

N. 03402/2015 REG.PROV.COLL.

N. 08353/2012 REG.RIC.

N. 08954/2012 REG.RIC.

N. 05720/2013 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 Seconda Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8353 del 2012, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:

REGIONE CALABRIA, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Benito Spanti e Paolo Arilotta dell'Avvocatura regionale ed elettivamente domiciliata presso lo Studio dell'avv. Giuseppe Maria Toscano in Roma, Viale Giulio Cesare, n. 61;

*contro*

la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, il MINISTERO DELL'AMBIENTE DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE e la COMMISSIONE TECNICA DI VERIFICA DELL'IMPATTO AMBIENTALE VIA/VAS DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro

tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

*nei confronti di*

- SOCIETA' "SEI SALINE ENERGIE IONICHE S.p.a.", in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio Cosimo Cuppone e Giuseppe Pericu ed elettivamente domiciliata presso lo Studio legale Cuppone & Partners in Roma, Piazza D'Ara Coeli, n. 1;
- MINISTERO DEI BENI DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO e MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona dei Ministri pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;
- PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA, COMUNE DI REGGIO CALABRIA, COMUNE DI MELITO PORTO SALVO, COMUNE DI BAGALADI, COMUNE DI SAN LORENZO e COMUNE DI CALANNA, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, non costituiti in giudizio;

*e con l'intervento di*

ad

adiuvandum:

- del COMUNE DI MONTEBELLO JONICO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Agostino Meale ed elettivamente domiciliato presso il dott. Alfredo Placidi in Roma, Via Cosseria, n. 2;
- del COMUNE DI CONDOFURI, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Walter Antonio Calabrò, presso il cui Studio è elettivamente domiciliato in Roma, Vicolo dei Modelli, n. 63;

sul ricorso numero di registro generale 8954 del 2012, proposto da:  
ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL WORD WIDE FUND FOR NATURE  
(WVF) ONLUS, LEGAMBIENTE ONLUS, GREENPEACE ONLUS e LEGA

ITALIANA PROTEZIONE DEGLI UCCELLI-LIPU BIRDLIFE ITALIA ONLUS, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Valentina Stefutti, presso il cui Studio sono elettivamente domiciliati in Roma, Via Aurelio Saffi, n. 20;

*contro*

la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI e il MINISTERO DELL'AMBIENTE DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliano per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

*nei confronti di*

- MINISTERO DEI BENI DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domicilia per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;
- REGIONE CALABRIA, PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA, COMUNE DI REGGIO CALABRIA, COMUNE DI MELITO PORTO SALVO, COMUNE DI CONDOFURI, COMUNE DI BAGALADI, COMUNE DI MOTTA SAN GIOVANNI, COMUNE DI SAN LORENZO e COMUNE DI MONTEBELLO JONICO, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, non costituiti in giudizio;
- SOCIETA' "SEI SALINE ENERGIE IONICHE S.p.a.", in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio Cosimo Cuppone e Giuseppe Pericu ed elettivamente domiciliata presso lo Studio legale Cuppone & Partners in Roma, Piazza D'Ara Coeli, n. 1;

sul ricorso numero di registro generale 5720 del 2013, proposto da: ITALIA NOSTRA ONLUS (Associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della nazione), CLUB ALPINO ITALIANO (C.A.I.), CONSORZIO DI TUTELA DEL BERGAMOTTO DI REGGIO CALABRIA-OLIO ESSENZIALE, ASSOCIAZIONE AMBIENTALISTA “MONDO VERDE CLUB” ONLUS, ASSOCIAZIONE “EUREKA”, ASSOCIAZIONE CULTURALE “I FOSSATESI NEL MONDO”, ASSOCIAZIONE CULTURALE “NEMESIS” e ASSOCIAZIONE “PRO PENTEDATTILO”, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, rappresentati e difesi dagli avv.ti Vittorio Angiolini, Loris Maria Nisi e Stefania Polimeni ed elettivamente domiciliati presso lo Studio dell’avv. Sebastiano Commerci in Roma, Via Parioli, n. 112;

*contro*

la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, il MINISTERO DELL’AMBIENTE DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE e la COMMISSIONE TECNICA DI VERIFICA DELL’IMPATTO AMBIENTALE VIA/VAS DEL MINISTERO DELL’AMBIENTE DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, rappresentati e difesi dall’Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

*nei confronti di*

- SOCIETA’ “SEI SALINE ENERGIE IONICHE S.p.a.”, in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio Cosimo Cuppone, Giuseppe Pericu e Ambrogio Papa ed elettivamente domiciliata presso lo Studio legale Cuppone & Partners in Roma, Piazza D’Ara Coeli, n. 1;
- MINISTERO DEI BENI DELLE ATTIVITA’ CULTURALI E DEL

TURISMO e MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona dei Ministri pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12:

- REGIONE CALABRIA, ARPA CALABRIA, ISPRA, PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA, COMUNE DI REGGIO CALABRIA, COMUNE DI MELITO PORTO SALVO, COMUNE DI MONTEBELLO JONICO, COMUNE DI CONDOFURI, COMUNE DI MOTTA SAN GIOVANNI, COMUNE DI BAGALADI, COMUNE DI SAN LORENZO, COMUNE DI CALANNA e COMUNE DI ROGHUDI, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

- del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 115 del 5 aprile 2013, pubblicato a cura della Società S.E.I. S.p.a. in Gazzetta Ufficiale, Parte II, foglio inserzioni n. 48 del 23 aprile 2013, con il quale è stata decretata la compatibilità ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale al successivo esercizio relativamente al progetto proposto dalla Società S.E.I. S.p.a. concernente la realizzazione di una centrale termoelettrica alimentata a carbone, di potenza elettrica complessiva di 1320 MWe da localizzare nel Comune di Montebello Jonico, località Saline Joniche (Reggio Calabria) e relative opere connesse, a condizione che vengano ottemperate le prescrizioni, condizioni e disposizioni indicate negli allegati nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso;
- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2012, con il quale è stata decretata la compatibilità ambientale e l'autorizzazione al successivo esercizio relativamente al progetto proposto dalla Società S.E.I. S.p.a. concernente la realizzazione di una centrale termoelettrica alimentata a carbone, di potenza elettrica complessiva di 1320 MWe da ubicarsi nella località Saline Joniche nel

Comune di Montebello Jonico (Reggio Calabria) e relative opere connesse, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Parte II, foglio inserzioni n. 138 del 24 novembre 2012;

- di ogni atto presupposto e consequenziale e comunque connesso ivi compreso il parere n. 559 del 21 ottobre 2010 reso dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale del Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Viste le costituzioni in giudizio di alcune delle parti resistenti e di quelle controinteressate intime nonché gli interventi "ad adiuvandum";

Esaminate le ulteriori memorie, anche di replica, con i documenti prodotti nei tre giudizi;

Visti gli atti tutti delle cause;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2014 il dott. Stefano Toschei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. – Va premesso che i tre ricorsi, meglio indicati in epigrafe e che si pongono in decisione, attengono alla medesima vicenda contenziosa consistente nella impugnazione, in ciascuno dei tre atti introduttivi di giudizio, dei provvedimenti attraverso i quali, prima con pronunciamento del Presidente del Consiglio dei ministri e successivamente con atto del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è stata decretata la compatibilità ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale al successivo esercizio con riguardo al progetto proposto dalla Società S.E.I. S.p.a. concernente la realizzazione di una centrale termoelettrica alimentata a carbone, di potenza elettrica complessiva di

1320 MWe da localizzare nel Comune di Montebello Jonico, località Saline Joniche (Reggio Calabria) e relative opere connesse, a condizione che vengano ottemperate le prescrizioni, condizioni e disposizioni indicate negli allegati ai decreti.

Ne consegue che i tre giudizi presentano sia sotto il profilo oggettivo che sotto quello soggettivo i presupposti rinvenibili nell'art. 70 c.p.a. per disporre la loro riunione (nella specie i ricorsi nn. R.g. 5720 del 2013 e 8954 del 2012 al ricorso n. R.g. 8953 del 2012), sia per evidenti ragioni di economia processuale sia per altrettante evidenti ragioni tese a scongiurare la, pur astratta, eventualità che lo scrutinio dei singoli gravami possa esitare in decisioni contraddittorie tra di loro.

2. – La complessa vicenda contenziosa che attraversa i tre gravami deve essere riferita nei termini che seguono tenendo conto degli atti e dei documenti versati nel corso di ciascuno dei tre processi.

In data 18 agosto 2008 la Società S.E.I. S.p.a. (d'ora in poi, per brevità, SEI) ebbe a presentare al Ministero dello sviluppo economico (d'ora in poi, per brevità, MISE) una istanza di rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed all'esercizio di una centrale termoelettrica alimentata a carbone di potenza complessiva nominale di 1320 MWe, ai sensi dell'art. 1 del decreto legge 7 febbraio 2002 n. 7 (convertito in legge 9 aprile 2002 n. 55), da realizzarsi in località Saline Joniche, nel territorio del Comune di Montebello Jonico in provincia di Reggio Calabria.

Il primo atto di svolgimento della procedura (dopo la presentazione dell'istanza) fu quello, sempre da parte di SEI, di presentare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (d'ora in poi, per brevità, MATTM) e al Ministero per i beni le attività culturali ed il turismo, già Ministero per i beni e le attività culturali, (d'ora in poi, per brevità, MIBACT), ai sensi dell'art. 23 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, la richiesta di valutazione di impatto ambientale (VIA) con riguardo alla centrale di cui al progetto, seguito dall'attivazione pubblica

della procedura di VIA per il tramite di pubblicazione su quotidiani di diffusione nazionale e locale.

Incardinatosi il modello procedimentale di conferenza di servizi, proprio del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica, con una prima riunione in data 17 settembre 2008 presso il MISE, a seguito delle osservazioni emerse in quel contesto SEI chiedeva la sospensione del procedimento, che fu concessa dal Ministero precedente che, con nota del 23 settembre 2008, chiariva alla società che il procedimento in questione doveva già considerarsi sospeso in attesa di conoscere gli esiti della parallela procedura di VIA, egualmente in corso.

