

# Realizzazione di un impianto in un campo geotermico

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 16 febbraio 2021, n. 1898 - Stanizzi, pres.; Bruno, est. - Italia Nostra Onlus ed a. (avv.ti Lioi, Greco, Miranda) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

## **Ambiente - Realizzazione di un impianto in un campo geotermico - Prosecuzione del procedimento di assegnazione del permesso di ricerca per l'avvio di detto impianto.**

(*Omissis*)

### FATTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio Italia Nostra Onlus e gli altri soggetti, persone fisiche e giuridiche, asseritamente proprietari di aziende, terreni e immobili abitativi localizzati in zone asseritamente suscettibili di essere incise dalla realizzazione del progetto denominato “Castel Giorgio”, avente ad oggetto la realizzazione di un impianto nel campo geotermico sito nel Comune di Castel Giorgio, hanno agito per l'annullamento degli atti, elencati in epigrafe, con i quali è stata superata “la mancata intesa della Regione Umbria” ed è stata consentita la prosecuzione del procedimento di assegnazione del permesso per l'avvio di detto impianto, unitamente a quelli presupposti, incluso il provvedimento n. 59 del 3.4.2015, riferito alla compatibilità ambientale dell'impianto.

Ai fini dell'inquadramento e della comprensione della presente controversia occorre premettere, sul piano fattuale che:

- l'istanza avente oggetto il progetto sopra indicato è stata presentata dalla ITW al MISE in data 19 luglio 2011, ai sensi del d.lgs. n. 22 del 2010 ed aveva ad oggetto due impianti pilota (Castel Giorgio - Torre Alfina);
- l'8 gennaio 2014, tuttavia, è stata presentata una nuova istanza per il solo impianto pilota “Castel San Giorgio”, con aumento di potenza da 3,2 MWe a 5 MWe;
- i pozzi di produzione e reiniezione sono dislocati in un'area molto vasta, tanto che la parte terminale sotterranea di essi si insinua al di sotto del bacino idrogeologico del Lago di Bolsena;
- a seguito di un lungo iter amministrativo, di circa sei anni, è scaturita la riunione del Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2019, con la quale è stato deliberato di “superare la mancata intesa della Regione Umbria e di consentire la prosecuzione del procedimento di assegnazione del permesso di ricerca denominato “Castel Giorgio”;
- più in particolare, l'8 settembre 2015, si è svolta la conferenza dei servizi presso il MISE nella quale sono state espresse riserve da parte delle amministrazioni coinvolte;
- il procedimento, tuttavia, è rimasto pendente fino alla sentenza del TAR Umbria 9 aprile 2018, n. 197, con la quale sono state annullate le delibere regionali dell'Umbria volte ad esprimere rilievi in senso ostativo all'accoglimento dell'istanza, con obbligo per il MISE di procedere alla conclusione del procedimento;
- il MISE ha attivato, dunque, la procedura di cui all'art. 14 quater, comma 3, della l. 241/90, volta a superare il dissenso espresso dagli EELL e dalla Regione, rimettendo il procedimento alla sede del Consiglio dei Ministri;
- presso il DICA della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno avuto luogo riunioni di coordinamento istruttorio (25 maggio, 25 giugno e 10 settembre 2018), all'esito delle quali i Comuni hanno prodotto un documento tecnico-amministrativo contenente dati ed elementi in ordine al rischio sismico (considerati i terremoti avvenuti nell'area nel 2016) ed all'impatto dell'opera sul paesaggio e sugli acquiferi del Lago di Bolsena e dell'Alfina;
- la Regione Umbria ha fatto propri i contenuti del documento dei Comuni;
- la Direzione Regionale Politiche Ambientali della Regione Lazio, con propria nota, ha confermato di non ritenere possibile l'esclusione di impatti negativi sulle zone di prelievo dell'acqua potabile nel bacino del Lago di Bolsena.
- in precedenza, nella conferenza dei servizi apertasi presso il MISE l'8 settembre 2015 (alla quale è stata invitata solo la Regione Umbria, mentre alla Regione Lazio è stato richiesto esclusivamente di rilasciare il parere tecnico di cui sopra), hanno espresso riserve sull'impianto i Comuni di Castel Giorgio, Montefiascone, Orvieto, Acquapendente, Bolsena, Castel Viscardo e le Province di Viterbo e Terni; il MIBACT - Direzione Generale Archeologia, la Soprintendenza Archeologica dell'Umbria, le Regioni Lazio ed Umbria.

