



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2423 del 2024, proposto dal Comitato Comferr, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e dai signori Paolo Aceto, Pierluigi Carmine Aceto, Silvestro Antolini, Anna Maria Arditi, Patrizia Basciano, Anna Maria Blasoli, Laura Blasoli, Sandra Blasoli, Barbara Bonelli, Daniele Bruni, Gaetano Carchivi, Mirella Celsi, Matteo Cesarone, Mirella Ciammaichella, Angelo Cipressi, Nevio Clivio, Brunella Conte, Lucia Maria Conte, Antonietta D'Emilio, Alfredo D'Ettore, Ernesto D'Urbano, Emanuele De Luca, Sergio De Meis, Zopito Delle Monache, Andrea Stefano Di Biase, Enzo Di Carlo, Andrea Di Donato, Maria Grazia Di Giandomenico, Adriana Di Meo, Emiliano Federico, Raffaella Filippone, Antonella Gobeo, Stefano Gobeo, Gabriella Iezzi, Rosalba Iezzi, Anna Pina Menichilli, Liliana Santa Minichilli, Flavio Napoleone, Maria Cristina Pacione, Francesco Papa, Nicolina Papa, Piernicola Papa, Cristina Ramundi, Barbara Toppi e Mario Trovarelli, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Fabrizio Lofoco e Giacomo Sgobba, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero della Cultura, il Ministero della Difesa, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Regione Abruzzo, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Chieti e Pescara, l'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale, tutti in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***nei confronti***

della società Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. e della società Italferr s.p.a., rappresentati e difesi dagli avvocati Luisa Torchia e Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luisa Torchia in Roma, viale Bruno Buozzi n. 47;

della Provincia di Pescara, del Comune di Manoppello, del Comune di Chieti, del Comune di Scafa, del Comune di Alanno, del Comune di Rosciano, del Consorzio di Bonifica Centro Saline - Pescara - Alento - Foro, della società "2i Rete Gas" s.p.a., della società Tim s.p.a., della società Enel s.p.a., della società Orsini e Blasioli s.r.l., non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 264 del 5 gennaio 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'appello incidentale proposto dalla società R.f.i. s.p.a. l'8 aprile 2024;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, del Ministero della Cultura, del Ministero della Difesa, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della Regione Abruzzo, della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e

Paesaggio per le Province di Chieti e Pescara, dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale, nonché della società Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., e della società Italferr s.p.a.;

Vista la memoria delle amministrazioni del 25 marzo 2024;

Viste le memorie della società Italferr dell'8 aprile 2024 e del 7 maggio 2024;

Viste le memorie della società R.f.i. dell'8 aprile 2024 e del 7 maggio 2024;

Viste le memorie di replica delle amministrazioni, del 9 maggio 2024, della società Italferr, del 10 maggio 2024, della società R.f.i., del 10 maggio 2024, e degli appellanti, dell'11 maggio 2024;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2024 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

## FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio è costituito dai provvedimenti che hanno concluso positivamente le conferenze di servizi relative all'approvazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica dei lotti "1 - Interporto d'Abruzzo – Manoppello" e "2 - raddoppio della tratta Manoppello -Scafa" del progetto di potenziamento della tratta ferroviaria "Roma-Pescara", nonché i relativi giudizi di compatibilità ambientale espressi con i decreti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

2. Si riassumono i fatti rilevanti per la decisione.

2.1. Con le note nn. 192 e 193, la società R.f.i. ha approvato il progetto di fattibilità tecnica ed economica del "Lotto 1 - Raddoppio Interporto d'Abruzzo – Manoppello" e del "Lotto 2 - Raddoppio Manoppello-Scafa".

2.2. Con le successive note del 16 dicembre 2021, la società R.f.i. ha trasmesso i due progetti di fattibilità tecnica ed economica al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per l'espressione del parere da parte del relativo Comitato Speciale, nonché alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico per l'indizione del

dibattito pubblico.

2.3. Mentre il dibattito pubblico si è svolto e si è concluso il 9 aprile 2022 e il 21 aprile 2022, con la nota del 3 gennaio 2022 il Comitato speciale ha chiesto alcune integrazioni e chiarimenti, riscontrate dalla società.

2.4. Il 20 gennaio 2022, la società R.f.i. ha trasmesso il progetto di fattibilità alla Soprintendenza e, il 24 gennaio 2022, lo ha trasmesso alle competenti Direzioni generali del Ministero della Transizione Ecologica, per la valutazione di impatto ambientale.

2.5. Il 10 marzo 2022, con due distinti atti, la società R.f.i. ha convocato la conferenza di servizi, di cui all'art. 14-bis della legge n. 241/1990, per l'approvazione del progetto di fattibilità sia per il "Lotto 1 - Raddoppio Interporto d'Abruzzo – Manoppello" che per il lotto "Lotto 2 - Raddoppio Manoppello-Scafa".

2.6. In data 22 marzo 2022, la società R.f.i. ha comunicato ai soggetti interessati l'avvio del procedimento volto all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e alla dichiarazione di pubblica utilità, mediante l'avviso pubblicato su di un quotidiano a diffusione nazionale e su di un quotidiano a diffusione locale "il Centro".

2.7. Successivamente, il 5 aprile 2023, con i decreti ministeriali nn. 173 e 174, sono stati espressi i giudizi positivi di compatibilità ambientale sui due lotti.

2.8. Il 26 maggio 2023, con le note nn. 7862 e 7863, la società R.f.i. ha assunte le determinazioni conclusive delle conferenze di servizi relative ai due lotti dell'opera.

3. Il comitato Comferr e alcune persone fisiche hanno impugnato sia i giudizi positivi di compatibilità ambientale che le determinazioni conclusive della conferenza di servizi.

3.1. Si sono costituite in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero della Cultura, il Ministero della Difesa, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Regione Abruzzo, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di

Chieti e Pescara, l'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale, resistendo al ricorso.

3.2. Si sono costituite altresì la società R.f.i. e la società Italferr, formulando alcune eccezioni di rito e resistendo al ricorso.

3.3. Nel corso del giudizio ha proposto intervento *ad adiuvandum*, la società "Orsini e Blasioli" s.r.l..

4. Con la sentenza n. 264/2024, il T.a.r.:

a) ha accolto l'eccezione delle parti resistenti e ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva, limitatamente al Comitato;

b) ha esaminato nel merito il primo motivo, ritenuto ammissibile, respingendolo, in quanto il potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria "*...non è stata artificialmente frazionata ma è stata sin dal principio concepita e poi progettata, per ragioni strutturali e funzionali, secondo un'articolazione in tratte autonome.*

*Ciascuna tratta, pur cospirando tutte alla realizzazione complessiva dell'opera, conserva tuttavia una sua autonomia in quanto la valutazione di una non condiziona lo sviluppo dell'altra e soggiace ad una diversa tempistica di realizzazione.*" e, inoltre, sviluppando anche altre autonome motivazioni dell'infondatezza della censura esaminata;

c) ha dichiarato inammissibili i motivi di ricorso dal secondo al sesto, affermando che essi violerebbero i principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa, in materia di cumulo soggettivo ed oggettivo delle domande di annullamento.