Successivamente la Regione Calabria comunicava al MISE (in data 19 febbraio 2009) la deliberazione 6 ottobre 2008 n. 686 con la quale la Giunta disponeva di non accordare l'intesa regionale al procedimento di autorizzazione alla realizzazione della centrale. Detta decisione veniva quindi trasmessa dal MISE, anche ai sensi dell'art. 10-bis della legge 7 agosto 1990 n. 241, a tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento autorizzativo, con la precisazione che i lavori della conferenza di servizi erano in tal modo interrotti in attesa del giudizio di compatibilità ambientale del progetto, in seguito al quale sarebbe stato assunto il provvedimento finale e conclusivo del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica.

Accadevano poi le seguenti vicende:

- a) in data 15 aprile 2009 il MISE trasmetteva alla Regione Calabria le controdeduzioni espresse da SEI per i successivi riscontri di competenza;
- b) in data 2 luglio 2009 il MATTM chiedeva a SEI una integrazione documentale e taluni chiarimenti rispetto a quanto prodotto in sede di procedura VIA, attese le necessità emerse nel corso della procedura svolta dalla Commissione tecnica VIA/VAS del predetto Ministero, di talché SEI provvedeva in merito con deposito e pubblicazione sui quotidiani;



- c) in data 31 agosto 2009 SEI formulava richiesta (con nota inviata a MISE, MATTM e MIBACT nonché alla Regione Calabria) di applicazione della procedura disciplinata dall'art. 27 della legge n. 99 del 2009 al procedimento autorizzativo relativo alla centrale in questione;
- d) in data 8 giugno 2010 il MIBACT rendeva parere negativo comunicandolo al MATTM;
- e) in data 21 ottobre 2010 la Commissione tecnica VIA/VAS, con parere n. 559, esprimeva parere favorevole al progetto affermando la compatibilità ambientale del proposto progetto di realizzazione di centrale;
- f) in data 28 marzo 2011 il MIBACT, in esito alla valutazione delle controdeduzioni formulate da SEI rispetto al parere non favorevole, confermava il parere negativo a suo tempo espresso in ordine alla procedura di autorizzazione alla realizzazione del progetto di centrale ribadendo la non compatibilità ambientale dell'opera.

A questo punto in data 18 aprile 2011 l'ufficio di Gabinetto del MATTM chiedeva ai competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri l'attivazione della procedura prevista dall'art. 5, comma 2, lett. c-bis, della legge 23 agosto 1988 n. 400 (a mente del quale il Presidente del Consiglio dei ministri, a nome 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 seguito alla trasposizione del procedimento ed all'esito della valutazione effettuata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri il Presidente con D.P.C.M. in data 15 giugno 2012, premettendo che la VIA rientra nell'ambito della procedura unificata VIA/VAS, ha decretato la compatibilità ambientale e l'autorizzazione al successivo esercizio con riferimento al progetto di centrale proposto da SEI,

condizionandone la realizzazione al rispetto delle prescrizioni e le disposizioni contenute negli allegati al decreto.

Successivamente il MATTM, con decreto n. 115 del 5 aprile 2013, sulla scorta della nota del 13 marzo 2013 della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha decretato la compatibilità ambientale dell'opera di cui al progetto presentato da SEI rilasciando l'autorizzazione integrata ambientale all'esercizio della centrale.

3. – Con un primo ricorso la Regione Calabria ha impugnato i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e del MATTM meglio indicati in epigrafe, il primo con il ricorso principale ed il secondo con successivo ricorso recante motivi aggiunti, chiedendone l'annullamento perché affetti da numerose e rilevanti patologie.

La Regione ricorrente ha proposto un motivo di doglianza in ciascuno dei due mezzi di gravame.

Nel primo strumento di impugnazione la Regione Calabria evidenzia una patente violazione di legge con particolare riferimento ai principi costituzionali che tutelano le prerogative proprie dell'autonomia regionale nelle ipotesi di sconfinamento delle amministrazioni statali dal perimetro delle competenze per come delineate nell'art. 117 Cost. in materia di costruzione ed esercizio di impianti di energia elettrica superiore ai 300 MW termici. Nella specie l'intera procedura che ha portato all'adozione del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri non ha tenuto conto che la normativa di settore, incentrata nella disciplina di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 55 del 2002, stabilisce inequivocabilmente che l'autorizzazione unica alla realizzazione e all'esercizio di impianti di energia elettrica superiore ai 300 MW termici può essere rilasciata solo nel caso in cui sia intervenuta l'intesa da parte della Regione interessata. Peraltro l'art. 1, comma 8, lett. a), punto 7, della legge n. 239 del 2004, nell'individuare i compiti e le funzioni dello Stato in materia, precisa che i criteri per l'autorizzazione alla costruzione ed

all'esercizio degli impianti di cui sopra sono definiti tenendo conto delle linee generali dei piani energetici regionali. Ancora più incisivamente l'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, che a propria volta ha modificato l'art. 1-sexies del d.l. n. 239 del 2003, puntualizza che in caso di mancata definizione da parte della regione o delle regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 Cost. nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Da tutto quanto sopra deriva che nel corso della procedura avrebbe dovuto tenersi in significativa evidenza il Piano energetico regionale ambientale (PEAR) della Regione Calabria il cui contenuto si pone, per come è stato chiarito dal rappresentante regionale in sede di conferenza di servizi, come necessariamente impeditivo alla costruzione di un nuovo impianto nella regione atteso che in esso viene chiarito come la Regione Calabria già contribuisce a coprire il fabbisogno energetico nazionale avendo permesso la costruzione sul suo territorio di cinque impianti per la produzione di energia elettrica. D'altronde nell'area che è stata individuata per l'allocazione della centrale a carbone la Regione ha fatto propria una politica di intervento volta principalmente alla valorizzazione delle potenzialità ambientali, naturalistiche e culturali del territorio (cfr., in particolare, quando narrato nelle pagg. 3, 4 e 5 del ricorso introduttivo). Non di impatto inferiore, rispetto alla contestata legittimità del provvedimento assunto dalla Presidenza, risulta la circostanza che il PEAR della Regione Calabria impegna la regione sul fronte della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera, di talché il dissenso espresso dalla Regione Calabria nel corso della procedura avrebbe dovuto ostacolare l'adozione del provvedimento favorevole alla realizzazione dell'impianto, tenuto conto della qualificazione di "intesa forte" attribuibile all'espressione dell'avviso che la legge di settore assegna alla competenza regionale in "subiecta materia".

Nel ricorso recante motivi aggiunti la Regione Calabria ribadisce anche nei confronti del decreto del MATTM le illegittimità già rilevate con riguardo al decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri che, quale atto presupposto, finisce con il trasferire i profili patologici che lo caratterizzano all'atto ministeriale da ultimo adottato. Nel proporre il nuovo motivo di impugnazione la Regione Calabria stigmatizza l'operato ministeriale che non ha tenuto in alcuna considerazione le perplessità manifestate dalla Corte dei Conti nella nota n. 32369 del 19 settembre 2012 con la quale, rifiutando di registrare il DPCM e richiamando l'orientamento della giurisprudenza costituzionale più recente, ha avuto modo di osservare che l'intesa regionale deve essere esercitata in sede di Conferenza Stato-Regioni ovvero in Conferenza unificata "non ritenendosi che il suddetto contrasto possa essere superato attraverso l'uso sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120 Cost. costituendo, pertanto, un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento". Conseguenza a ciò che "il decreto ministeriale n. 115/13 fondato sul DPCM del 15 giugno 2012, è dunque viziato alla radice per illegittimità derivata, atteso che pretende fondare la propria giustificazione e legittimità sulla asserita possibilità di risolvere la mancata intesa con la Regione Calabria ricorrendo all'art. 5, comma 2, lettera c bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400" (cfr., in tal senso, pagg. 17 e 18 del ricorso recante motivi aggiunti).

4. - Con un secondo ricorso talune associazioni cc.dd. ambientaliste (nello specifico l'Associazione italiana per il world wide fund for nature (WWF) onlus, Legambiente onlus, Greenpeace onlus e la Lega italiana protezione degli uccelli-Lipu Birdlife Italia onlus) hanno impugnato i sopra descritti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e del MATTM, il primo con il ricorso principale ed il secondo con successivo ricorso recante motivi aggiunti, chiedendone l'annullamento in quanto formati ed adottati in modo illegittimo.