In particolare:

- la Soprintendenza Archeologica dell'Umbria ha rilevato “presenze archeologiche documentate” ed un vincolo correlato alla “necropoli in loc. Lauscello (decreto del 21.6.2011)”, con conseguente avvio di una verifica preventiva;
- il DG del MIBACT si è riportato al parere della Soprintendenza;
- il Servizio risorse idriche e Rischio idraulico della Regione Lazio ha richiesto espressamente il rispetto “del comma 3 dell'art. 16 del DPR 395/1991 in merito alla distanza da mantenere per la postazione di perforazione dei pozzi rispetto alla linea di confine del permesso”, riservandosi la richiesta di “ulteriori approfondimenti istruttori a valle della verbalizzazione della presente CdS”;



- in conclusione di seduta la ITW, con riferimento alle richieste del MIBACT, ha precisato di non possedere “ulteriore documentazione ad integrazione di quanto già prodotto e presente agli atti”; il MISE ha, dunque, invitato “le Amministrazioni intervenute a formulare al più presto eventuali richieste di integrazioni e approfondimenti tecnici istruttori” direttamente alla proponente.

A seguito della richiamata Sentenza del TAR Umbria 9 aprile 2018, n. 197 e delle conseguenti riunioni di coordinamento istruttorio presso il DICA, il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 28 novembre 2018, ha sospeso ogni decisione per acquisire ulteriori approfondimenti “diretti, in particolare, a verificare la possibilità di svolgere una nuova VIA sul progetto, che tenga conto degli eventi sismici del 2016, non considerati nel provvedimento di VIA, in quanto rilasciato nel 2015”.

Con parere tecnico n. 3025 del 31 maggio 2019, la CTVIA ha stabilito che “il parere n. 1641 del 31.10.2014 relativo all’impianto geotermico di Castel Giorgio emanato con decreto VIA positivo n. 59 del 3.4.2015 non richiede nessuna ulteriore analisi e resta pertanto confermato in tutti i suoi aspetti”. Ad identiche conclusioni è giunta la CTVIA con il parere tecnico n. 3062 del 5 luglio 2019, nel quale è stato confermato “quanto espresso nel parere n. 3025 del 31 maggio 2019”.

Alla riunione del Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2019 non ha partecipato il Presidente della Regione Umbria ma un delegato (l’Assessore Bartolini), né ha partecipato la Regione Lazio, non essendo stata ritualmente e formalmente convocata; in detta riunione, il Consiglio dei Ministri ha deliberato di “superare la mancata intesa della Regione Umbria e di consentire la prosecuzione del procedimento di assegnazione del permesso di ricerca denominato “Castel Giorgio”. In tale quadro si inserisce la presente impugnativa.

Premessa ampia illustrazione in ordine alla sussistenza delle fondamentali condizioni dell’azione (legittimazione ed interesse) ed alla competenza di questo Tribunale, la difesa di parte ricorrente ha, in primo luogo, articolato contestazioni avverso la conferenza dei servizi MISE dell’8 settembre 2015 e l’istanza del MISE 11.5.2018 di rimessione al Consiglio dei Ministri, deducendo che, in conformità alle previsioni dell’art. 3, comma 2 bis del D. Lgs n. 22 del 2010, l’intesa avrebbe dovuto essere richiesta non solo alla Regione Umbria ma anche alla Regione Lazio, non potendo intendersi per “regione interessata” soltanto quella in cui è collocata la centrale (peraltro a brevissima distanza dal confine), ma anche quella che vede direttamente coinvolti dalle operazioni dell’impianto il proprio campo geotermico ed bacino idrogeologico. In tale quadro, parte ricorrente ha, altresì, dedotto che le posizioni prevalenti espresse in conferenza sono state tutt’altro che favorevoli, avendo tutte le amministrazioni rilasciato pareri negativi (Provincia di Viterbo, Comuni e, per il tramite di questi ultimi, la Regione Umbria che si è rifiutata di rilasciare l’intesa) ovvero sollevato contestazioni e richiesto integrazioni (Provincia di Terni, Soprintendenza e MIBACT) rimaste prive di riscontro.