5. Il Comitato e le altre persone fisiche hanno proposto appello avverso la sentenza di primo grado.

5.1. Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero della Cultura, il Ministero della Difesa, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Regione Abruzzo, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Chieti e Pescara, l'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale, le

società R.f.i. e Italferr, formulando alcune eccezioni pregiudiziali e resistendo all'appello.

5.2. La società R.f.i. ha proposto, altresì, appello incidentale depositato in data 8 aprile 2024.

L'appello incidentale è volto a contestare la sentenza del T.a.r. nella parte in cui non ha accolto integralmente l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, dedotta dalla società per l'insussistenza dei requisiti necessari alla presentazione di un ricorso collettivo e cumulativo.

5.3. Nel corso del giudizio, le parti hanno depositato scritti difensivi a sostegno delle rispettive deduzioni.

6. All'udienza del 23 maggio 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. *In limine litis*, in applicazione del criterio della ragione più liquida, il Collegio ritiene che non sia necessario procedere alla disamina delle eccezioni pregiudiziali, formulate dalle amministrazioni e dal Comune appellato, bensì che si possano esaminare direttamente i motivi di impugnazione, essendone palese la loro infondatezza (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3.).

In applicazione del medesimo principio, può accantonarsi l'esame del primo motivo di appello, finalizzato alla riforma del capo della sentenza che ha dichiarato il difetto di legittimazione attiva del Comitato, considerato che l'eventuale accoglimento delle censure articolate non porterebbe ad un diverso esito del giudizio nel merito delle questioni.

8. Con un motivo "preliminare", designato dal numero "zero" e non proposto in primo grado, gli appellanti deducono che, dopo la proposizione del giudizio di primo grado, le opere sarebbero state stralciate dal PNRR e, dunque, in quanto prive dei relativi finanziamenti, non sarebbero più realizzabili.

Si deduce, dunque, che gli appellanti avrebbe l'interesse a censurare tale circostanza, che si riverbererebbe sulla legittimità dei provvedimenti impugnati, per non vedere "stravolto" l'assetto urbanistico-ambientale della comunità di Manoppello per un'opera che, una volta iniziata, con grave compromissione dei

diritti domenicali dei singoli, “*non sarà mai completata*” a causa del venire meno del relativo finanziamento.

8.1. Il motivo in esame è infondato.

8.2. In disparte ogni rilievo sull’ammissibilità o meno di questo motivo, non formulato in primo grado ma asseritamente attinente a fatti sopravvenuti, il Collegio evidenzia che costituisce un principio di diritto consolidato quello secondo cui “*il provvedimento impugnato sconta lo scrutinio di legittimità sulla base dell’assetto fattuale e normativo vigente all’epoca in cui esso è stato adottato*” (*ex multis*, tra le più recenti, Cons. Stato, sez. IV, 13 settembre 2022 n. 7942; cfr., inoltre, per il medesimo principio, Sez. III, n. 15902/2023; Sez. VI, n. 9961/2023, Sez. IV, n. 803/2020; Id., n. 6777/2018).

La circostanza sopravvenuta allegata nel presente grado di giudizio dagli appellanti non può costituire e non costituisce, dunque, un parametro di legittimità dell’operato dell’amministrazione e degli atti amministrativi impugnati, considerata, altresì, “*l’inconfigurabilità dell’istituto dell’illegittimità sopravvenuta degli atti amministrativi*” che costituisce un principio fondamentale dello scrutinio di legittimità (così, Cons. Stato, sez. IV, 7 agosto 2020 n. 4970, §. 16.1.).

8.3. Sotto diverso profilo, si evidenzia inoltre che la censura risulta ancorata ad una circostanza – quella dell’irrealizzabilità dell’opera per impossibilità di trovare un ulteriore finanziamento rispetto a quello derivante dai fondi del PNRR - che non risulta né adeguatamente argomentata né, tantomeno, provata.

9. Può procedersi all’esame dei motivi di appello successivi al primo (il cui esame è stato accantonato per i motivi esposti al §. 7), seguendo l’ordine di esposizione delle motivazioni della sentenza di primo grado e partendo, quindi, dal terzo motivo, per poi procedere alla disamina dei rimanenti motivi di impugnazione.

10. Con il terzo motivo di appello, gli appellanti censurano il capo della sentenza che ha respinto il primo motivo del ricorso di primo grado.

Gli appellanti deducono che la sentenza impugnata sia viziata perché non avrebbe

spiegato quali sarebbero le *“ragioni che hanno indotto RFI a parcellizzare l’opera”* e si dolgono, altresì, che sarebbero stati violati i principi in materia di divieto di frazionamento della V.i.a. emergenti dalla disciplina unionale e nazionale e puntualizzati dalla sentenza n. 2523 del 18 aprile 2019 di questo Consiglio. Si insiste sulla circostanza che *“RFI e i Ministeri proponenti avrebbero dovuto valutare l’impatto cumulativo del progetto, nell’ottica complessiva dell’intervento da realizzarsi”*.

Gli appellanti deducono che, essendo stata stralciata l’opera dal PNRR, andrebbe riproposta la procedura di VIA, tenendosi conto dell’intera opera e non dei singoli lotti *“perché non è dato sapere - a fronte di un’indiscussa maggiorazione dei costi di produzione e realizzazione - se l’impatto ambientale che valeva prima della sottrazione sia ancora adeguato alle nuove condizioni economiche ed ambientali.”*.

Con l’ulteriore censura formulata, gli appellanti deducono, infine, che il progetto violerebbe il principio di precauzione.

10.1. Le censure articolate nell’ambito del terzo motivo di appello sono infondate.

10.2. Risulta logicamente preliminare iniziare la disamina richiamando quella statuizione del T.a.r. con la quale si premette che il frazionamento delle opere pubbliche *“in più porzioni”* non risulta legittimo quando tale *modus procedendi* è finalizzato ad eludere la disciplina sull’applicazione del giudizio di compatibilità ambientale *“mediante la [...] suddivisione [dell’opera] in più parti preordinata a far apparire l’impatto ambientale complessivo (causato dall’opera stessa) molto meno rilevante e diffusivo di quanto non lo sia in realtà”*.