Nello specifico il ricorso principale e quello recante motivi aggiunti recano complessivamente sette motivi di doglianza che vengono qui di seguito sintetizzati (i primi quattro contenuti nel ricorso principale e gli ultimi tre recati dal ricorso per motivi aggiunti):

1) violazione della direttiva 92/43/CE nel suo complesso e in relazione agli artt. 3, 6 e 7. Violazione dell'art. 5 del DPR 8 settembre 1997 n.357. Violazione dell'art. 5, comma 2, del D.M. 17 ottobre 2007 n. 184 e dell'art. 1-bis della legge 11 febbraio 1992 n. 157. Violazione dell'art. 174 del Trattato. Violazione dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241. Le associazioni ricorrenti, impugnando il decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri ricordano che l'opera da autorizzarsi è localizzata in area ricompresa nell'ambito di tutela della c.d. direttiva Habitat 92/43/CE e facente parte della "Rete Natura 2000", un insieme di siti naturali finalizzato alla tutela della biodiversità, ossia delle specie di flora e di fauna, degli ecosistemi e degli habitat naturali. Ebbene, in aperto contrasto con il principio di precauzione di cui all'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nonché in assenza di qualsivoglia rispetto delle disposizioni contenute nel DPR 8 settembre 1997 n. 357, poi modificato dal DPR 12 marzo 2003 n. 120, con i quali sono stati attuati in Italia gli obblighi derivanti dalla direttiva Habitat, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha accettato la compatibilità del progetto proposto da SEI senza tenere conto del contesto ambientale, quale è quello delle Saline Joniche, nel quale l'opera andava ad inserirsi omettendo di considerare le caratteristiche specifiche dell'area nella quale andrà costruita la centrale, posto che neppure nella relazione resa dalla Commissione tecnica di VIA/VAS si evidenziano i necessari approfondimenti istruttori, con riguardo alla specifica normativa di protezione ambientale ora richiamata, che l'installazione di un'opera di grande impatto ambientale meritava;

2) mancata considerazione della c.d. opzione zero. Violazione dell'art. 22, comma 3, lett. c), del decreto legislativo 2 aprile 2006 n. 152. Mancata considerazione degli effetti cumulativi. Carenza di istruttoria e difetto di motivazione sotto ulteriori profili. Con il secondo motivo di doglianza contenuto nel ricorso principale le associazioni ricorrenti segnalano come dalla documentazione istruttoria e dai richiami contenuti nel decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri non risulta che nel corso della procedura si sia fatto ricorso alla verifica della c.d. opzione zero, vale a dire non si è valutata l'eventualità di non realizzare l'opera progettata laddove emergesse come insoddisfacente il rapporto costi (ambientali)-benefici (derivanti dalla realizzazione della nuova opera). Segnalano al proposito i ricorrenti che la patologia che affligge la procedura la cui legittimità è qui giudizialmente contestata si concentra nell'aver la Commissione VIA/VAS prima e la Presidenza poi, piuttosto che valutare anche la possibilità che l'opera non si realizzasse, trasformato gli impedimenti all'assentibilità della costruzione ed esercizio della centrale in "una serie di condizioni" il cui rispetto, improvvidamente ad avviso dei ricorrenti, sarebbe sufficiente a superare la scelta di non realizzare l'opera, finendo così per far recedere il rilievo del principale criterio di valutazione del progetto che deve essere per legge informato alla compatibilità ecologica dell'opera medesima;

3) travisamento, illogicità e contraddittorietà sotto diversi profili. Violazione dell'art. 10, comma 3, del d.lgs. 152/2006, eccesso di potere per sviamento. I ricorrenti segnalano poi che nel caso in esame a fronte di una valutazione positiva del progetto, sono presenti tante e tali prescrizioni (che talvolta si traducono nel rispetto di meri obblighi di legge mentre in altri casi si compendiano in meri impegni di massima privi di qualsivoglia cogenza) imposte dalla Commissione VIA/VAS prima e dalla Presidenza poi che paiono trasformare il decreto assentivo del progetto in una sorta di proposta a SEI di presentare un progetto che possa

dimostrare la possibilità di abbattere la concentrazione delle polveri o dei fumi in uscita. In tal modo si è invertito il senso del potere prescrittivo trasformandosi illegittimamente quest'ultimo in un mezzo per conformare la proposta in esame e renderla realizzabile nonostante gli insormontabili ostacoli della tutela dell'ambiente relativamente alle località interessate dalla collocazione dell'opera, senza che le osservazioni pervenute alle amministrazioni procedenti siano state adeguatamente scrutinate e senza che su di esse sia stato possibile conoscere, espressamente, l'avviso degli uffici competenti;

4) violazione di legge e/o falsa applicazione degli artt. 10, 134, 136 e 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42. Con l'ultimo motivo di impugnazione contenuto nel ricorso principale le associazioni ricorrenti evidenziano la erronea valutazione nella quale è incorsa la Commissione VIA/VAS ritenendo che il vincolo gravante sull'area territoriale interessata dalla costruzione della centrale, trattandosi di area vincolata "ope legis" ai sensi dell'art. 142 del d.lgs 42/2004 rispetto alla quale non è stato adottato il Piano paesaggistico previsto dal successivo art. 143, dovrebbe ritenersi venuto meno o meglio dovrebbe ritenersi che non sia mai divenuto operativo. Sostengono, infatti, le ricorrenti che in virtù delle modifiche successive apportate alla prima versione del testo delle norme sopra evocate risulta oggi, in particolare dopo l'intervento del d.lgs. 63/2008, che nel caso di vincoli imposti "ope legis" su aree territoriali fino a quando non sia stato approvato il Piano paesaggistico elaborato congiuntamente tra Stato e Regione il vincolo deve intendersi operante (con specifico riferimento alle aree elencate nell'art. 142, comma 1, del Codice dei beni culturali e ambientali). Ne consegue che dal momento che la Regione Calabria non si è dotata di Piano paesaggistico l'area nella quale dovrebbe realizzarsi la centrale, interessata da vincolo ambientale "oper legis", continua ad essere gravata da tale vincolo a differenza di quanto è stato affermato dalla Commissione VIA/VAS, per come

peraltro è stato puntualmente espresso nel parere del MIBACT del giugno 2010 contrario alla realizzazione del progetto. Nello specifico il Ministero sottolineava numerosi profili di criticità nel progetto di realizzazione della centrale soprattutto con riferimento all'area attraversata dall'elettrodotto "in cui si rinvenivano ben diciotto aree vincolate, o perché individuate quali SIC e/o ZPS (...) o perché gravate da vincolo diretto, quale è quello imposto dal DM 12.1.74 afferente l'area panoramica di Sanbattello, cui vanno ad aggiungersi le altre aree boscate e le fasce di rispetto delle fiumare, gravate da vincolo ope legis" (così, testualmente, a pag. 49 del ricorso introduttivo);

5) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis), della legge 23 agosto 1988 n. 400. Violazione e falsa applicazione degli artt. 95, 117, 118 e 120 Cost. Con il primo motivo espresso nell'atto recante motivi aggiunti le associazioni ricorrenti, tenendo conto di quanto segnalato dalla Corte dei Conti che ebbe a rifiutare la registrazione sul decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, contestano il comportamento assunto da Presidenza e MATM che hanno concluso in senso favorevole alla SEI il procedimento senza tenere conto delle posizioni difformi di Regione Calabria e di MIBACT, ritenendo di poterle superare semplicemente attraverso la procedura di cui all'art. 5, comma 2, lett. c-bis, della legge n. 400 del 1988. Operando in tal modo le predette amministrazioni (non) hanno tenuto in nessuna considerazione il fondamentale principio costituzionale della necessaria partecipazione dei livelli politico-territoriali coinvolti all'assunzione di deliberazioni che impattano direttamente sui loro interessi, soprattutto in procedure, quali sono quelle di forte impatto ambientale e per la salute dei cittadini, dove è legislativamente prevista la necessità di raggiungere una intesa tra i diversi livelli amministrativi protagonisti della vicenda amministrativa, da intendersi come "forte" in ragione degli interessi particolarmente sensibili che vengono in emersione. Proprio per tali ragioni, a fronte dell'espressione di avvisi di dissenso da



parte di Regione Calabria e di MIBACT né la Commissione di valutazione VIA/VAS né il Ministero dell'ambiente “avrebbero potuto dichiarare conclusa la procedura e, per gli effetti, la compatibilità ambientale della progettata opera” (così, testualmente, a pag. 36 del ricorso recante motivi aggiunti);

6) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 27 della legge 23 luglio 2009 n. 99, 1-sexies, comma 4-bis, del decreto legge 29 agosto 2003 n. 239, convertito in legge 27 ottobre 2003 n. 290 e 5-bis del decreto legge 10 febbraio 2009 n. 5, convertito in legge 9 aprile 2009 n. 33 sotto plurimi profili. Le associazioni ricorrenti contestano la scelta operata dal MATTM di condividere l'impostazione fatta propria dalla Commissione VIA/VAS di ritenere applicabile l'art. 27 della legge 99/2009 che stabilisce come la regione territorialmente interessata debba adeguatamente motivare la propria decisione in caso di dissenso della proposta ministeriale di intesa. Tuttavia la norma fa espresso riferimento alla procedura delineata dall'art. 1-sexies, comma 4-bis, del d.l. 239/2003 (convertito in l. 290/2003) che dispone che nell'ipotesi in cui non sia stata acquisita l'intesa con la regione interessata è necessario porre in essere la complessa procedura ivi descritta. Posto che nel caso in esame non è stata acquisita l'intesa favorevole della Regione Calabria, detto procedimento speciale avrebbe dovuto essere percorso secondo la prescrizione legislativa sopra richiamata, ma tale adempimento non è stato nella specie svolto sicché l'intera procedura ed i decreti gravati ne risultano inevitabilmente coinvolti in senso patologico;

7) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1-sexies del decreto legge 29 agosto 2003 n. 239, convertito in legge 27 ottobre 2003 n. 290 sotto ulteriore profilo. Da ultimo le associazioni ricorrenti rilevano come il decreto del MATTM è incorso in violazione di legge nell'aver ritenuto di poter seguire una procedura unica sia per la costruzione della centrale che dell'imponente elettrodotto ad essa servente che incide sul territorio per oltre cento chilometri, mentre le due opere soggiacciono a

procedure autorizzative diverse. Infatti l'art. 1-sexies citato al comma 1 fa espresso ed esclusivo riferimento alla costruzione di elettrodotti, mentre il successivo comma 8 stabilisce che per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore ai 300 MW termici debbano trovare applicazione le disposizioni del decreto legge 7 febbraio 2002 n. 7, convertito in legge 9 aprile 2002 n. 55. Da qui l'ulteriore profilo patologico del decreto del MATTM.

