito del PRT consista in una variazione limitata della pressione e della temperatura (quest'ultima di pochi gradi centigradi), ciò in quanto il gas naturale viaggia dalla stazione albanese a quella italiana sempre nello stato gassoso (e non liquido) lungo un tratto distante circa 120 Km che si sviluppa dalla stazione di compressione situata in Albania fino al PRT ubicato nel territorio di Melendugno.

Ad avviso del Collegio, tale limitata attività di riscaldamento del gas naturale proveniente nello stato gassoso dall'Albania non è assimilabile ad un'attività di manipolazione, soprattutto se si considera che questa (manipolazione) si ha piuttosto quando, nel processo di rigassificazione (ad esempio), il gas naturale dallo stato liquido (che comporta una rilevante attività di pressurizzazione in cui il gas raggiunge una temperatura negativa di 163°C) ritorna a quello gassoso, in quanto ciò necessita di una attività di vaporizzazione che, agendo sulla temperatura, lo riscalda fino a portarlo a valori di temperatura positivi, necessari per poter essere immesso nella rete di distribuzione.

Nulla di tutto questo avviene nel caso di specie, in quanto si tratta di una attività che comporta una depressurizzazione ed un riscaldamento limitati del gas naturale, al dichiarato scopo di poterlo immettere nella rete nazionale di

distribuzione, che non snatura l'attività svolta che rimane di trasporto nella misura in cui si tratta di un'inevitabile operazione per rendere compatibile la sostanza nel passaggio dalla fase di mero trasporto a quella distributiva.

Anche alla luce di quanto sopra osservato, il Collegio è quindi dell'avviso che, a fronte delle caratteristiche tecniche del processo di variazione di pressione e di riscaldamento che il gas subisce nel PRT del progetto TAP (che, peraltro, ha ricevuto in data 13 maggio 2015 il parere favorevole sulla fattibilità del progetto da parte del Comando Provinciale dei VV.FF. di Lecce, seppure ai soli fini antincendio), l'interpretazione fornita dalle amministrazioni competenti (Ministeri dell'Interno e dell'Ambiente), supportata peraltro dal parere della Commissione europea (che, in ogni caso, non ha affatto escluso che il PRT possa essere parte del solo sistema di trasporto del gas), non sia irragionevole, anche perché si tratta di questioni che sono state oggetto di approfondimento da parte degli organi competenti che, in quanto tali, dispongono delle cognizioni tecniche e di tutti gli elementi utili per operare una compiuta valutazione (il che esclude la stessa possibilità di disporre una eventuale consulenza tecnica che, nel contesto di che trattasi, si rivelerebbe inutile in quanto gli elementi di fatto non sono in contestazione).

Al riguardo, parte ricorrente invoca il principio di precauzione di derivazione comunitaria ma ciò non può arrivare a far ritenere il PRT del progetto TAP assoggettabile alla normativa "Seveso"; ed invero, la gestione precauzionale dell'ambiente viene invocata ogniqualvolta si tratta 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; peraltro, nella fattispecie in esame, non si tratta di verificare se adottare, nel dubbio, tutte le possibili misure di sicurezza bensì se il PRT rientri o meno nel sistema di trasporto del gas, in relazione al quale sono previsti differenti livelli di sicurezza (a riprova del fatto che, nel contesto di che trattasi, non sussistono margini di incertezza scientifica tali da dover invocare, nell'adozione delle relative misure di sicurezza, il principio di precauzione).

Né può ritenersi che il principio di precauzione costituisca un canone di interpretazione della normativa di settore in quanto, come detto, è la mancanza di certezze scientifiche dovute a insufficienti informazioni e conoscenze scientifiche riguardanti la portata dei potenziali effetti negativi di un organismo o di una sostanza che impone l'adozione di misure adeguate al fine di evitare o limitare effetti potenzialmente negativi.