Il T.a.r., contrariamente a quanto dedotto dagli appellanti, espone, però, le ragioni giustificatrici per le quali ha ritenuto che questo intento elusivo non emerga dagli atti impugnati e afferma, in particolare, che: *“..l’opera di raddoppio della linea Roma-Pescara non è stata artificiosamente frazionata, ma è stata sin dal principio concepita e poi progettata, per ragioni strutturali e funzionali, secondo un’articolazione in tratte autonome.*

*Ciascuna tratta, pur cospirando tutte alla realizzazione complessiva dell’opera,*



*conserva tuttavia una sua autonomia in quanto la valutazione di una non condiziona lo sviluppo dell'altra e soggiace ad una diversa tempistica di realizzazione.*

*E ciò è tanto più vero per i due lotti oggetto di contestazione: ciascuno di essi, infatti, si riferisce ad un'opera lineare che nel suo complesso si estende per numerosi chilometri e si presta ad essere valutata in modo scisso rispetto agli altri lotti, senza pregiudicare l'apprezzamento degli impatti complessivi.*

*In proposito va altresì evidenziato che è prevista la sottoposizione a VIA di tutti i lotti (complessivamente pari a quattro) e che i lotti per cui finora è stato redatto il PFTE (i primi due, coincidenti con quelli a cui si riferiscono gli atti oggetto di impugnazione) sono stati ritualmente sottoposti a VIA.”.*

Risulta quindi destituita di fondamento l'affermazione di parte appellante secondo cui il T.a.r. non avrebbe evidenziato le “ragioni che hanno indotto RFI a parcellizzare l'opera” (pag. 20 appello).

10.3. Inoltre, va sottolineato che il T.a.r. ha accertato, altresì, che: “*Né guasta rilevare che in relazione a questi ultimi è stata compiuta - come si illustrerà più diffusamente in appresso – anche una valutazione degli impatti cumulati.*” (cfr. §. 8.1. della sentenza del T.a.r.), sicché risulta non calibrata sulle motivazioni della sentenza di primo grado la doglianza degli appellanti nella quale si lamenta che “*RFI e i Ministeri proponenti avrebbero dovuto valutare l'impatto cumulativo del progetto, nell'ottica complessiva dell'intervento da realizzarsi (soprattutto, ai fini della compatibilità col PNRR, ORA VENUTA MENO) non potendo l'esame dell'impatto cumulativo del progetto essere rinviato ad un momento successivo, se si conosce già ex ante lo sviluppo progettuale dell'opera.*” (pagina 21 appello).

A tale proposito, il Collegio evidenzia che, oltre alla precedente statuizione, non risultano (parimenti) impugnate dagli appellanti neppure le affermazioni successive a cui il T.a.r. ha rinviato nell'ambito del paragrafo 8.1. e sviluppate nell'ambito del §. 8.3., nelle quali si osserva che: “*...l'attento esame della documentazione agli atti*

*smentisce in radice finanche l'archittrave logico posto a base della censura in esame, cioè il rilievo per cui la VIA effettuata per il lotto 1 abbia impedito ogni visione integrata di quest'ultimo con gli altri lotti (segnatamente con il lotto n. 2).*

*Al proposito, dalla prodotta documentazione emerge che la proponente RFI, nella documentazione sottoposta al vaglio della Commissione PNIEC per i lotti nn. 1 e 2, non ha rinunciato ad analizzare, sia a ritroso che in una prospettiva futura, vari aspetti del cumulo e della coesistenza degli stessi in relazione alle più rilevanti componenti ambientali.*

*In particolare, per ogni singolo lotto sono stati valutati, nello studio di impatto ambientale (di seguito anche "SIA"), i possibili impatti cumulati con i lotti adiacenti" (cfr. §. 8.3. della sentenza del T.a.r.).*

Il T.a.r. prosegue nell'evidenziare e dare conto della valutazione anche cumulativa operata nell'ambito dei distinti giudizi di compatibilità ambientale, soffermandosi anche sulle valutazioni compiute nelle relazioni di sostenibilità e nello "screening VINCA", ragion per cui l'ingenerosa e non specifica censura articolata dagli appellanti non risulta tenere minimamente conto del compendio di diffuse motivazioni che il Giudice di primo grado ha esposto su tali profili procedurali (cfr. §. 8.3. della sentenza del T.a.r.).

10.4. A determinare la reiezione del motivo in esame concorre, inoltre, anche un'ulteriore statuizione contenuta nella sentenza di primo grado, concernente il mancato assolvimento degli oneri di allegazione e prova del profilo di illegittimità prospettato. Il T.a.r. evidenzia, infatti, che "*...la parte ricorrente, nel sostenere la criticità della parcellizzazione del progetto complessivo, non ha neanche allegato, in concreto, ragioni e circostanze specifiche che renderebbero l'esame separato di singole tratte, in sede di VIA, meno probante ed attendibile.*" (cfr. §. 8.2. della sentenza del T.a.r.).

Pur avvedendosi di questa statuizione della sentenza di primo grado (cfr. pag. 20 appello), gli appellanti non si premurano di contrastarne la portata decisoria, mediante la prospettazione a questo Consiglio di quali sarebbero state le allegazioni

articolate e le prove poste a supporto dell'artificioso ed elusivo frazionamento dell'infrastruttura ferroviaria perpetrato dalle amministrazioni resistenti e dalla contointeressata e di cui il T.a.r. non avrebbe tenuto conto.

10.5. Per le motivazioni sin qui esposte, che danno conto della circostanza che non sarebbe ravvisabile un artato frazionamento delle opere, risulta superfluo ogni esame specifico del precedente di questo Consiglio n. 2523/2019, che risulta pronunciato, ovviamente, con riferimento ad un caso specifico le cui peculiarità non lo rendono *ipso facto* invocabile relativamente a vicende differenti.

10.6. La reiezione del motivo numerato con la cifra "zero", per le motivazioni già esposte al §. 8.1 e seguenti, costituisce motivazione sufficiente per respingere, inoltre, la deduzione secondo cui si renderebbe necessario lo svolgimento di un nuovo procedimento di V.i.a. (che, nell'intenzione della parte appellante dovrebbe essere unitario e coinvolgere i diversi lotti dell'infrastruttura) a causa del dedotto "de-finanziamento" dell'opera con i fondi del PNRR.

In aggiunta, va evidenziato che gli appellanti non espongono la ragione per la quale il mancato finanziamento con i fondi del PNRR dovrebbe ridondare in punto di sostenibilità ambientale dell'opera, limitandosi ad invocare un'indimostrata "*indiscussa maggiorazione dei costi di produzione e realizzazione*" (di cui non viene argomentato, come sarebbe onere di parte, il collegamento con lo "stralcio" dal PNRR) e a mettere in dubbio "l'adeguatezza" del giudizio di compatibilità di cui si paventa, in termini dubitativi (e dunque privi della "specificità" richiesta dal combinato disposto degli articoli 40, comma 1, lett. d) e 101, comma 1, c.p.a.), l'attualità (cfr. pag. 22 appello: "*..anche perché non è dato sapere - a fronte di un'indiscussa maggiorazione dei costi di produzione e realizzazione - se l'impatto ambientale che valeva prima della sottrazione sia ancora adeguato alle nuove condizioni economiche ed ambientali.*").