5. - Con un terzo ricorso talune associazioni ed altri enti (nello specifico Italia Nostra, il Club alpino italiano, il Consorzio di tutela del bergamotto di Reggio Calabria-olio essenziale, l'Associazione ambientalista "Mondo verde club" onlus, l'associazione "Eureka", l'associazione culturale "I fossatesi nel mondo", l'associazione culturale "Nemesis" e associazione "Pro Pentedattilo") hanno impugnato i già più volte richiamati decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e del MATTM perché affetti da numerose patologie aventi radice nella procedura svolta in modo non corretto. In estrema concentrazione descrittiva dell'incipit contenzioso, i ricorrenti lamentano che a causa di una prolungata e farraginoso procedura nonché per effetto degli interventi normativi che si sono succeduti durante il percorso procedimentale, non tutti ben compresi dai protagonisti ministeriali quanto alla loro reale portata applicativa e soprattutto in merito alla loro capacità di incidere sul procedimento rilascio dei titoli autorizzatori richiesti da SEI, la ferma opposizioni alla realizzazione della centrale rappresentata dalla Regione Calabria, anche in nome e per conto dei molti Comuni dell'area di interesse operativo diretto ed indiretto dell'attività della centrale, non è stata tenuta (quanto meno) in adeguata considerazione, finendo quindi per essere irragionevolmente dequotata la tutela della salute e del rispetto del bene ambiente delle popolazioni coinvolte nella realizzazione dell'opera.

Nello specifico il ricorso si caratterizza per sette motivi di doglianza:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 95, comma 1 e 97 Cost. anche in relazione all'art. 5, comma 2, lett. c)-bis, della legge n. 400 del 1988. Incompetenza, eccesso e sviamento di potere, irragionevolezza e carenza assoluta di motivazione. Il primo profilo di impugnazione attiene alla circostanza che la procedura avviata da SEI, piuttosto che prolungarsi per ben cinque anni, avrebbe potuto esaurirsi entro il breve termine di 180 giorni se fosse stato correttamente seguito lo spettro procedurale descritto nella disciplina normativa applicabile alla fattispecie e cioè quella recata dal decreto legge n. 7 del 2002, piuttosto che impropriamente ed illegittimamente, nonostante ben due pareri negativi espressi dalla Regione Calabria e dal MIBACT, trasferire ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c)-bis, della legge n. 400 del 1988 alla Presidenza del Consiglio dei ministri la decisione definitiva sulla procedura avviata dalla istanza a suo tempo presentata da SEI. Più in particolare, in seguito alla delibera n. 686 del 6 ottobre 2008 resa dalla Giunta della Regione Calabria in senso sfavorevole alla realizzazione della centrale "la conferenza di servizi e con essa il procedimento autorizzatorio ex dl 7/2002 si sarebbe dovuta ritenere conclusa già in questo momento, stante il carattere neutro e di mero modulo organizzatorio che la conferenza di servizi riveste" e quindi, "acquisito il diniego della Regione Calabria, il responsabile del procedimento non avrebbe potuto che dichiarare l'impossibilità del rilascio dell'autorizzazione unica richiesta dalla SEI e chiudere i lavori della conferenza di servizi" (così, testualmente, a pag. 7 del ricorso introduttivo). La inutile durata del procedimento, oltre l'arresto di cui sopra, ha illegittimamente consentito l'applicazione al detto procedimento del nuovo disposto recato dall'art. 27, comma 30, della legge 23 luglio 2009 n. 99 (seppure anche l'estensione applicativa della nuova disposizione ai procedimenti allora in corso è espressamente contestata dai ricorrenti) che ha aggiunto un ultimo periodo all'art. 1 del decreto legge n.7 del 2002 prevedendo espressamente che l'eventuale rifiuto regionale dell'intesa va considerato "tamquam non esset" se non

dovesse essere espresso con adeguata motivazione e con dettagliata indicazione delle ragioni del dissenso alla proposta ministeriale. La circostanza assume rilievo centrale nella specie atteso che la Presidenza del Consiglio dei ministri prima e il MATTM poi hanno ritenuto di poter superare il dissenso espresso dalla Regione Calabria applicando la suindicata novella seppur non riferibile “ratione temporis” al procedimento attivato da SEI.

2) violazione e falsa applicazione dell’art. 95 Cost. anche in relazione all’art. 5, comma 2, lett. c)-bis, della legge n. 400 del 1988. Violazione e falsa applicazione degli artt. 117, comma 3, 118 e 120 Cost.. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 del d.l. 7/2002, 26 del d.lgs. 42/2004 e 14-quater del d.lgs. 152/2006. Incompetenza, eccesso e sviamento di potere, irragionevolezza, illogicità manifesta, difetto assoluto di motivazione, abuso di diritto. Il secondo profilo di doglianza intende concentrarsi sulla nullità degli atti impugnati per violazione delle competenze della Regione Calabria per come garantite dall’art. 117, comma 3, della costituzione. In estrema sintesi i ricorrenti rammentano come la Corte costituzionale in numerose pronunce riferite all’applicazione delle disposizioni recate dal d.l. n. 7 del 2002 abbia qualificato in senso “forte” l’intesa regionale da esprimersi nel corso della procedura di rilascio dell’autorizzazione a realizzare opere di indubbio impatto ambientale e territoriale. Da qui l’impossibilità di utilizzare lo strumento di cui all’art. 5, comma 2, lett. c)-bis, della legge n. 400 del 1988 al fine di superare il dissenso sull’intesa espresso da una Regione in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, di valorizzazione dei beni culturali e ambientali nonché di tutela della salute e di governo del territorio, trattandosi tutti di interessi “sensibili” ed acquisiti al presidio di difesa regionale a mente dell’art. 117, comma 3, Cost.. In altri termini, a mente degli orientamenti della Corte espressi in “subiecta materia” appare evidente che l’intesa regionale vada considerata come “forte”, “nel senso che il suo mancato raggiungimento

costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (...) a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, al turismo, etc.” (così, testualmente, riproducendo uno stralcio della sentenza n. 6 del 2004 della Corte costituzionale, a pag. 51 del ricorso introduttivo). Il profilo di doglianza in questione è “arricchito” dalla richiesta di rimessione alla Corte costituzionale dell’art. 14-quater, comma 5, della legge n. 241 del 1990, qualora il Tribunale dovesse ritenere possibile e legittima tale norma al procedimento in questione, nella parte in cui non prevede la necessaria presenza del Presidente della Regione quando il Consiglio dei Ministri delibera ai sensi del suddetto comma 5 per violazione degli artt. 117, comma terzo, quarto e sesto e dell’art. 118 Cost. in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 nonché del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost. (cfr. pag. 56 del ricorso introduttivo);

3) violazione dell’art. 2 della legge 241/1990, violazione del d.l. 7/2002 in materia di tempi per la conclusione del procedimento, eccesso di potere per avere ingiustificatamente tenuto in vita il procedimento di autorizzazione all’esercizio della centrale nonostante la denegata intesa della Regione Calabria e contraddittorietà delle determinazioni del responsabile del procedimento. Tale profilo di doglianza si concentra e si incentra sull’illegittimo prolungamento della procedura ben oltre i 180 gg. dal suo avvio, per come disciplinato dall’art. 1 del d.l. n. 7 del 2002 e nonostante l’espressione del dissenso da parte della Regione Calabria, specificandosi come il responsabile del procedimento avrebbe dovuto definire in via conclusiva il modulo procedimentale della conferenza di servizi piuttosto che consentire la trasmigrazione della procedura verso la Commissione tecnica VIA;

4) violazione di legge ed erronea interpretazione di norme in tema di legislazione concorrente. Con il quarto profilo di doglianza i ricorrenti chiariscono meglio, accentuando gli aspetti di patologia, i tratti peculiari dell'erroneo percorso posto in essere dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dai Ministeri coinvolti, tanto che il MISE che avrebbe dovuto concludere il procedimento avviato da SEI con l'istanza a suo tempo presentata a detto Ministero "non solo non ha richiesto l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri, non solo non è stato chiamato a rilasciare alcun tipo di parere, ma non ne è neanche stata accertata la presenza in seno al Consiglio dei Ministri" (così, testualmente, a pag. 63 del ricorso introduttivo);

5) esaurimento del potere e violazione del principio di economicità ex art. 1 l. 241/1990 per non avere i Ministeri dello sviluppo economico e dell'ambiente concluso il procedimento autorizzatorio ex d.l. 7/2002 ed il sub procedimento di VIA/VAS all'esito della delibera della Giunta regionale della Regione Calabria n. 686 del 6 ottobre 2008 con cui veniva formalizzata la denegata intesa. Violazione e falsa applicazione della l. 241/1990 in ordine alla motivazione, insufficiente e carente. Eccesso e sviamento di potere. Sostengono i ricorrenti, per come già più sopra segnalato, che una volta acquisita la delibera della Giunta regionale della Regione Calabria n. 686 del 6 ottobre 2008 con cui veniva formalizzata la denegata intesa al progetto presentato da SEI il MISE avrebbe dovuto prendere atto del diniego regionale all'intesa, tenuto conto della sua qualificazione in termini di "intesa forte" e quindi come tale imprescindibile per il rilascio dell'autorizzazione unica, di talché avrebbe dovuto emettere immediatamente un provvedimento negativo a carico di SEI. Ne consegue che anche il sub-procedimento di VIA/VAS in atto presso il MATTM avrebbe dovuto essere definito in senso sfavorevole alla realizzazione della centrale a carbone, stante la definizione sfavorevole del procedimento principale e soprattutto perché a quel punto il Ministero

dell'ambiente aveva perso ogni potere ad esprimersi nell'ambito del procedimento avviato da SEI. Essendosi esaurito tale potere, nessuna richiesta ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis), poteva essere avanzata alla Presidenza del Consiglio dei ministri da quel Ministero. Avendo proceduto in tal senso, entrambi i decreti qui principalmente impugnati risultano affetti da evidente nullità atteso che gli organi che li hanno adottati erano privi di potere ad emanarli;