3.1 Altre censure sollevate da parte ricorrente riguardano la mancata attivazione della procedura di cui al D.lgs n. 152 del 2006 per l'adozione del DM n. 72/2015 (con cui è stata definitivamente superata la prescrizione A13) con conseguente estromissione della Regione Puglia che non ha potuto quindi esprimere il proprio parere in merito (vgs secondo motivo del ricorso RG n. 2242/2015 e quinto del gravame n. 8712/2015).

In via preliminare, va evidenziato che l'adozione del D.M. n. 72 del 16 aprile 2015 consente di superare la censura relativa all'incompetenza del Direttore centrale delle valutazioni ambientali del MATTM che, con la precedente nota del 2 dicembre 2014, aveva per primo disposto il superamento della predetta prescrizione A13); ed invero, il D.M. n. 72/2015 ha operato una ratifica dell'operato del dirigente del MATTM, ribadendo il contenuto della predetta nota e, nel contempo, sanando un'iniziativa che non poteva essere assunta se non dallo stesso organo che aveva a suo tempo inserito quella prescrizione A13) ora superata (ovvero il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare).

3.2 Con riferimento, invece, alla estromissione della Regione Puglia dalla procedura che ha portato al superamento della prescrizione A13), va osservato quanto segue.

Al fine di far risaltare la competenza in materia della Regione Puglia, è stato anche invocato il contenuto della legge regionale n. 6 del 2008 che, ai sensi dell'art. 18, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (recante Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), attribuisce le competenze amministrative in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose; al riguardo, la predetta legge regionale, agli artt. 8 e ss., riserva alla competenza della Regione Puglia il rilascio del nulla osta di fattibilità per la realizzazione di un nuovo stabilimento di sostanze pericolose, previa istruttoria svolta dal comitato tecnico regionale di cui all'art. 19 del citato d.lgs n. 334 del 1999.

La prospettazione non può essere condivisa.

Sebbene corrisponda al vero, infatti, che il citato art. 18 del d.lgs n. 334 del 1999 riservi alle Regioni la disciplina delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, va tuttavia osservato che le previsioni contenute nella predetta legge regionale n. 6 del 2008, seppure risalenti, non possono dirsi ancora operanti, in quanto non risulta ancora stipulato l'accordo di programma con lo Stato, previsto dall'art. 20, comma 3, secondo cui "*Le disposizioni della presente legge hanno efficacia a decorrere dalla stipula dell'accordo di programma tra Stato e Regione di cui all'articolo 72, comma 3, del d.lgs. 112/1998, fermo restando quanto disposto dall'articolo 7 dello stesso decreto*" (come, peraltro, riconosciuto dalla stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 248/2009).

Da ciò deriva che la disciplina in materia di incidenti rilevanti continua ad essere regolata dal d.lgs n. 334 del 1999 (ora sostituita dal d.lgs n. 105 del 2015, in attuazione della direttiva UE 2012/18), la cui competenza è rimessa agli organi ministeriali centrali ovvero Ministeri dell'Interno e dell'Ambiente (MATTM).

Ciò posto, il MATTM, nel sancire con il D.M. n. 72/2015 il superamento della prescrizione A13), oltre ad essere stato preceduto da una deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 10 aprile 2015 (come avvenuto nel caso dell'adozione del DM n. 223/2014), ha comunque agito nell'ambito delle competenze sancite dalla normativa citata, sia quella in

materia di incidenti rilevanti sia quella che disciplina la procedura VIA statale (art. 7 del d.lgs n. 152 del 2006) che invero rimette al predetto Dicastero la relativa competenza.

Né era necessario, al riguardo, chiedere nuovamente un parere alla Commissione VIA/VAS in quanto, come detto in precedenza, il predetto organo, in sede di parere, non aveva espresso una posizione chiara al riguardo, avendo indicato quella prescrizione (ovvero la previa acquisizione del NOF dal comitato tecnico regionale) soltanto “*laddove prescritto e/o previsto*”.

3.3 In ragione di quanto sopra esposto, i motivi proposti con il ricorso RG n. 2242/2015 e quelli rubricati ai nn. 4, 5 e 6 del gravame RG n. 8712/2015 possono essere rigettati.