Parte ricorrente ha, inoltre, censurato la circostanza che alla riunione del 31 luglio 2019 la Regione Umbria non è stata coinvolta adeguatamente: invero, il Presidente della Regione si era dimesso alcuni giorni prima, così che non poteva essere reso il parere richiesto dall’art. 14 quater, comma 3 della l. n. 241/90 (era presente all’incontro soltanto un delegato del vice-Presidente facente funzioni, l’Assessore Bartolini, al solo scopo di rappresentare l’impossibilità giuridica per la Regione di pronunciarsi sull’intesa e chiedere il rinvio della riunione in corso a data successiva alle elezioni regionali). In punto di violazione dell’intesa, parte ricorrente ha sottolineato che il Presidente della Regione era dimissionario e che il vicario, a norma di Statuto, è titolato ad assumere solamente determinazioni di ordinaria amministrazione, nell’ambito della quale non sarebbe riconducibile il parere in ordine all’autorizzazione all’impianto di cui trattasi, attesa la natura eccezionale di quest’ultimo ed i considerevoli rischi connessi alla gestione ed alla tutela del territorio.

Attraverso puntuali riferimenti anche alla giurisprudenza costituzionale, la difesa di parte ricorrente ha, quindi, censurato la sussistenza di un vizio radicale, stante la violazione del principio di leale collaborazione, con ampia illustrazione delle deduzioni a supporto della contestazione.

Sulla base di articolati profili tecnici, approfonditi in atti, parte ricorrente ha altresì dedotto la lacunosità dell’istruttoria e l’erroneità delle valutazioni espresse dall’amministrazione, stante la sussistenza di un consistente gradiente di rischio suscettibile di determinare gravi effetti negativi sia sulla qualità delle acque destinate ad uso idropotabile sia in ragione della sismicità dell’area.

In particolare, i pareri CTVIA del 31 maggio e 5 luglio 2019 sarebbero illegittimi in quanto non avrebbero eseguito l’approfondimento richiesto dal CDM in relazione al rischio sismico. Invero, secondo quanto censurato da parte ricorrente, disattendendo la memoria e le relazioni tecniche dei Comuni senza entrare nel merito di quanto rappresentato, con il parere tecnico n. 3025 del 31 maggio 2019, la CTVIA ha stabilito che “il parere n. 1641 del 31.10.2014 relativo all’impianto geotermico di Castel Giorgio emanato con decreto VIA positivo n. 59 del 3.4.2015 non richiede nessuna ulteriore analisi e resta pertanto confermato in tutti i suoi aspetti”. Inoltre, in riscontro ad una sollecitazione inviata dal Capo di Gabinetto del MATTM, con nota del 17 giugno 2019 la Direzione Generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali del MATTM ha ritenuto di “dover confermare quanto già contenuto nella pregressa corrispondenza, in particolare nel parere n. 3025 del 31 maggio 2019 della CTVIA, salvo diverso avviso, di merito tecnico, della Commissione stessa alla quale la presente nota viene pure trasmessa”. A identiche conclusioni è giunta la CTVIA con il parere tecnico n. 3062 del 5 luglio 2019, nel quale ha confermato “quanto espresso nel parere n. 3025 del 31 maggio 2019”. Parte ricorrente ha osservato, al riguardo, che con la sentenza n. 7573 del 2019 il TAR ha ritenuto meritevole di