6) illegittimità derivata degli atti impugnati dall'illegittimità del parere reso dalla commissione VIA per violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost. in relazione alla violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui alla legge n. 99 del 23 luglio 2009. Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione ex art. 97 Cost., eccesso di potere e sviamento, irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà della motivazione. Con il sesto motivo di doglianza i ricorrenti sostengono che il parere espresso dalla Commissione tecnica VIA risulta essere viziato per contraddittorietà oltre a costituire violazione dell'art. 27, comma 24, della legge n. 99 del 2009. Va rammentato che il decreto adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri fu poi inviato alla Corte dei Conti per l'esercizio del potere di controllo preventivo sugli atti del governo e con richiesta di registrazione. La Corte dei Conti, con nota del 19 settembre 2012, restituiva il parere non registrato alla Presidenza chiedendo integrazioni e sollevando perplessità circa la possibilità che il Consiglio dei ministri, nell'esercizio del potere di cui all'art. 5, comma 2, lett. c-bis), della legge n. 400 del 1988, potesse superare il parere del Ministero dei beni culturali fondato su circostanze di fatto e valutazioni tecnico-giuridiche che "paiono esulare dal potere di coordinamento politico-amministrativo affidato al Consiglio dei Ministri" oltre alla possibilità di superare l'avviso contrario della Regione senza una puntuale motivazione. Orbene, rammentano i ricorrenti che nella suindicata nota la Corte dei Conti faceva osservare che la Commissione di VIA per potersi esprimere con un atto idoneo a concludere l'istruttoria avrebbe

dovuto attivare la specifica procedura di cui al comma 4-bis dell'art. 1-sexies del d.l. 239/2003 (convertito in l. 290/2003) e successivamente sostituito dall'art. 27, comma 24, lett. c, della legge n. 99 del 2009, che si caratterizza per la indispensabile partecipazione a quel sub-procedimento "del presidente della regione o delle regioni interessate" (cfr. pag. 67 del ricorso introduttivo). Emerge da tutto quanto sopra che l'intero procedimento svolto e i decreti adottati al suo esito si presentano contrari alle previsioni di legge che disciplinano la materia in quanto è mancata la necessaria considerazione delle posizioni dissenzienti espresse dalla Regione e dal MIBACT;

7) violazione e falsa applicazione del d.lgs. 162/2011, anche in relazione ai principi del d.lgs. 216/2006 come sostituito da d.lgs. 30/2013. Difetto di istruttoria e carenza di motivazione in relazione all'effettiva quantità di immissioni di gas serra (CO<sub>2</sub>) nell'atmosfera. Irragionevolezza e violazione dei principi del diritto dell'Unione europea, violazione dell'obbligo di leale cooperazione di cui agli artt. 117 Cost e 4, comma 3, TUE. Con l'ultimo motivo di impugnazione i ricorrenti rammentano come la Regione Calabria "sta perseguendo con coerenza la propria strategia energetica tesa alla riduzione delle immissioni di gas serra anche attraverso la promozione di forme di energia pulita, in particolare ottenuta da fonti rinnovabili" (così, testualmente, a pag. 72 del ricorso introduttivo). Tale politica si inserisce nel quadro degli interventi europei volti alla salvaguardia del pianeta i cui principi sono stati espressi nella direttiva 2009/29/CE, in attuazione degli impegni presi con l'accordo di Kyoto che prevede l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra del 20%, alzare al 20% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e portare al 20% il risparmio energetico entro il 2020. Il progetto presentato da SEI, a parere dei ricorrenti, si discosta decisamente da tali obiettivi, atteso che in esso si manifesta una totale indeterminatezza circa le effettive quantità di CO<sub>2</sub> che la centrale a carbone immetterà in atmosfera, ciò anche a fronte della non irrilevante



considerazione che la presunta entrata in esercizio dell'impianto coincide proprio con l'anno 2020.

6. – Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri e il MATTM nonché la controinteressata SEI, in ciascuno dei tre giudizi, contestando analiticamente le avverse affermazioni e chiedendo la reiezione dei gravami proposti.

Si sono inoltre costituiti, proponendo anche intervento “ad adiuvandum” il Comune di Montebello Jonico ed il Comune di Condofuri.

Sono state prodotte memorie, anche di replica e nuovi documenti, all'esito delle quali le parti hanno confermato le già rassegnate conclusioni.

Tenuta riservata la decisione all'udienza del 29 maggio 2014, la riserva è stata sciolta nelle udienze del 16 ottobre e del 2 dicembre 2014.

7. – Per affrontare il complesso quadro contenzioso delineato nei tre ricorsi qui esaminati congiuntamente occorre prendere le mosse dalle norme di legge applicabili al caso di specie al fine di perimetrare e definire la disciplina normativa regolatrice degli istituti che vengono in emersione.

Come si è già riferito, in data 18 agosto 2008, la SEI ebbe a presentare al MISE una istanza di rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed all'esercizio di una centrale termoelettrica alimentata a carbone di potenza complessiva nominale di 1320 MWe, ai sensi dell'art. 1 del decreto legge 7 febbraio 2002 n. 7 (convertito in legge 9 aprile 2002 n. 55), da realizzarsi in località Saline Joniche, nel territorio del Comune di Montebello Jonico in provincia di Reggio Calabria. La realizzazione della centrale comprendeva anche la collegata realizzazione di un elettrodotto di interconnessione alla rete localizzato nei Comuni di Montebello Jonico, Motta San Giovanni, Melito di Porto Salvo, Badalaghi, Raghudi, Confoduri, San Lorenzo, Calanna e Reggio Calabria (tutti comuni ubicati nella Provincia di Reggio Calabria).

In linea di diritto, va richiamato il testo integrale dell'art. 1 del d.l. n. 7 del 2002 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 55 del 2002 e recante "Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale"), nella versione in vigore all'epoca di avvio del procedimento di autorizzazione di cui è causa (dato che il testo qui sotto riprodotto è stato vigente nel periodo tra il 30 dicembre 2003 e il 20 aprile 2009): "1. Al fine di evitare il pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale e di garantire la necessaria copertura del fabbisogno nazionale, sino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2003, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, gli interventi di modifica o ripotenziamento, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi, ivi compresi gli interventi di sviluppo e adeguamento della rete elettrica di trasmissione nazionale necessari all'immissione in rete dell'energia prodotta, sono dichiarati opere di pubblica utilità e soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dal Ministero delle attività produttive, la quale sostituisce autorizzazioni, concessioni ed atti di assenso comunque denominati, previsti dalle norme vigenti, fatto salvo quanto previsto al comma 4, costituendo titolo a costruire e ad esercire l'impianto in conformità al progetto approvato. Resta fermo il pagamento del diritto annuale di cui all'articolo 63, commi 3 e 4, del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. 2. L'autorizzazione di cui al comma 1 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le

modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, d'intesa con la regione interessata. Ai soli fini del rilascio della valutazione di impatto ambientale (VIA), alle opere di cui al presente articolo si applicano le disposizioni di cui alla legge 8 luglio 1986, n. 349, e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 1988, n. 377, e successive modificazioni. Fino al recepimento della direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, tale autorizzazione comprende l'autorizzazione ambientale integrata e sostituisce, ad ogni effetto, le singole autorizzazioni ambientali di competenza delle Amministrazioni interessate e degli enti pubblici territoriali. L'esito positivo della VIA costituisce parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio. L'istruttoria si conclude in ogni caso una volta acquisita la VIA, entro il termine di centottanta giorni dalla data di presentazione della richiesta, comprensiva del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale. 3. L'autorizzazione di cui al comma 1 indica le prescrizioni e gli obblighi di informativa posti a carico del soggetto proponente per garantire il coordinamento e la salvaguardia del sistema elettrico nazionale e la tutela ambientale, nonché il termine entro il quale l'iniziativa è realizzata. Per il rilascio dell'autorizzazione è fatto obbligo di richiedere il parere motivato del comune e della provincia nel cui territorio ricadono le opere di cui al comma 1. Il rilascio del parere non può incidere sul rispetto del termine di cui al comma 2. Qualora le opere di cui al comma 1 comportino variazioni degli strumenti urbanistici e del piano regolatore portuale, il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante urbanistica. La regione competente può promuovere accordi tra il proponente e gli enti locali interessati dagli interventi di cui al comma 1 per l'individuazione di misure di compensazione e riequilibrio ambientale. 3bis. Il Ministero delle attività produttive, le regioni, l'Unione delle province d'Italia (UPI) e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) costituiscono un comitato paritetico per il monitoraggio congiunto dell'efficacia delle disposizioni del

presente decreto e la valutazione dell'adeguatezza della nuova potenza installata. 4. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, eccetto quelli per i quali sia completata la procedura di VIA, ovvero risulti in via di conclusione il relativo procedimento, su dichiarazione del proponente. 4-bis. Nel caso di impianti ubicati nei territori di comuni adiacenti ad altre regioni, queste ultime sono comunque sentite nell'ambito della procedura di VIA. 5. Fino al 31 dicembre 2003 è sospesa l'efficacia dell'allegato IV al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 4 del 5 gennaio 1989, dell'articolo 15 della legge 2 agosto 1975, n. 393, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1998, n. 53, relativamente alle centrali termoelettriche e turbogas, alimentate da fonti convenzionali, di potenza termica complessiva superiore a 300 MW. Restano fermi gli obblighi di corresponsione dei contributi dovuti sulla base delle convenzioni in essere. 5-bis. Le disposizioni del presente decreto si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione."

In epoca precedente rispetto all'adozione dei decreti qui impugnati che hanno sancito il termine di conclusione del procedimento avviato nel 2008 da SEI, l'art. 27, comma 30, della legge 23 luglio 2009, n. 99, ha disposto l'inserimento, dopo il primo periodo del comma 2 del sopra citato art. 1 del d.l. n. 7 del 2002 (come convertito nella l. n. 55 del 2002), del seguente periodo: "L'eventuale rifiuto regionale dell'intesa deve essere espresso con provvedimento motivato, che deve specificatamente tenere conto delle risultanze dell'istruttoria ed esporre in modo chiaro e dettagliato le ragioni del dissenso dalla proposta ministeriale di intesa".