D) Secondo punto: la procedura di superamento del il dissenso espresso della Regione Puglia in sede di rilascio dell'autorizzazione unica di cui agli artt. 52 bis e ss. del d.P.R. n. 327 del 2001 (primo, secondo e terzo motivo del ricorso RG n. 8712/2015).

1. Con riferimento alla seconda questione, la Regione ricorrente, in estrema sintesi, è dell'avviso che la procedura da seguire per superare il dissenso espresso della Regione Puglia in sede di rilascio dell'autorizzazione unica di cui agli artt. 52 bis e ss. del d.P.R. n. 327 del 2001 avrebbe dovuto essere quella prevista l'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 e non quella utilizzata, disciplinata dall'art. 14 quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

2. La tesi non può essere condivisa per le ragioni che seguono:

- l'art. 52 quinquies, comma 6, del d.P.R. n. 327 del 2001 prevede che “*In caso di mancata definizione dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, si provvede, entro i successivi sei mesi, a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa tra il Ministro delle attività produttive e la Regione interessata, ad una nuova valutazione dell'opera e dell'eventuale proposta alternativa formulata dalla Regione dissenziente. Ove permanga il dissenso, l'opera è autorizzata nei successivi novanta giorni, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con il Presidente della Regione interessata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro competente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*”;

- successivamente, è intervenuto l'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 (introdotto, nel testo allora vigente, dal comma 1 dell'art. 38 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, come sostituito dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134) secondo cui “*Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'articolo 52- quinquies del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato articolo 52- quinquies del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001*”;

- la norma da ultimo richiamata (in particolare, nella parte in cui prevede che la procedura disciplinata nel citato art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 sostituisce quella prevista dall'art. 52 quinquies, comma 6, del dpr n. 327 del 2001) ha creato problemi interpretativi in ordine alla sussistenza ancora di casi di applicabilità della procedura di cui all'art. 52 quinquies, comma 6, del dpr n. 327 del 2001;

- la questione è stata, invero, affrontata dalla Corte Costituzionale che, con sentenza 10 novembre 2013, n. 239, ha, da un lato, chiarito le (tre) ipotesi in cui la procedura disegnata nell'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 può essere applicata e, dall'altro, ha precisato che, avendo le due norme interessate lo stesso campo di applicazione (ovvero il procedimento in caso di mancata definizione dell'intesa nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione), quella da ultimo citata ha sostituito l'art. 52 quinquies, comma 6, del dpr n. 327 del 2001;

- la Corte costituzionale, con la citata sentenza interpretativa di rigetto n. 239/2013, ha chiarito che la norma si riferisce a tre ipotesi: la prima riguarda la mancata espressione, da parte delle amministrazioni regionali, degli atti di assenso o di intesa in ordine alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del medesimo articolo entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta (i citati commi 7 e 8 affidano allo Stato, in forza del principio di sussidiarietà, l'esercizio di numerosi compiti e funzioni amministrativi nel settore energetico, con previsione dell'intesa); la seconda, regola il caso di mancata definizione dell'intesa di cui all'art. 52 quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, alla stregua del quale «*Per le infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2, l'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 è adottato d'intesa con le regioni interessate*» (il successivo comma 6, sostituito dalla norma in esame, disciplina il procedimento in caso di mancata definizione dell'intesa nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione); la terza, concerne «*il mancato rispetto da parte delle amministrazioni regionali competenti dei termini per l'espressione dei pareri o per l'emanazione degli atti di propria competenza*»;

- in sintesi, il Giudice delle leggi ha chiarito che la norma in esame (art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004) disciplina le forme di inerzia che provocano un blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa;

- posto quindi che l'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 regola, come detto, le ipotesi di inerzia mentre, nel caso di specie, non può ritenersi che sussista una tale ipotesi in quanto la Regione Puglia ha manifestato un dissenso espresso (con delibera regionale n. 2566 del 2 dicembre 2014), risulta corretta la decisione del MISE di rifarsi alla normativa generale sull'attività amministrativa, attivando la procedura prevista per il superamento dei dissensi in caso di "intesa forte" disciplinata dall'art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

Né, in relazione all'applicabilità alla fattispecie in esame della procedura delineata dall'art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, può ritenersi che la disciplina ivi contenuta non sia comunque applicabile dal punto di vista oggettivo al caso di specie.