10.7. Neppure giova prospettare la violazione del principio di precauzione da parte del progetto (cfr. pag. 22 appello, dove si deduce che. "*Prova ne sia che il progetto*

*è anche palesemente violativo del principio di precauzione...”).*

10.7.1. In disparte la considerazione che la censura, già solo per come formulata risulta imprecisa (e, quindi, non “specificata”), in quanto non si comprende a quale dei due progetti si riferisca (se il “lotto 1” o il “lotto 2” oppure entrambi, considerato che si tratta di infrastrutture che riguardano territori differenti e che presentano, per quanto in precedenza evidenziato al §. 10.2., ciascuna una sua individualità) né, tantomeno, quale dei provvedimenti impugnati (senza contare i numerosi atti endoprocedimentali indicati nel ricorso introduttivo del giudizio) comporterebbe il rischio di compromissione del principio paventato, il Collegio evidenzia che, in base alle censure di parte, non si rileva alcuna violazione del principio di precauzione.

10.7.2. Risulta corretta l’affermazione da cui muovono gli appellanti, secondo cui il *“principio di precauzione”* costituisce *“uno dei canoni fondamentali del diritto dell’ambiente”*.

L’accertamento della sua violazione risulta, però, ancorata da parte della giurisprudenza sovra-nazionale e della giurisprudenza di questo Consiglio e delle altre Corti supreme a rigorosi presupposti, che vanno qui ribaditi e che, nel caso di specie, non sono stati puntualmente dedotti e provati dagli appellanti.

Segnatamente, il “principio di precauzione”, di derivazione comunitaria, è stato previsto espressamente con il Trattato di Maastricht del 1992 (ora, art. 191, § 2 Trattato FUE), recepito, poco dopo, nel diritto internazionale con la Dichiarazione su ambiente e sviluppo approvata a Rio de Janeiro del 1992 (ma i prodromi di tale principio emergono anche dalla Carta Mondiale della Natura adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1982) e, infine, introdotto nell’ordinamento nazionale da diverse disposizioni (ad es., nell’art. 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall’art. 1 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, che impone all’attività amministrativa di conformarsi anche ai principi di diritto euro-unitario; negli artt. 3-ter - aggiunto dall’art. 1 del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 - e 178, comma 3, 301, 307 e 310 del d.lgs. n. 152/2006; nell’art. 107, comma 4, del

d.lgs. del 6 settembre 2005, n. 206, c.d. “Codice del consumo”; nell’art. 7, comma 3, lett. *d*), della legge 5 marzo 2001, n. 57, recante “Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati”; nell’art. 1 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, “Legge quadro sulla protezione dall’esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici”).

Relativamente alla sua applicazione, s’intende qui ribadire l’orientamento più volte espresso dalla giurisprudenza (cfr. Cass. civ., sez. un., 3 maggio 2013, n. 10303; Cons. Stato, sez. III, 4 marzo 2013, n. 1281; Corte giust. UE, sez. X, 28 marzo 2019, n. 487-489/17; sez. II, 15 gennaio 2009, C-383/07; 13 dicembre 2007, C-418/04; 9 settembre 2003, C-236/01; cfr. più di recente, Cons. Stato, sez. IV, 23 giugno 2021 n. 4802) e, segnatamente, il decalogo di principi enunciato nella sentenza n. 6250 del 27 dicembre 2013 della sez. V di questo Consiglio di Stato (ribadito da Cons. Stato, sez. IV, n. 4802 del 2021 e da Cons. Stato, Sez. IV, 7 maggio 2021 n. 3597), secondo cui:

- a*) il principio di precauzione costituisce uno dei fondamenti della politica dell’Unione europea e dello Stato italiano in materia ambientale accanto a quelli della prevenzione, dell’azione preventiva, e della correzione in via prioritaria ed alla fonte dei danni causati all’ambiente; l’individuazione dei tratti giuridici del principio viene sviluppata lungo un percorso esegetico fondato sul binomio analisi dei rischi - carattere necessario delle misure adottate; le misure precauzionali, infatti, presuppongono che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità riveli indizi specifici i quali, senza escludere l’incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l’attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare pregiudizi all’ambiente o alla salute; si rifiuta un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente;
- b*) la giuridicizzazione e la conseguente giustiziabilità del principio di precauzione

passano così attraverso la necessità di riconoscere canali istituzionali di coinvolgimento dei cittadini, delle loro formazioni sociali e delle loro comunità di riferimento, nell'esercizio della funzione (globalmente rilevante) di amministrazione del rischio, sia a livello comunitario che a livello nazionale; il che contribuisce alla costruzione di un diritto "effettivo" del rischio, in linea con il modello della *responsible governance*;

c) il principio presuppone che l'esistenza di un rischio specifico è tale solo quando l'intervento umano su un determinato sito, sulla base di elementi oggettivi, non possa escludersi che pregiudichi il sito interessato in modo significativo;

d) sul piano procedurale, l'adozione di misure fondate sul principio di precauzione è condizionata al preventivo svolgimento di una valutazione quanto più possibile completa dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio temporale di riferimento, valutazione che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura;

e) il principio in esame non può legittimare una interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a ricomprendervi vicende non significativamente pregiudizievoli dell'area interessata; la situazione di pericolo deve essere potenziale o latente ma non meramente ipotizzata e deve incidere significativamente sull'ambiente e la salute dell'uomo; sotto tale angolazione il principio di precauzione non consente *ex se* di attribuire ad un organo pubblico un potere di interdizione di un certo progetto o misura; in ogni caso il principio di precauzione affida alle autorità competenti il compito di prevenire il verificarsi o il ripetersi di danni ambientali ma lascia alle stesse ampi margini di discrezionalità in ordine all'individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione a tutte le circostanze del caso concreto.

Questo Consiglio di Stato ha inoltre affermato che:

a) "*posto che la normativa di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 è interamente ispirata al c.d. principio di precauzione - il rispetto delle procedure di V.I.A. ed A.I.A. ivi*

*previste equivale ad una presunzione in merito al rispetto di quel principio; detta presunzione non può essere superata dall'apprezzamento di un rischio puramente ipotetico, fondato su mere supposizioni allo stato non ancora verificate in termini scientifici”* (Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4545);

b) l'applicazione di misure fondate sul principio di precauzione *“presuppone l'esistenza di un rischio specifico all'esito di una valutazione quanto più possibile completa, condotta alla luce dei dati disponibili che risultino maggiormente affidabili e che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura”* (cfr., Cons. Stato, sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655).