Tenuto conto che la realizzazione della centrale è collegata alla realizzazione di un importante elettrodotto, merita poi di essere riprodotto l'art. 1-sexies del decreto

legge 29 agosto 2003 n. 239, convertito nella legge 27 ottobre 2003 n. 290 e successivamente modificato dall'articolo 27, comma 24, lettera a), della legge 23 luglio 2009 n. 99 (recante Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica) e rubricato "Semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per le reti nazionali di trasporto dell'energia e per gli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici" che così dispone: "1. Al fine di garantire la sicurezza del sistema energetico e di promuovere la concorrenza nei mercati dell'energia elettrica, la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica sono attività di preminente interesse statale e sono soggetti a un'autorizzazione unica comprendente tutte le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi, rilasciata dal Ministero delle attività produttive di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e previa intesa con la regione o le regioni interessate, la quale sostituisce autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti e comprende ogni opera o intervento necessari alla risoluzione delle interferenze con altre infrastrutture esistenti, costituendo titolo a costruire e ad esercire tali infrastrutture, opere o interventi e ad attraversare i beni demaniali, in conformità al progetto approvato. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio provvede alla valutazione di impatto ambientale e alla verifica della conformità delle opere al progetto autorizzato. Restano ferme, nell'ambito del presente procedimento unico, le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in merito all'accertamento della conformità delle opere alle prescrizioni delle norme di settore e dei piani urbanistici ed edilizi. 2. L'autorizzazione di cui al comma 1: a) indica le prescrizioni e gli obblighi di informativa posti a carico del soggetto proponente per garantire il coordinamento e la salvaguardia del sistema energetico nazionale e la tutela ambientale, nonché il

termine entro il quale l'iniziativa è realizzata; b) comprende la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera, l'eventuale dichiarazione di inamovibilità e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi, conformemente al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. Qualora le opere di cui al comma 1 comportino variazione degli strumenti urbanistici, il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante urbanistica. 3. L'autorizzazione di cui al comma 1 è rilasciata a seguito di un procedimento unico svolto entro il termine di centottanta giorni, nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241. Il procedimento può essere avviato sulla base di un progetto preliminare o analogo purché evidenzi, con elaborato cartografico, le aree potenzialmente impegnate sulle quali apporre il vincolo preordinato all'esproprio, le eventuali fasce di rispetto e le necessarie misure di salvaguardia. Dalla data della comunicazione dell'avviso dell'avvio del procedimento ai comuni interessati, è sospesa ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nell'ambito delle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo. In ogni caso la misura di salvaguardia perde efficacia decorsi tre anni dalla data della comunicazione dell'avvio del procedimento, salvo il caso in cui il Ministero dello sviluppo economico ne disponga, per una sola volta, la proroga di un anno per sopravvenute esigenze istruttorie. Al procedimento partecipano il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e le altre amministrazioni interessate nonché i soggetti preposti ad esprimersi in relazione ad eventuali interferenze con altre infrastrutture esistenti. Per il rilascio dell'autorizzazione, ai fini della verifica della conformità urbanistica dell'opera, è fatto obbligo di richiedere il parere motivato degli enti locali nel cui territorio ricadano le opere di cui al comma 1. Il

rilascio del parere non può incidere sul rispetto del termine entro il quale è prevista la conclusione del procedimento. 4. Nel caso in cui, secondo la legislazione vigente, le opere di cui al presente articolo siano sottoposte a valutazione di impatto ambientale (VIA), l'esito positivo di tale valutazione costituisce parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio. L'istruttoria si conclude una volta acquisita la VIA o, nei casi previsti, acquisito l'esito della verifica di assoggettabilità a VIA e, in ogni caso, entro il termine di cui al comma 3. Per i procedimenti relativamente ai quali non sono prescritte le procedure di valutazione di impatto ambientale, il procedimento unico deve essere concluso entro il termine di centoventi giorni dalla data di presentazione della domanda. 4-bis. In caso di mancata definizione dell'intesa con la regione o le regioni interessate per il rilascio dell'autorizzazione, entro i novanta giorni successivi al termine di cui al comma 3, si provvede al rilascio della stessa previa intesa da concludere in un apposito comitato interistituzionale, i cui componenti sono designati, in modo da assicurare una composizione paritaria, rispettivamente dai Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle infrastrutture e dei trasporti e dalla regione o dalle regioni interessate. Ove non si pervenga ancora alla definizione dell'intesa, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al primo periodo, si provvede all'autorizzazione con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, integrato con la partecipazione del presidente della regione o delle regioni interessate, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definite le regole di

funzionamento del comitato di cui al presente comma. Ai componenti del comitato interistituzionale non spetta alcun compenso o rimborso spese comunque denominati. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (...)"

Nel corso della procedura è stata data attivazione, in seguito al diniego di intesa espresso dalla Regione Calabria, al disposto dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis), della legge n. 400 del 23 agosto 1988 (introdotto dall'art. 12, comma 2, de decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303) secondo il quale: "Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione: (...) c-bis) 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".

Vi sono poi da richiamare due ulteriori disposizioni di legge tenuto conto che la SEI ha attivato un procedimento (presentando istanza al MISE) per il rilascio dell'autorizzazione unica e un secondo procedimento dinanzi al MATTM per la valutazione di impatto ambientale dell'opera di cui all'autorizzando progetto. Sotto tale secondo profilo vengono in emersione le seguenti previsioni normative:

1) l'art. 26, del decreto legislativo n. 42 del 2004, rubricato "Valutazione di impatto ambientale", a mente del quale: "1. Per i progetti di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, l'autorizzazione prevista dall'articolo 21 è espressa dal Ministero in sede di concerto per la pronuncia sulla compatibilità ambientale, sulla base del progetto definitivo da presentarsi ai fini della valutazione medesima. 2. Qualora dall'esame del progetto effettuato a norma del comma 1 risulti che l'opera non è in alcun modo compatibile con le esigenze di protezione dei beni culturali sui quali essa è destinata ad incidere, il Ministero si pronuncia negativamente, dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela



del territorio e del mare. In tal caso, la procedura di valutazione di impatto ambientale si considera conclusa negativamente. (...));

2) l'art. 7, comma 5, del Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006) che in materia di distribuzione delle competenze a svolgere il procedimento di VIA stabilisce che: "5. In sede statale, l'autorità competente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il provvedimento di VIA e il parere motivato in sede di VAS sono espressi dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, che collabora alla relativa attività istruttoria. Il provvedimento di AIA è rilasciato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare".

8. – Riepilogando quindi, ai sensi delle disposizioni qui sopra riprodotte, per la realizzazione di interventi della tipologia di quello previsto nel progetto di SEI presentato al MISE lo sviluppo del percorso autorizzatorio assume la seguente consistenza:

1) occorre presentare istanza al fine di ottenere una autorizzazione unica ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 7 del 2002;

2) la procedura si svolge utilizzando il modulo della conferenza di servizi decisoria di cui all'art. 14, comma 2, della legge n. 241 del 1990 per come disciplinata nello specifico dalle disposizioni del citato art. 1 del d.l. 7/2002 (e dell'art. 1-sexies del decreto legge n. 239 del 2003 nella parte relativa alla realizzazione dell'elettrodotto);

3) trattasi un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge n. 241 del 1990, d'intesa con la regione interessata;

4) nel corso della procedura autorizzatoria si svolge, qualora sia necessario in ragione della tipologia dell'opera da realizzarsi, il parallelo procedimento di

valutazione di impatto ambientale presso il MATTM, secondo le disposizioni recate dal Codice dell'ambiente;

5) l'esito positivo della VIA costituisce parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio (per il rilascio del "titolo unico"), tanto che l'istruttoria si conclude in ogni caso una volta acquisita la VIA, entro il termine di centottanta giorni dalla data di presentazione della richiesta, comprensiva del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale;

6) l'autorizzazione unica (che, come detto, sostituisce autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati), una volta acquisita la VIA (nonché, come nel caso di specie l'autorizzazione integrata ambientale-AIA), è rilasciata dal MISE di concerto con il MATTM e previa intesa con la regione o le regioni interessate.

9. – Il metodo di applicazione delle suddette norme è contestato con determinazione dai ricorrenti in tutti e tre i giudizi e ribadito più volte nelle memorie depositate e nelle repliche ed assume dunque, in via anche di mera logica, valenza di censura da scrutinarsi in via preliminare ed assorbente, in particolare, rispetto alle ulteriori questioni relative al merito della valutazione operata dalle amministrazioni il cui comportamento è fatto oggetto di impugnazione.

Nella procedura in questione, a fronte del parere favorevole espresso dalla Commissione tecnica VIA, sono stati manifestati due rilevanti avvisi contrari: quello della Regione Calabria (qui anche in veste di ricorrente) e quello del MIBACT, ovviamente secondo linee di contestazione al progetto diverse e inerenti alle competenze specifiche riferibili a ciascuna delle predette amministrazioni.

Stante il non raggiungimento dell'intesa, sospesa ("rectius", interrotta) di diritto la conferenza di servizi avviata dal MISE in seguito all'istanza presentata da SEI, il MATTM decideva di trasmettere la questione alla Presidenza del Consiglio dei ministri perché il governo, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis), della legge n.

400 del 1988 sciogliesse il nodo istituzionale creato dal diniego di intesa espresso con la delibera della Giunta regionale della Regione Calabria 6 ottobre 2008 n. 666. Tale scelta è contestata nei ricorsi qui in esame (soprattutto in quello proposto dalla Regione Calabria) sia perché il procedimento avrebbe dovuto concludersi entro 180 giorni dalla presentazione dell'istanza, con esito sfavorevole stante la tempestiva significazione del diniego alla realizzazione del progetto manifestata dalla Regione interessata, sia perché detto dissenso non avrebbe potuto essere superato trasmettendo al Consiglio dei ministri la decisione conclusiva, per come invece è nella specie avvenuto con delibera del Consiglio dei ministri 15 giugno 2012, attraverso la quale si decretava la compatibilità ambientale e l'autorizzazione al successivo esercizio della centrale in oggetto.