Ed invero le esclusioni, contemplate nella norma citata, non si riferiscono alle infrastrutture il cui progetto sia sottoposto al procedimento di autorizzazione utilizzato per il progetto TAP, in quanto tale infrastruttura, nonostante l'art. 37 del decreto legge n. 133 del 2014 ne abbia riconosciuto il carattere strategico e di preminente interesse nazionale, non rientra tuttavia tra quelle di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del codice degli appalti (d.lgs n. 163 del 2006), non essendo stata inserita nel programma di cui alla c.d. "legge obiettivo" n. 443 del 2001 né in quelle disciplinate dal d.P.R. n. 616 del 1977 e dal d.P.R. n. 383 del 1994 sulla localizzazione di opere di interesse statale.

Sul punto, anche per ragioni di completezza, va tuttavia chiarito che non risulta conferente, ad avviso del Collegio, il richiamo (da parte di TAP AG Italia) all'allora vigente art. 57, comma 3-*bis*, del decreto legge n. 5 del 2012, convertito in legge n. 35 del 2012 (secondo cui "*In caso di mancato raggiungimento delle intese si provvede con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché con le modalità di cui all'articolo 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241*") in quanto la norma citata si riferisce ad una serie di infrastrutture (in particolare, oleodotti) tra le quali non sono contemplati i gasdotti.

3. Sempre per ragioni di completezza, il Collegio, con riferimento al rapporto tra la procedura di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 e quella dell'art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, ritiene di dover accogliere la prospettazione avanzata dalla società TAP secondo cui, anche a voler ritenere applicabile al caso di specie il procedimento (in ragione del rapporto di specialità) di cui al citato art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 (sul presupposto che regoli anche i casi di dissenso espresso della Regione), il fatto di aver seguito la procedura di cui all'art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 non ha provocato alcun *vulnus* alle garanzie partecipative dell'ente territoriale.

Ed invero, proprio confrontando le due procedure, può affermarsi che quella ora disciplinata dall'art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 (introdotta dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 179/2012 che ha dichiarato illegittima la precedente versione, in quanto non assicurava una fase effettiva di trattative con gli enti territoriali, in caso di "intesa forte") garantisce una trattativa più intensa (in quanto suddivisa in tre fasi) ed una partecipazione ancora maggiore dell'ente dissenziente rispetto a quella prevista nell'ambito della procedura di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004, tali da escludere eventuali profili di illegittimità dovuti all'utilizzo di una procedura al posto dell'altra (il che esclude anche il profilo di incostituzionalità dell'art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 dedotto dalla Regione Puglia).

4. Parte ricorrente lamenta poi una carenza di motivazione nel superamento del dissenso espresso dalla Regione Puglia e dei numerosi altri manifestati dagli enti comunque coinvolti nella procedura.

Sul punto, 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 dpr 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.

5. Le ulteriori censure svolte dall'ente territoriale ricorrente si attestano poi sull'irragionevolezza della scelta localizzativa prescelta e sulla mancata considerazione dell'alternativa proposta in sede di conferenza di servizi convocata ai sensi del citato art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 (ovvero spostare il punto di approdo in una zona ricompresa nel territorio del Comune di San Pietro Vernotico).