Le indicazioni fornite dalla giurisprudenza citata risultano peraltro consentanee alle linee di indirizzo che la Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000 ha fornito sulle condizioni di applicazione del principio di precauzione.

10.7.3. Facendo applicazione di questi principi nella presente pronuncia, è conseguenziale rilevare come, nella vicenda in esame, sia stata compiuta un'apposita valutazione tecnica, contenuta nell'ambito dei pareri di compatibilità ambientale impugnati, che ha escluso il rischio per le matrici ambientali e non risulta allegata in atti, invece, l'esistenza di studi o valutazioni scientifiche che comproverebbero il contrario.

10.8. In definitiva, per tutte le motivazioni sin qui evidenziate, il terzo motivo di appello va respinto.

11. Con il secondo motivo, gli appellanti censurano il capo della sentenza che ha dichiarato inammissibili i motivi di ricorso dal secondo al sesto, rilevando che, nel caso di specie, contrariamente a quanto dichiarato dal T.a.r., sussisterebbero i requisiti sia per la proposizione del ricorso collettivo sia per la proposizione del ricorso cumulativo. Viene dedotta l'illogicità della sentenza che avrebbe dapprima accertato l'ammissibilità del ricorso “collettivo” e “cumulativo” con riferimento al primo motivo di ricorso, per poi negare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità con riferimento ai rimanenti motivi proposti.

11.1. Il secondo motivo di appello è infondato.

11.2. Diversamente da quanto affermato dagli appellanti non v'è stata da parte del T.a.r. alcuna “*capriola*” o aporia del ragionamento logico-argomentativo seguito.

11.2.1. Il Giudice di primo grado, infatti, esponendo un ragionamento giuridico chiaro e strettamente consequenziale, ha ritenuto ammissibile il ricorso proposto in forma soggettivamente e oggettivamente cumulata soltanto ai fini della disamina del primo motivo, che muoveva dal presupposto, poi giudicato infondato, che i due progetti (e conseguentemente le due valutazioni di compatibilità ambientale) sarebbero stati, in tesi, artificiosamente e surrettiziamente frazionati, per sottrarre l'opera alla valutazione unitaria di compatibilità ambientale.

Il T.a.r. argomenta, con motivazioni che il Collegio ritiene prive di vizi logici e giuridici, che rispetto

a questa censura le posizioni dei ricorrenti ben potevano essere considerate unitarie, perché viene dedotto un profilo di illegittimità che non richiede di distinguere, ai fini dell'ammissibilità e dello scrutinio di merito, fra le distinte posizioni e situazioni di chi agisce in giudizio, che non risultano rilevanti rispetto alla sussistenza o meno dell'avvenuto frazionamento, mentre questa irrilevanza delle rispettive posizioni dei ricorrenti non ricorrerebbe, secondo il Giudice di primo grado, rispetto agli altri vizi di legittimità che implicherebbero una distinzione fra i diversi “attori” del giudizio.

11.2.2. Su altro versante, prendendo in considerazione in maniera puntuale la *ratio decidendi* posta a base della declaratoria di inammissibilità dei motivi di ricorso dal secondo al sesto, va evidenziato come il T.a.r. abbia richiamato (al §. 4.1.) quei consolidati principi di diritto (che vanno qui ribaditi), secondo cui:

a) la regola che si pone a fondamento del processo amministrativo è quella “*generale e tendenziale [...] impugnabilità, con un ricorso, di un solo provvedimento...*” (Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2020, n. 526 e, inoltre, Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015 n. 5, §. 6.1.1.);

b) ai fini dell'ammissibilità del ricorso cumulativo avverso distinti provvedimenti è



necessario che *“con il gravame vengano dedotti vizi che colpiscano, nella medesima misura, i diversi atti impugnati, di modo che la cognizione delle censure dedotte a fondamento del ricorso interessi allo stesso modo il complesso dell’attività provvedimentale contestata dal ricorrente”* (in tal senso, cfr. Cons. Stato, sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045, punti 15.3 e 15.4);

c) sempre ai fini dell’ammissibilità del cumulo oggettivo è richiesto che *“tra gli atti impugnati deve sussistere una connessione procedimentale oppure un rapporto di presupposizione giuridica o, quantomeno, di carattere logico”* Cons. Stato, sez. III, 8 marzo 2023, n. 2470) e che questa *“connessione procedimentale o funzionale”* debba essere accertata *“in modo rigoroso”* (Cons. Stato, sez. III, n. 7045/2021, cit.). Su questi profili il T.a.r. ha evidenziato come il ricorso di primo grado abbia sviluppato (con i motivi dal secondo al sesto) doglianze relative ai profili di compatibilità ambientale dell’opera in maniera sostanzialmente unitaria, come se il giudizio di compatibilità ambientale fosse stato *“unico”* e *“unica”* fosse la tratta sottoposta a V.i.a., *“uniche”* fossero le aree geografiche interessate dalla costruzione e identiche fossero le soluzioni progettuali prescelte e quelle alternative.

Con l’appello, mentre viene più diffusamente censura la motivazione della sentenza di primo grado per i profili che attengono all’ammissibilità del ricorso *“collettivo”* (o connotato dal *“cumulo soggettivo”*), sull’ammissibilità del *“ricorso cumulativo”* (o connotato dal *“cumulo oggettivo”*) la parte appellante espone quanto segue: *“Per quel che concerne invece il ricorso cumulativo, la giurisprudenza afferma che la regola generale dell’impugnabilità con un ricorso di un solo provvedimento può essere derogata nelle sole ipotesi in cui la cognizione, nel medesimo giudizio, della legittimità di più provvedimenti sia imposta dall’esigenza di concentrare in un’unica deliberazione l’apprezzamento della correttezza dell’azione amministrativa oggetto del gravame, quando questa venga censurata nella sua complessità funzionale e, soprattutto, per profili che ne inficiano in radice la regolarità e che*

*interessano trasversalmente le diverse, ma connesse, sequenze di atti.*

*È quindi necessario, ai fini dell'ammissibilità del ricorso cumulativo avverso distinti provvedimenti, che gli stessi siano riferibili al medesimo procedimento amministrativo (come avviene nel caso di specie), seppur inteso nella sua più ampia latitudine semantica, e che con il gravame vengano dedotti vizi che colpiscano, nella medesima misura, i diversi atti impugnati, di guisa che la cognizione delle censure dedotte a fondamento del ricorso interessi allo stesso modo il complesso dell'attività provvedimentale contestata dal ricorrente, e che non residui, quindi, alcun margine di differenza nell'apprezzamento della legittimità dei singoli provvedimenti congiuntamente gravati (cfr. Cons. Stato, Ad. Pl., 25/02/2015, n° 5; sez. V, 13/06/2016, n° 2543; sez. IV, 26/08/2014, n° 4277; sez. V, 27/01/2014, n° 398; 14/12/2011, n° 6537)."* (ultimo periodo di pagina 18 e pagina 19 dell'appello).