Il Collegio ritiene di non condividere tale profilo di doglianza atteso che l'art. 1 del d.l. n. 7 del 2002 fa espresso richiamo alle procedure "semplificatorie" recate dalla legge n. 241 del 1990 in tema di valutazione di interessi che emergono nel corso di un procedimento amministrativo, quale è indubbiamente anche quello di rilascio dell'autorizzazione unica qui in esame, nell'ipotesi in cui sia necessario comporre più interessi pubblici coinvolti e rispetto ai quali deve garantirsi la paritaria valutazione delle istanze che provengono da più amministrazioni pubbliche titolari del potere di perseguire interessi diversi ma nello stesso tempo tutti equamente giuridicamente degni di essere attentamente valutati, di norma, nell'ambito di un modulo procedimentale di composizione di profili diversi di tutela dell'interesse pubblico che prende il nome di "conferenza di servizi".

Ciò è confermato dalla chiara indicazione contenuta dal comma 2 dell'art. 1 del d.l. n. 7 del 2002 (che così si esprime: "L'autorizzazione di cui al comma 1 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, d'intesa

con la regione interessata”) costituendo tale modello comportamentale la regola che il legislatore richiama continuamente ogni qualvolta nel corso di un procedimento emerga la necessità di comporre le esigenze diverse, seppur tutte rivolte al perseguimento dell’interesse pubblico, espresse dalle diverse amministrazioni titolari della tutela di singoli settori “sensibili”, per come è ribadito anche in altre norme simili (si pensi proprio all’art. 1-sexies del d.l. n. 239 del 2003 più sopra richiamato in quanto norma regolatrice del procedimento di rilascio dell’autorizzazione per la realizzazione dell’elettrodotto, ovviamente nel caso di specie assorbita nell’autorizzazione unica di cui all’art. 1 del d.l. n. 7 del 2002, che al comma 3 puntualizza, analogamente rispetto al procedimento di cui al citato art. 1 d.l. n. 7/2002: “L'autorizzazione di cui al comma 1 è rilasciata a seguito di un procedimento unico svolto entro il termine di centottanta giorni, nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241”).

10. – Si è più volte precisato nella presente decisione come nel corso del procedimento avviato innanzi al MISE dalla SEI (tenuto conto anche del parallelo procedimento di VIA) si sono succedute due rilevanti e puntualmente motivate espressioni di dissenso da parte della Regione Calabria e dal MIBACT, ed anzi in quest’ultimo caso il dissenso è stato accentuato da un atto di conferma adottato dal predetto Ministero successivamente alla trasmissione da parte di SEI di osservazioni controdeduttive.

Dette manifestazioni di dissenso espresse dalla Regione e dal MIBACT, tenuto conto delle prescrizioni normative recate dagli artt. 14 e ss. della legge n. 241 del 1990, nel corso del modulo procedimentale proprio della conferenza di servizi sospeso (o meglio, interrotta) dal (responsabile del procedimento del) Ministero precedente (il MISE), assumono dunque, anche per il contenuto (cfr. in proposito i due pareri di dissenso prodotti in giudizio) le caratteristiche proprie del dissenso

qualificato voluto dal legislatore per contrastare le manifestazioni favorevoli ad un progetto che viene sottoposto all'esame di una conferenza di servizi.

Delle norme appena citate si impone una interpretazione costituzionalmente orientata, con particolare riferimento alle disposizioni recate dai commi 1 e 3 dell'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990.

Il legislatore come è noto stabilisce che, qualora nel corso della conferenza di servizi vengano in emersione manifestazioni di dissenso da parte di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, soprattutto quando sono espresse in un ambito di evidente contrasto tra lo Stato ed una o più Regioni ovvero con il coinvolgimento anche di uno e/o più Enti locali, come è avvenuto nel caso che qui ci occupa, sono previste specifiche norme procedurali per il superamento del dissenso, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione tra amministrazioni pubbliche, quale corollario del principio di imparzialità e di correttezza mediato dal principio del rispetto tra organi di diverso livello territoriale di cui al combinato disposto degli artt. 97 e 120 Cost., che pongono la decisione al livello massimo di una deliberazione assunta dal "Consiglio dei Ministri, che 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". Il comma 3 del citato articolo 14-quater prosegue disponendo che "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”.

Orbene, ciò che il Collegio vuole evidenziare è la circostanza secondo la quale, per garantire linearità costituzionale alle prescrizioni recate dai commi 1 e 3 dell'art. 14-quater citato, nel caso di dissenso che venga espresso da una amministrazione preposta alla tutela di interessi di rilevante rilievo costituzionale e quindi nel caso in cui l'espressione dissenziente sia manifestata da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico ed emerga un contrasto tra amministrazioni di livelli territoriali e politico costituzionali diversi, appare ragionevole deferire la soluzione al superiore vaglio della “intesa” da raggiungersi nella massima sede governativa, quella statale e attraverso la deliberazione del Consiglio dei ministri che ha lo scopo di “rogitare” l'intesa raggiunta tra gli enti di diverso livello. In altri termini, nel caso qui in esame appare corretta la scelta adottata dall'amministrazione regionale procedente, nonostante una irregolare manifestazione di dissenso qualificato, di rimettere la soluzione nella sede governativa statale.

A parere del Collegio resta ferma la interpretazione per la quale l'effetto devolutivo di cui all'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990 (e cioè il trasferimento del potere decisorio dalla sede della conferenza di servizi al livello superiore del Consiglio dei ministri) può ravvisarsi solo in presenza di un dissenso ritualmente manifestato in sede di conferenza di servizi da un'amministrazione titolare della cura di un interesse ritenuto dal legislatore giuridicamente sensibile. Nondimeno, il dissenso manifestato da un'autorità preposta alla tutela di un interesse sensibile seppur non recante proprio tutti (i quattro) presupposti di validità, ma che sia stato

quantomeno espresso nel corso della conferenza e sia motivato, non può essere, completamente ritenuto in non cale, sol perché non ritualmente manifestato in sede di conferenza (cfr. per un caso analogo Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2014 n. 1144).

Quanto si è sopra segnalato permette di puntualizzare, con riferimento ai tre ricorsi qui in esame, che:

1) nessun rilievo può assumere la contestazione rivolta al MATTM di aver voluto riferire la questione procedurale, in seguito al diniego di intesa espresso dalla Regione Calabria, al Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis), della legge n. 400 del 1988, atteso che lo stesso art. 1 del d.l. n. 7 del 2002, richiamando espressamente l'applicazione delle norme della legge n. 241 del 1990 e quindi anche il disposto dell'art. 14-quater di detta legge, impone in caso di dissenso di "trasporre" il procedimento in sede governativa di talché la scelta operata dal MATTM si sovrappone alla previsione del citato art. 14-quater e per tale ragione se ne deve escludere la erroneità;

2) neppure rilievo può assumere la contestazione secondo la quale non avrebbe dovuto trovare applicazione, "ratione temporis", l'art. 27, comma 30, della legge 23 luglio 2009, n. 99, nella parte in cui ha disposto l'inserimento, dopo il primo periodo del comma 2 del sopra citato art. 1 del d.l. n. 7 del 2002 (come convertito nella l. n. 55 del 2002), del seguente periodo: "L'eventuale rifiuto regionale dell'intesa deve essere espresso con provvedimento motivato, che deve specificatamente tenere conto delle risultanze dell'istruttoria ed esporre in modo chiaro e dettagliato le ragioni del dissenso dalla proposta ministeriale di intesa". Appare infatti evidente che sia il diniego di intesa da parte della Regione Calabria sia il parere sfavorevole del MIBACT avrebbero dovuto essere puntualmente motivati, come in realtà è avvenuto (per come si evince dalla piana lettura dei due

atti prodotti in giudizio), sicché la censura perde oggettivamente di giuridico rilievo.

11. - Si è più sopra ampiamente rammentato come il meccanismo di superamento del dissenso espresso nel corso della conferenza di servizi da una amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili e di livello costituzionale nella sede governativa statale, costruito nelle prescrizioni contenute nell'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990, si basi sulla ricerca dell'intesa tra le amministrazioni – ed in particolare tra quelle tra loro dissenzienti - realizzata attraverso la mediazione del governo della Repubblica.

A parte le espressioni letterali recate dal comma 3 del citato articolo che non lasciano adito a dubbi interpretativi, anche la giurisprudenza del giudice amministrativo è indubbiamente orientata ad attribuire valore di centralità al perseguimento di una intesa che sarà notarilmente impressa nella deliberazione del Consiglio dei ministri, quale atto conclusivo del procedimento autorizzatorio (in senso favorevole o sfavorevole alla richiesta di rilascio dell'autorizzazione unica).

Si intende che, al contrario di quanto sopra rappresentato, qualora le “amministrazioni in causa” non raggiungano alcuna intesa nel termine indicato dalla legge (sessanta giorni), non potendo rimanere incompleto il procedimento in corso, pur nel concreto fallimento di ogni mediazione governativa realizzata allo scopo di esaltare il principio della legale cooperazione tra enti pubblici, sarà il Consiglio dei ministri ad assumere la decisione finale nel termine di trenta giorni dalla verifica circa l'impossibile definizione della mediazione, così da concludere definitivamente il procedimento autorizzativo.

Come si è già precisato, il meccanismo di rimessione al Consiglio dei ministri svolge una funzione semplificatoria volta a superare gli arresti procedurali per il rilascio - in questo caso - dell'autorizzazione unica. Il Consiglio dei ministri, infatti, si sostituisce completamente alle amministrazioni interessate, previa acquisizione



delle loro posizioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione: al Consiglio dei ministri, pertanto, è conferito un ampio potere discrezionale volto ad effettuare una valutazione degli interessi in giuoco.