Al riguardo, va osservato quanto segue:

- come esposto nella parte in fatto, il gasdotto TAP, da collegare alla rete nazionale gestita da SNAM Rete Gas è stato incluso, con decreto del Ministero dello Sviluppo economico 21 ottobre 2010 n. 48973, nella rete nazionale dei gasdotti e costituisce una priorità di carattere nazionale, ai sensi dell'art. 37 del decreto legge n. 133 del 2014, convertito in legge n. 164 del 2014; in ragione di ciò, tale gasdotto costituisce un'infrastruttura strategica di preminente interesse per lo Stato;

- il procedimento che ha portato all'approvazione finale del progetto TAP ha - come detto - attraversato una serie molto variegata di fasi che ha avuto inizio con gli approfondimenti disposti durante la procedura VIA (DD.MM. n. 223/2014 e n. 72/2015) e che sono proseguiti con la conferenza di servizi condotta ai sensi dell'art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 (e conclusasi con la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 2015 e con l'adozione del D.M. MISE del 20 maggio 2015);

- con il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale (D.M. n. 223/2014, preceduto dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2014) è stata poi esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico sociale) e privati.

In questo quadro, il MATTM (e la commissione VIA), dopo una disamina molto articolata, è giunta ad individuare una soluzione che, nell'ambito delle competenze fissate dalla legge, ha ritenuto fosse quella che meglio contemperasse la molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici e privati.

Ora, tale valutazione presenta - come detto - profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa, sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'intervento proposto (per tutte, Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783); tale apprezzamento è sindacabile dal Giudice Amministrativo soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso cioè in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato, e sia perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione.

Nel caso di specie, tale sconfinamento del potere discrezionale non è ravvisabile e ciò è ricavabile anche da un semplice esame del parere della commissione VIA del 29 agosto 2014 (facente parte integrante del DM n. 223/2014 e fatto proprio dal Consiglio dei Ministri in data 10 settembre 2014 nell'ambito della procedura di cui all'art. 5, comma 2, lett. *c-bis*, della legge n. 400 del 1988, nonché nella seduta del 29 aprile 2015 nell'ambito di quella attivata ai sensi dell'art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990).

In quella sede, la commissione VIA ha preso in esame tutte le 11 (undici) alternative proposte nell'ambito del progetto TAP (alcune di esse anche in parte sovrapponibili alla proposta da ultimo avanzata dalla Regione Puglia, in sede di conferenza di servizi) e, per ognuna di esse, ha valutato i vari elementi impattanti sull'ambiente e sul paesaggio, i vincoli esistenti, le modalità e la tempistica di superamento; all'esito di tale approfondita disamina, non solo ha ritenuto preferibile la soluzione D1 (qui contestata) ma ha anche motivato le ragioni per cui l'alternativa più prossima (C3) non fosse da preferire (cfr pg. 121 del parere della commissione VIA allegata al DM 223/2014); sul punto, va evidenziato che l'alternativa C3 è quella che lo stesso MIBACT, nel proprio parere negativo dell'8 settembre 2014, aveva ritenuto primariamente preferibile rispetto alla soluzione D1, in quanto meno impattante in relazione agli interessi di carattere culturale che, in particolare, l'impianto di collegamento con la rete SNAM avrebbe provocato (si rammenta ancora che tale dissenso è stato superato dalla delibera del Consiglio dei Ministri in data 10 settembre 2014 adottata nell'ambito della procedura di cui all'art. 5, comma 2, lett. *c-bis*, della legge n. 400 del 1988).

Dall'esame delle valutazioni contenute nel parere della commissione VIA, fatte proprie anche dal Consiglio dei Ministri, non può non ricavarsi come quell'esercizio di amplissima discrezionalità svolta dall'amministrazione procedente non sia inficiata da manifesta illogicità né tantomeno da travisamento dei fatti, in quanto risulta che tutti i dati di fatto fossero a disposizione della commissione stessa ed oggetto di ampia ed approfondita valutazione, tanto che ogni diversa valutazione da parte del giudice non avrebbe altro effetto che quello di sconfinare nel merito della decisione assunta.

Tale conclusione non può essere nemmeno scalfita dal contenuto del parere negativo espresso dal MIBACT nel parere dell'8 settembre 2014 che, come detto, nel valutare l'impatto sugli aspetti culturali ed archeologici dell'ambiente interessato dall'intervento di che trattasi, aveva proposto una graduazione diversa delle alternative progettuali proposte nell'ambito del progetto TAP anche perché, sul punto, assume preminente rilievo il fatto che il predetto parere negativo del MIBACT è stato superato con la delibera del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del 10 settembre 2014, ai sensi all'art. 5, comma 2, lett. *c-bis*, della legge n. 400 del 1988 (la norma citata prevede, invero, che il Presidente del Governo "può deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti").