Risulta evidente che in base alla censura di parte concernente il "ricorso cumulativo", testualmente ed integralmente riportata, le motivazioni evidenziate dalla sentenza nell'ambito del sillogismo decisorio suesposto non vengono puntualmente censurate, non permettendo, pertanto, a questo Consiglio di riscontrare eventuali errori in fatto o in diritto nelle motivazioni articolate dal T.a.r..

12. Considerata la delicatezza delle questioni trattate, ancorché a stretto rigore la disamina dovrebbe arrestarsi per la mancata riforma della sentenza di primo grado, integralmente da confermare, il Collegio ritiene opportuno esaminare altresì le doglianze di primo grado correttamente non scrutinate nel merito dal T.a.r. e riproposte nell'ambito del quarto motivo di appello.

13. Con il quarto motivo di appello, gli appellanti (ri)propongono sette autonome censure che vizierebbero le determinazioni conclusive delle due conferenze di servizi relative al "lotto 1 –Tratta Interporto d'Abruzzo - Manoppello" e "lotto 2 – Tratta Manoppello - Scafa", i relativi giudizi di V.i.a. e gli atti endo-procedimentali dei due procedimenti.

14. Prima di procedere alla disamina di ciascuna delle doglianze degli appellanti, va

ribadito il consolidato orientamento del Consiglio di Stato sulla natura ampiamente discrezionale delle scelte effettuate con il giudizio di compatibilità ambientale, giustificate alla luce dei valori primari ed assoluti coinvolti (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1761; Corte giust., 25 luglio 2008, €142/07; Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, a cui si rinvia a mente del combinato disposto degli artt. 74, co.1, e 88, co. 2, lett. d), c.p.a.).

In particolare, “...nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l’amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all’apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti; la natura schiettamente discrezionale della decisione finale risente dunque dei suoi presupposti sia sul versante tecnico che amministrativo.” (Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2022 n. 1761 e ivi ulteriore giurisprudenza), dal che, ne consegue, che il sindacato del giudice amministrativo in materia è pertanto necessariamente limitato ai profili di illogicità e incongruità, al travisamento dei fatti o ai difetti di istruttoria o al difetto idonea motivazione, che compete alla parte che ricorre in giudizio provare, fornendo allegazioni e riscontri probatori univoci, che non si riducano, per contro, in opinabili valutazioni di parte finalizzate a sostituire quelle espresse dall’amministrazione a cui la legge attribuisce il compito di effettuarle (cfr. *ex multis*, per principi analoghi, ancorché espressi con formulazione differente, Cons. Stato, sez. II, n. 5451 del 2020; sez. II, n. 5379 del 2020; sez. V, n. 1783 del 2013; sez. VI, n. 458 del 2014).

15. Operate queste precisazioni può procedersi alla disamina delle singole censure.

16. Con la censura indicata dalla lettera “a”, gli appellanti deducono che l’opera di raddoppio ferroviario sarebbe a “*rischio esondazione del fiume Pescara*”, come sarebbe dimostrato dalle relazioni inerenti ai progetti dei due lotti. Gli appellanti

elencano gli “*effetti positivi*” che deriverebbero dall’annullamento degli atti impugnati, qualora venisse ravvisata la mancata ponderazione del rischio idraulico.

16.1. La censura è infondata.

16.2. A fronte della generica contestazione di parte, le società controinteressate hanno dedotto che la censura non terrebbe conto del fatto che il PSDA/PGRA e lo studio idraulico redatto nel PFTE hanno finalità differenti.

Viene evidenziato, in proposito, che il primo è uno “*strumento di pianificazione/governo/gestione del territorio, basato su studi a scala di bacino, che deve essere aggiornato, in presenza di determinate condizioni, ogni 5 anni, mentre il secondo rappresenta uno studio a supporto della progettazione di un’infrastruttura ferroviaria con vita utile di almeno 100 anni, con riferimento allo stato attuale dei luoghi*”.

Secondo le società controinteressate, il presupposto da cui muove la censura sarebbe, dunque, errato.

Le società evidenziano inoltre che il “*il tracciato approvato è l’unico che risponde a requisiti di sicurezza, anche a fini idraulici*” rilevando che “*ipotetici tracciati con sviluppo parallelo all’autostrada A25 (lato Fiume Pescara), alternativi a quello del PFTE [...] presenterebbero interferenze con le casse di espansione previste, e già parzialmente realizzate, nell’ambito del Progetto Esecutivo “Opere di Laminazione delle Piene del Fiume Pescara (Regione Abruzzo, 2017), in particolare in corrispondenza della diramazione per l’Interporto d’Abruzzo.” e si svilupperebbero “secondo gli studi idraulici condotti nel PFTE, in area di esondazione ovvero di pericolosità idraulica, tenendo conto che allo stato attuale”*”.

16.3. In proposito, il Collegio rileva che, al cospetto di una censura anodina come quella articolata dagli appellanti, che non offre particolari spunti argomentativi e dimostrativi se non un generico richiamo alle “*relazioni idrauliche*” dei piani di fattibilità tecnica ed economica per i due lotti, e a fronte di una contestazione specifica quale quella articolata dalle società controinteressate, non può dirsi raggiunta la prova dell’asserito difetto d’istruttoria che inficerebbe i giudizi di

compatibilità ambientale e gli atti di approvazione dei due progetti.

In proposito, dai corposi pareri nn. 48 e 49 del 6 settembre 2022, resi dalla commissione tecnica PNRR-PNIEC incardinata presso il Ministero della transizione ecologica, emerge che il tracciato prescelto risulta essere, effettivamente, quello che non comporta il verificarsi potenziali di rischi dovuti all'esondazione del fiume Pescara.

In particolare, nel parere n. 48, pagina 10, si evidenzia che *“In particolare, con l'applicazione del Decreto di aggiornamento delle norme tecniche per le costruzioni (NTC 2018), il tracciato a raso del progetto del 2006 riferito al lotto 1, secondo quanto evidenziato dal Proponente, non risulta realizzabile, in quanto totalmente incluso nell'area di esondazione del fiume Pescara”* ed analoghe considerazioni vengono articolate con riferimento ad altre soluzioni alternative.