In tal modo, la decisione è devoluta ad un altro e superiore livello di governo e con altre modalità procedimentali. L'effetto dell'espressione del dissenso qualificato da parte di una amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili e di rango costituzionale si traduce nel meccanismo di spogliare "in toto" la conferenza di servizi – o meglio, l'amministrazione procedente - della capacità di ulteriormente procedere e di rendere senz'altro dovuta, ove l'amministrazione procedente stessa intenda perseguire il superamento del dissenso, la sua rimessione degli atti a diversa autorità, vale a dire al menzionato livello, a differenza del precedente impegnativo di responsabilità di ordine costituzionale. In questi casi dunque la manifestazione del dissenso qualificato in conferenza di servizi provoca senz'altro la sostituzione della formula e del livello del confronto degli interessi, fa cessare il titolo dell'amministrazione procedente a trattare nella sostanza il procedimento salvo, in conformità al dissenso, rinunciare essa stessa allo sviluppo procedimentale e disporre negativamente sull'iniziativa che gli ha dato origine (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2012 n. 3039).

Una volta però che sia stata devoluta al Consiglio dei ministri la questione, il Consiglio non può prescindere dallo svolgimento delle due sottofasce nelle quali si sviluppa la procedura di livello governativo:

- 1) la ricerca dell'intesa nei sessanta giorni;
- 2) la definizione del procedimento, opportunamente motivando le ragioni della decisione assunta, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa e nel successivo termine di trenta giorni.

Va poi ricordato che se è vero che la deliberazione del Consiglio dei ministri qui in esame costituisce un atto di alta amministrazione rispetto al quale il giudice

amministrativo può esercitare un sindacato di tipo “debole” in quanto deve arrestarsi ad uno scrutinio limitato alla ricerca di eventuali profili di palese illegittimità, contraddittorietà e irragionevolezza (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 3039 del 2012, cit.), nondimeno la delibazione del giudice amministrativo può e deve estendersi a verificare la correttezza dell’istruttoria svolta dal Consiglio (o per esso dalla Presidenza) ed il rispetto delle prescrizioni normative dettate dalla legge n. 241 del 1990 per disciplinare tale delicata fase di “frattura” del principio di separazione delle competenze tra “politica” e “gestione”.

12. - Non pare inutile segnalare ancora quanto ha avuto modo di puntualizzare la Corte costituzionale con la sentenza 14 ottobre 2005 n. 383 (richiamando più volte le sentt. 3303 del 2003 e 6 del 2004) nell’affrontare il tema della compatibilità costituzionale dell’art.1, comma 26, legge 239/2004 che ebbe a modificare il d.l. 239/2003, introducendovi il comma 4-bis dell’articolo 1-sexies, ai sensi del quale si prevede che in caso di mancato conseguimento dell’intesa con la Regione o le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell’autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti, “lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell’art. 120 della Costituzione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione ed autorizza le opere di cui al comma 1, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le attività produttive previo concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio”.

Ad avviso della Corte, “il meccanismo previsto dall’articolo 120 Costituzione, comma 2, non può essere applicato ad un’ipotesi come quella presa in considerazione dalla norma impugnata in quanto, nei casi in cui l’ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l’esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale, tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità

costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese “in senso forte”, ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti (cfr. sentenze 242 e 285 del 2005). In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell’intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l’unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all’esercizio di un potere unilaterale. L’esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l’opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l’adozione dell’atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l’intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell’intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni”.

Nello specifico si consideri che nell'ambito dell'istituto dell'autorizzazione unica ex art. 1 del d.l. n. 7 del 2002, come convertito in l. n. 55 del 2002, l'intesa regionale, secondo la ricostruzione operata dalla Corte Costituzionale (con la citata sentenza n. 6 del 2004), "va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (...) a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc." (v. così, testualmente, la citata sentenza costituzionale), l'intesa

andava in ogni caso acquisita, a presidio del livello di partecipazione della Regione direttamente interessata dall'impianto.

Si rammenta poi che la valutazione di impatto ambientale s'inserisce, quale subprocedimento, nel procedimento di autorizzazione unica (cfr. la più sopra riportata formulazione testuale dell'art. 1 del d.l. n. 7 del 2002, secondo cui "l'esito positivo della VIA costituisce parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio"), sicché quest'ultimo per un verso (come si è già riferito) doveva ritenersi sospeso fino al rilascio della valutazione d'impatto ambientale, insuscettibile di rinuncia o di essere sostituita con l'attivazione di poteri di altri organi consultivi, trattandosi di un parere rilasciato da amministrazioni preposte alla tutela ambientale e paesaggistica (cfr. il richiamato testo dell'art. 1, comma 2, d.l. n. 7 del 2002, come convertito dalla l. n. 55 del 2002: "L'istruttoria si conclude in ogni caso una volta acquisita la VIA in ogni caso entro il termine di centottanta giorni dalla data di presentazione della richiesta (...)"); cfr., oggi, quanto alla disciplina del procedimento amministrativo in generale, il comma 4 dell'art. 14-ter l. n. 241 del 1990, da ultimo modificato dall'art. 49 d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella l. 30 luglio 2010, n. 122) per altro verso non poteva concludersi legittimamente il procedimento senza che, a fronte del diniego di intesa espresso dalla Regione Calabria ed a fronte del parere contrario manifestato e ribadito dal MIBACT al progetto, si fosse realizzata l'adeguata istruttoria volta a tentare di raggiungere comunque una intesa tra i vari livelli politici coinvolti una volta trasferita in sede governativa la decisione sul procedimento.

13. - Nella specie, con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri qui impugnato, in detto provvedimento dopo essere stato semplicemente citato il parere negativo dell'8 giugno 2010 espresso dal MIBACT, non segnalando in alcun modo le ragioni indicate dal Ministero per come poste alla base del parere non favorevole alla realizzazione del progetto di centrale e, soprattutto, non

motivando affatto in merito ai percorsi decisionali sviluppati per superare le puntuali controindicazioni espresse dal Ministero, si presta a considerarsi fortemente carente in ordine alla necessaria esternazione delle valutazioni che hanno determinato il Presidente del Consiglio dei ministri a superare l'avviso contrario del MIBACT.

In realtà, leggendo il provvedimento presidenziale, la scelta di autorizzare la realizzazione del progetto pare collegata ad una mera (e ancora una volta non motivata) considerazione in senso positivo del parere espresso dalla Commissione tecnica VIA, poi riproposta nella nota del MATTM del 2 febbraio 2012. Nessun riferimento puntuale è stato rivolto al diniego di intesa espresso dalla Regione Calabria.

Analogamente il decreto assunto successivamente dal MATTM, una volta richiamato il diniego di intesa della Regione Calabria ed il parere contrario del MIBACT, poi ribadito, non si spende, come avrebbe dovuto, nel rappresentare le ragioni che inducono il Ministero a superare detti avvisi contrari e ad autorizzare la realizzazione dell'impianto.

In altri termini, in entrambi i provvedimenti impugnati, si evidenzia un superamento totale ma immotivato delle posizioni contrarie alla realizzazione del progetto emerse nel corso dei procedimenti impugnati, quasi se tale superamento fosse coincidente con il numero di rilevanti prescrizioni imposte alla SEI con l'autorizzazione nella realizzazione dell'opera.

Il Collegio ritiene che, proprio perché il legislatore ha dichiarato come necessaria l'intesa della Regione interessata, il Presidente del Consiglio dei ministri prima e il MATTM poi avrebbero dovuto tentare di individuare un percorso di avvicinamento istituzionale tra le diverse posizioni espresse in campo e comunque avrebbero dovuto motivare attentamente e puntualmente circa le coordinate tecniche che consentirebbero di superare le numerose contestazioni "di merito"

manifestate dalla Regione Calabria e dal MIBACT, allineandosi invece alla posizione della Commissione tecnica VIA i senza alcuna motivazione specifica idonea ad illustrare il fondamento delle valutazioni tecnico-giuridiche assunte dal Consiglio per raggiungere la decisione favorevole al rilascio dell'autorizzazione, peraltro a fronte di posizioni nitidamente espresse in senso non favorevole rispetto al progetto nel corso della conferenza di servizi da altre amministrazioni invitate a parteciparvi.

In definitiva il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto avvalersi del potere conferitogli dalla legge quale organo di ultima istanza in chiave semplificatoria esprimendo sia le ragioni per le quali l'intesa non si era raggiunta, specificando esattamente attraverso quali strumenti l'intesa era stata ricercata, per poi approfondire le ragioni strategiche, di vantaggio economico o meno per le popolazioni interessate, di tutela del paesaggio e del territorio, che esitavano nel senso di consentire l'accoglimento della richiesta di rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione della centrale a carbone.

Tutto ciò non risulta nella documentazione prodotta in atti, di talché la procedura svolta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri non appare in linea con le previsioni legislative e quindi deve ritenersi non correttamente eseguita, oltre alla conseguente circostanza che il decreto del 15 dicembre 2012 si presenta fortemente carente delle necessarie motivazioni utili a comprendere il percorso logico-giuridico sviluppato dal Presidente (del Consiglio) per raggiungere la soluzione (definitiva) favorevole della procedura.

In via derivata anche il decreto del MATTM va considerato per le ragioni sopra evidenziate illegittimamente formato.

14. – In ragione delle suesposte considerazioni, le censure dedotte con i tre ricorsi, siccome riuniti, con riguardo alla procedura svolta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal MATTM si presentano fondate, tenuto conto della loro portata

assorbente rispetto agli ulteriori motivi dedotti ed i gravami vanno accolti con annullamento dei provvedimenti impugnati.

Stante la peculiarità della vicenda, sensibilmente caratterizzata da un intreccio di espressioni consultive che ne fanno da sfondo, stima il Collegio che sussistano i presupposti di cui all'art. 92 c.p.c., per come espressamente richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a., per compensare integralmente le spese di giudizio tra tutte le parti in lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater) pronunciando in via definitiva sui ricorsi indicati in epigrafe:

- 1) riunisce i ricorsi nn. R.g. 8954/2012 e 5720/2013 al ricorso n. R.g. 8353/2012;
- 2) li accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati;
- 3) compensa le spese dei tre giudizi.

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

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio del 29 maggio 2014, del 16 ottobre e del 2 dicembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Francesco Arzillo, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/02/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)