In quella sede, come detto, il Governo, dopo aver sottolineato il valore strategico dell'opera, ha ritenuto di fare proprie le ampie valutazioni svolte dalla commissione VIA del MATTM nel parere del 29 agosto 2014 all'esito delle quali è stata preferita la soluzione D1, dopo una serie di analitiche valutazioni di carattere ambientale sui tracciati alternativi proposti in sede di progetto.

Da ciò si ricava che il Consiglio dei Ministri, attraverso la tecnica della motivazione *per relationem*, ha sposato le valutazioni del MATTM che sono state ritenute preponderanti sulla base di una valutazione strategica connessa all'importanza dell'opera e della necessità di non dilatare ulteriormente i tempi di realizzazione.

In questo quadro, non può peraltro non rilevarsi come il parere negativo del MIBACT non si fosse spinto a "bocciare" totalmente il progetto TAP, nel senso cioè di ritenere l'intervento del tutto non realizzabile in quel contesto (c.d. "opzione zero"), ma avesse proposto, nell'ottica di contemperare gli interessi storico-culturali dell'area interessata, una diversa graduazione delle alternative, dichiarando di preferire all'alternativa D1 le soluzioni C3, C4, B5 e B4 (in quest'ordine); tale ordine di preferenza è stato, in particolare, dettato dal presumibile impatto sul territorio che avrà il collegamento del gasdotto con la rete nazionale gestita da SNAM Rete Gas, della lunghezza di circa 55 Km.

Al riguardo, vanno però svolte due (ulteriori) osservazioni:

- la prima riguarda il fatto che il MIBACT svolge parte delle osservazioni sull'impatto ambientale relativamente al territorio che dovrebbe essere interessato dall'impianto di collegamento con la rete nazionale senza tuttavia avere a disposizione ancora un progetto definito dell'intervento; ciò che si vuole dire è che, sebbene possano essere verosimili gli impatti ambientali ipotizzati dal predetto Dicastero, allo stato, non esiste un progetto concreto sulla base del quale poter svolgere una valutazione di impatto completa, ancorata cioè a dati progettuali stabili (sulle ragioni della mancata contestualità delle due opere e dell'assenza di un profilo di incompletezza del progetto TAP sottoposto alla procedura VIA, vgs precedente punto 2.1);

- la seconda considerazione discende dalla prima e riguarda, in ragione di quanto sopra osservato sul regime degli atti di alta amministrazione e sui dati che hanno ispirato il parere negativo del MIBACT, il limite di sindacabilità delle delibere assunte dal Consiglio dei Ministri in data 10 settembre 2014 prima ed il 29 aprile 2015, poi; ed invero, a fronte di un'istruttoria comunque approfondita operata dalle due amministrazioni statali (MATTM e MIBACT) e delle motivazioni esternate che hanno dato preferenza alla soluzione preferita dal Ministero dell'Ambiente (alternativa D1), assunte dal Consiglio dei Ministri nell'ambito del potere di effettuare una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti (come riconosciuto dall'art. 5, comma 2, lett. c-bis, della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990), ogni ulteriore valutazione diversa significherebbe, come detto, sconfinare nel merito dell'azione amministrativa, che è precluso al giudice amministrativo.

6. In ragione di quanto sopra esposto, il primo, secondo e terzo motivo del ricorso RG n. 8712/2015 vanno rigettati.

E) Conclusioni

1. Alla luce della disamina svolta nei punti precedenti, può concludersi che i ricorsi RG nn. 2242/2015 e 8712/2015, previa loro riunione, vanno respinti.

2. In ragione dell'assoluta novità e della complessità delle questioni trattate, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti del giudizio.

(Omissis)