A pagina 23 del suddetto parere, si evidenzia altresì che *“la linea ferroviaria interessa marginalmente la fascia P1 di pericolosità idraulica moderata”* e che *“Le opere previste in progetto sono state verificate ai sensi della normativa vigente per garantire la sicurezza dell'infrastruttura e la continuità della funzionalità idraulica dei corsi d'acqua a fronte di eventi anche di carattere straordinario, con Tr pari a 200 anni. Per quanto non sia previsto l'attraversamento del Fiume Pescara, l'adiacenza stretta con il corpo idrico ha reso necessaria l'assunzione di provvedimenti adeguati a contenere le esondazioni previste in tempi di ritorno di progetto (Tr = 200 anni) e garantire l'esercizio e la sicurezza del corpo ferroviario.”*

Relativamente al parere n. 49, si rileva che a pagina 70, il proponente l'opera, in risposta ad un'osservazione formulata dal Comune di Manoppello, ha evidenziato che talune soluzioni progettuali (*“La scelta di ricorrere ad un unico viadotto”*), contestate dall'ente, sono state dettate dalla *“necessità di rispettare le aree di esondazione e di attraversare il fiume il più possibile in retto”*, e, con riguardo a tale osservazione, la commissione tecnica ha rimarcato che la soluzione individuata

in sede istruttoria è stata quella più compatibile con i vincoli presenti nell'area di progetto.

In considerazione di questa valutazioni operate dalla competente commissione tecnica sui progetti presentati dalla società R.f.i., in base alla stringata deduzione degli appellanti, al Collegio non risulta possibile neppure percepire quali siano i rischi ai quali gli stessi fanno generico riferimento.

17. Con la censura indicata dalla lettera "b", gli appellanti deducono che *"La progettazione di RFI è del tutto contraria al benessere fisico, mentale e sociale della popolazione dei centri attraversati e sventrati dalla linea ferroviaria, come si evince dalla relazione della psicologa dott. Maria Rosaria Ricci, che si deposita a sostegno dell'intrinseca cogenza del motivo di appello."*

Secondo gli appellanti, negli elaborati predisposti dalla società R.f.i. non vi sarebbe alcuno studio sulle possibili patologie correlate alla realizzazione dell'opera e il procedimento avrebbe dovuto richiedere l'espletamento della valutazione di impatto sanitario che, quand'anche non prevista come cogente rispetto alla realizzazione di questa tipologia di opera, può essere espletata *"se emergono evidenze in relazione alle condizioni di salute della popolazione residente, traendo convincimento dagli indicatori di incidenza di mortalità e di morbilità, ad esempio, e/o da altre risultanze"*.

17.1. La censura in esame è infondata.

17.2. Gli appellanti deducono che la Valutazione di impatto sanitario (V.i.s.), pur non essendo prevista per questa tipologia di opera, corrisponderebbe ad una scelta "opportuna" dell'amministrazione quando emergano "evidenze" su possibili incidenze negative dell'opera sulla salute degli abitanti dei territori interessati dall'infrastruttura.

Proprio tale aspetto determina l'infondatezza della censura, formulata sulla base di affermazioni apodittiche, circa l'incidenza negativa dei progetti presentati.

L'assenza di qualsivoglia elemento in fatto idoneo a far apprezzare la collocazione dell'opera rispetto alla posizione di ciascun ricorrente non permette neppure in

astratto di apprezzarne la fondatezza ai fini dell'eventuale approfondimento della questione.

17.3. Quanto ai profili psicologici, si evidenzia che essi non risultano allegati nel ricorso di primo grado e, a loro sostegno, viene depositata nel presente grado del giudizio una perizia di parte non presentata in precedenza.

Tali circostanze concretano la palese violazione della norma enunciata nell'art. 104 c.p.a., che vieta di ampliare il *thema decidendum* nel giudizio di impugnazione e vieta, parimenti, l'introduzione di prove nuove, non presentate in precedenza, il che rende tale doglianza inammissibile *in parte qua*.

17.4. Va rilevato, infine, che anche rispetto a questa censura, le società appellate hanno elaborato, per ambedue i lotti, uno studio su "*popolazione e salute pubblica*", i cui risultati non sono stati presi in alcuna considerazione dagli appellanti.

18. Con la censura indicata dalla lettera "c", gli appellanti allegano che l'opera sarebbe insostenibile per errata valutazione del "D.N.S.H." (principio del "*Do Not Significant Harm* - non arrecare danno significativo") ed "*assenza documento di indicazione del carbon footprint*" (valutazione dell'"impronta di carbonio" in fase di esercizio). Essi deducono, altresì, che non sarebbe stato prodotto il documento metodologico, certificato da un organismo terzo accreditato riguardo al *carbon footprint*.

18.1. La censura in esame è infondata.

18.2. Nelle loro difese le società controinteressata hanno puntualmente smentito ciascuna delle doglianze degli appellanti, indicando i documenti depositati nel giudizio di primo grado da cui emerge l'effettuazione delle valutazioni del principio "D.N.S.H.", la valutazione dell'impronta di carbonio e l'avvenuta applicazione della "*metodologia sviluppata da Italferr in conformità alla Norma UNI ISO 14064 certificata da Organismo Terzo che consente di calcolare le emissioni di CO2e correlate alla specifica opera infrastrutturale.*" (cfr. doc. "m" - relazione di sostenibilità, pag. 50, depositato il 3 luglio 2023 dalla società Italferr).

Le indicazioni in questione, contenute a pagina 16 e 17 della memoria della società R.f.i. e 17 e 18 della memoria della società Italferr, non sono state oggetto di contestazione da parte degli appellanti.

19. Con la censura indicata dalla lettera “d”, gli appellanti deducono che l’opera sarebbe inconciliabile con il contesto urbanistico-edilizio del territorio comunale di Manoppello sia perché sarebbe previsto un *“piano di demolizioni del tutto inconferente rispetto al tema della mitigazione degli effetti in favore dei soggetti danneggiati da tali interventi”* sia perché l’attività di demolizione *“comporta l’individuazione di siti idonei per l’allocazione dei rifiuti prodotti (siti debitamente provvisti di autorizzazione ambientale per lo stoccaggio degli stessi, l’eventuale trattamento e/o recupero), in alternativa all’avvio ad impianto autorizzato (nel qual caso esso andrebbe preventivamente indicato).”*.

19.1. La censura in esame è infondata.

19.2. La doglianza formulata dagli appellanti nella sua estrema genericità si risolve in un opinabile contestazione di parte circa l’inopportunità dell’opera.

Facendo applicazione dei principi di diritto enunciati in precedenza, quale premessa all’esame delle singole censure (§. 14), va rilevato come la doglianza, per come concretamente formulata, non faccia emergere, con la necessaria specificità, alcun profilo di illogicità, di incongruità, di travisamento dei fatti costituenti i presupposti dell’esercizio del potere, di oggettivo difetto di istruttoria ovvero la carenza di idonee motivazioni nell’applicazione dei criteri di localizzazioni dell’opera, risolvendosi nell’apodittica affermazione della *“inconciliabilità dell’opera con il contesto urbanistico-edilizio del territorio comunale”* (sul sindacato sul giudizio di compatibilità ambientale, *ex multis*, Cons. Stato, 28 febbraio 2018, n. 1240 ed ivi ulteriore giurisprudenza, specialmente ai §§. 12.1., 12.2. e 12.3.).