accoglimento la censura riguardante la mancata valutazione, nel giudizio positivo di compatibilità ambientale originariamente reso da parte della CTVIA, dei “contenuti tecnici che oggi, secondo la stessa Commissione ICHESE, costituiscono i parametri di riferimento in materia”; il caso odierno sarebbe perfettamente sovrapponibile a quello esaminato e deciso con la predetta sentenza, apparendo effettivamente illogica la scelta della CTVIA manifestata con i pareri del 31 maggio e del 5 luglio di non riaprire il procedimento di VIA, rinviando semplicemente al precedente giudizio di compatibilità ambientale, reso nel 2014, senza alcun approfondimento sugli indici di riferimento contenuti nel rapporto ICHESE (e nelle Linee guida MISE 2014), senza considerare il terremoto distruttivo del 1957 e senza conoscere tutti i dati che sono emersi a seguito del sisma del 2016. Pertanto, secondo parte ricorrente, la decisione del 31 luglio 2019 integra una illegittima decisione unilaterale del CDM inficiata peraltro dai vizi dei pareri CTVIA del 31 maggio e 5 luglio 2019, che la travolgono insanabilmente in via derivata per essere stati acriticamente e pedissequamente ripresi nella deliberazione finale, che è perciò da ritenersi atto unilaterale adottato in spregio del principio di leale collaborazione.

Le deduzioni successive, ampiamente articolate con plurimi riferimenti ai contenuti ed alle conclusioni delle perizie prodotte, sono incentrate su ulteriori circostanze idonee ad evidenziare la sussistenza di erroneità valutative, irragionevolezza, carenze istruttorie con precipuo riferimento all’incidenza negativa sul bacino idrogeologico ed in ordine all’acquifero superficiale idropotabile del Lago di Bolsena e dell’Alfina e sulle attività termali.

Relativamente ai pareri della CTVIA, parte ricorrente ha ulteriormente dedotto la sussistenza di vizi di illegittima composizione della commissione, stante la sussistenza di una situazione di conflitto riscontrabile quanto al Presidente, a causa dei pregressi rapporti di collaborazione e consulenza intrattenuti con ITW; del pari i medesimi profili di illegittimità sarebbero riscontrabili con riferimento al Dr. Franco Barberi, nominato, con decreto pubblicato nel Bollettino Ufficiale degli Idrocarburi e delle Georisorse del 31.1.2012, componente della Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie.

Con ulteriori censure hanno costituito oggetto di contestazioni le valutazioni espresse in relazione alla compatibilità paesaggistico- ambientale ed ai profili di tutela archeologica, l’omessa valutazione di incidenza sul SIC-SIR Monte Rufeno oltre che sui siti Natura 2000 del medio corso del Paglia, del Bosco del Sasseto e dei Monti Vulsini, l’assenza di idonea qualificazione professionale del proponente.

Con motivi aggiunti, i ricorrenti hanno poi impugnato il permesso di ricerca di risorse geotermiche denominato “Castel Giorgio” nel frattempo pubblicato sul Bollettino Ufficiale delle Georisorse del 31 marzo 2020, chiedendone l’annullamento per vizi derivati dalle censure dedotte avverso la deliberazione del Consiglio dei Ministri presupposta e gli altri atti oggetto di gravame con il ricorso introduttivo, nonché per vizi propri, riferiti all’omessa specifica indicazione delle modalità di coltivazione dei fluidi geotermici, le quali avrebbero dovuto essere definite sulla base di dati che neppure sono stati esaustivamente forniti dalla proponente, comunque priva dei necessari requisiti professionali ed economici, nonché alla sopravvenuta inefficacia del decreto VIA del 2015, alla inottemperanza delle prescrizioni imposte ed all’inadempimento di specifici obblighi.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri e le amministrazioni centrali intimata si sono costituite in giudizio per resistere al gravame, concludendo per il rigetto del ricorso, come integrato dai motivi aggiunti.