Tale circostanza risulta palesemente evidente se ci si sofferma sulla circostanza che il Comune di Manoppello ha espresso il suo parere positivo alla realizzazione delle opere limitandosi a dettare alcune prescrizioni relative alla viabilità.

20. Con la censura indicata dalla lettera “e” e con quella indicata alla lettera “g”, gli



appellanti espongono che mancherebbe l'analisi "costi-benefici" rispetto alle soluzioni alternative, in quanto tale analisi sarebbe stata sviluppata dalla società R.f.i. soltanto per la soluzione progettuale prescelta. Inoltre, vengono elencate talune incongruenze che connoterebbero la scelta compiuta dall'amministrazione e che non sarebbero state elaborate le proposte alternative del 2007 e 2020.

20.1. Le censure in esame, che possono essere esaminate congiuntamente in ragione della loro connessione, risultano infondate.

20.2. La disamina della documentazione in atti evidenzia la sussistenza dell'avvenuta ponderazione sulla localizzazione dell'opera, per ambedue i lotti, con la conseguente insussistenza del vizio di eccesso di difetto d'istruttoria che gli appellanti hanno proposto.

20.3. Come dedotto dalla società R.f.i., le alternative progettuali sono state oggetto di disamina nell'ambito dell'istruttoria procedimentale sfociata nei provvedimenti impugnati (cfr. "doc. 7", relazione conclusiva del dibattito pubblico, dove le alternative progettuali sono state prese in considerazione a pagina 15; il "doc. r", che contiene le analisi delle alternative progettuali con riferimento ai quattro lotti e, per riprendere le parole adoperate nelle conclusioni, *"ripercorre le tappe storiche fondamentali che hanno caratterizzato nel corso degli anni lo sviluppo della progettazione connessa al raddoppio ferroviario delle tratte...con evidenza delle molteplici variazioni progettuali valutate in passato, la loro evoluzione e le motivazioni che hanno portato alla scelta degli attuali layout di progetto"*).

20.4. Inoltre, tali profili sono stati oggetti di analisi nell'ambito dei pareri n. 48 e 49 del 6 settembre 2022, che contengono appositi paragrafi su questo aspetto.

A tale riguardo, si precisa che il parere n. 48 del 6 settembre 2022 dà conto della circostanza che: *"...nel dibattito pubblico sono state prese in esame le seguenti varianti principali del lotto 1:*

*1. variante del 2006/2007 in cui il Proponente ha studiato un tracciato a singolo binario a raso passante per l'interporto di Manoppello, riportato in magenta nella*

*figura seguente;*

*2. variante originaria del 2022, in cui il Proponente ha studiato l'ipotesi di tracciato passante per l'Interporto di Manoppello, indicata in rosso nella figura seguente;*

*3. variante ingegnerizzata del 2022 con la previsione di effettuare l'attraversamento dell'autostrada*

*A25 in galleria invece che in viadotto;*

*4. variante plus in cui si ripropone il passaggio sopra l'autostrada", dandosi conto nel prosieguo del parere delle criticità delle alternative in questione.*

Nel parere n. 49 del 6 settembre 2022, le alternative progettuali proposte sono prese in considerazione a pag. 8 e 9, dove, con riferimento alla questione specifica del rapporto "costi-benefici" si legge: *"Con la documentazione integrativa spontanea presentata dal Proponente nel mese di agosto 2022 nell'ambito della procedura di VIA, il Proponente ha depositato un documento denominato "Controdeduzioni, afferenti i profili ambientali, ai pareri dei Comuni di Manoppello e Chieti – Lotti 1 e 2" in cui, controdeducendo ai rilievi del Comune di Manoppello in merito alla mancata esecuzione di un'analisi Costi Benefici per lo studio delle alternative di progetto ha evidenziato che tale tipologia di analisi non è stata effettuata in quanto alla scala di progetto non sono evidenziabili effetti trasportistici significativi ricorrendo invece all'analisi multicriteria delle alternative di progetto"*.

20.5. Il Collegio rileva che, in considerazione dei principi richiamati al §. 14 della presente sentenza, le presunte "incongruenze" elencate dagli appellanti, nelle censure in esame, non costituiscono elementi idonei a "scalfire" la legittimità dei pareri favorevoli di compatibilità ambientale e dei conseguenti provvedimenti di approvazione dei progetti relativi ai due lotti, in ragione dell'approfondito percorso procedimentale seguito dall'autorità amministrativa.

In proposito, gli appellanti non deducono alcuna violazione della disciplina sul contenuto obbligatorio dello studio di impatto ambientale, enunciata nell'art. 22 e nell'allegato VII alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006.

Va evidenziato che tale “contenuto obbligatorio” dello studio di impatto ambientale costituisce altresì, logicamente, l’oggetto (disposto dalla normativa di riferimento) della successiva valutazione di impatto ambientale compiuta dall’autorità amministrativa.

Si tratta dunque del paradigma di legittimità che va preso a riferimento per stabilire se la valutazione di impatto ambientale sia o meno conforme alla disciplina e se essa presenti o meno possibili profili di difetto di istruttoria.

La doglianza, nella parte in cui articola un’elencazione di punti e circostanze che non sarebbero stati esaminati dalle autorità competenti - senza però indicare a quali norme della richiamata disciplina di riferimento si correlerebbero - si risolve, in ultima analisi, nella prospettazione di criteri di valutazione *praeter legem* e nell’ennesima valutazione di (in)opportunità di parte sull’istruttoria compiuta e, dunque, sulle opere di cui si discute.

21. Con la censura indicata dalla lettera “f”, gli appellanti si dolgono della circostanza che *“Il progetto di raddoppio della linea ferroviaria è in palese contrasto con le previsioni urbanistiche vigenti nel comune di Manoppello, in quanto il PRG ha previsto la delocalizzazione della linea ferroviaria a nord ed in affiancamento alla sede autostradale, con recupero dell’attuale tracciato ad uso della mobilità alternativa sostenibile”*.

21.1. La censura in esame è infondata.

22.2. La doglianza articolata si risolve, infatti, in una diversa prospettazione della censura sulla scelta localizzativa dell’opera, la quale, tuttavia, come evidenziato nei paragrafi precedenti (§§. 20 e seguenti) ha costituito il risultato di un’ampia ponderazione in sede procedimentale.

23. In conclusione, per le motivazioni sin qui esposte, l’appello principale deve essere respinto.

Ne consegue l’improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, dell’appello incidentale della società R.f.i.

24. Nel tenore delle questioni controverse, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 2423/2024, lo respinge.

Dichiara improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, l'appello incidentale.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Silvia Martino, Presidente FF

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Michele Conforti**

**IL PRESIDENTE**  
**Silvia Martino**

**IL SEGRETARIO**