Si è costituita in giudizio anche la Regione Lazio, rappresentando di aver proposto ricorso autonomo (iscritto al numero di R.G. n. 14585/19) avverso il medesimo provvedimento (determinazione del Consiglio dei Ministri adottata nella seduta del 31/7/19) e chiedendo la riunione dei giudizi.

La controinteressata si è costituita in giudizio sollevando eccezioni preliminari di incompetenza (successivamente oggetto di rinuncia), non venendo in rilievo profili idonei a radicare la competenza di questo Tribunale, di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e per carenza di legittimazione ad agire, oltre che per omessa impugnazione di precedenti determinazioni attuate con la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2019, nonché, relativamente al ricorso per motivi aggiunti, di tardività del deposito del ricorso, in relazione ai termini dimidiati di cui all’art. 119, comma 1, lett. f) c.p.a. (al quale la fattispecie dovrebbe essere ricondotta essendo il progetto approvato con valore di pubblica utilità delle opere ed apposizione del vincolo preordinato all’esproprio ex art. 1, comma 1 del D. lgs. n. 22 del 2010). La relativa difesa, inoltre, ha articolato ampie e pertinenti deduzioni in relazione a tutte le censure articolate da parte ricorrente.

Con ordinanza cautelare n. 5690 del 2020 sono stati disposti specifici adempimenti ai fini della regolarizzazione del rilevato superamento dei limiti dimensionali stabiliti con gli artt. 3 e 8 del decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016, con rinvio della trattazione della causa alla camera di consiglio del 14 ottobre 2020, in esito alla quale le parti hanno espresso rinuncia alla domanda interinale originariamente proposta.

Successivamente le parti hanno depositato ulteriori memorie e documenti a sostegno delle rispettive deduzioni.

All’udienza pubblica del 12 gennaio 2021 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Il Collegio ritiene preliminarmente di rilevare che non valuta meritevole di positivo apprezzamento l’istanza di riunione del presente giudizio ad altri analoghi proposti avverso i medesimi atti dalle Regioni Lazio ed Umbria e da altre amministrazioni locali, stante l’assenza di connessione soggettiva ed il soddisfacimento dell’esigenza di accedere ad un



apprezzamento unitario delle vicende contenziose attraverso la loro trattazione da parte della Sezione nella medesima udienza pubblica.

2. Deve respingersi, in primis, l'eccezione di difetto di competenza del TAR Lazio, che andrebbe declinata, secondo quanto originariamente sostenuto dalla controinteressata, in favore del TAR Umbria.

2.1. Al fine di stabilire la competenza territoriale del giudice amministrativo, deve aversi riguardo all'ambito spaziale degli effetti del provvedimento impugnato, anche in relazione alla domanda formulata dalle parti: nel caso di specie, viene dedotto un elemento di fatto avente carattere di novità, rispetto alla fattispecie esaminata a suo tempo dal TAR Umbria nel giudizio conclusosi con la sentenza nr. 197/2018 e cioè che – all'esito degli sviluppi procedurali successivi alla predetta decisione - si paventa un (potenziale) effetto diretto dell'impianto sulla risorsa idrica del Lago di Bolsena che interessa anche la Regione Lazio; quest'ultima sarebbe peraltro interessata dagli effetti dell'autorizzazione (ovvero dal funzionamento dell'impianto oggetto dell'autorizzazione) per i rilievi che potrebbe avere in rapporto alle attività sismiche (potenzialmente capaci di propagarsi oltre i confini tra le due Regioni). Del pari si osserva che nessuna incidenza dispiega la differente valutazione espressa da questo Tribunale (sez. III ter) nella pronuncia n. 7423 del 2017, in considerazione del relativo oggetto e della causa petendi (ricorso proposto dalla controinteressata ITW avverso l'inerzia riferita al rilascio di permesso di ricerca di risorse geotermiche finalizzato alla sperimentazione dell'impianto pilota), nonché degli sviluppi procedurali dai quali è scaturita l'adozione degli atti gravati.

2.2. Anche se tale ambito di efficacia del provvedimento impugnato dipende, in concreto, da fatti e presupposti l'accertamento dei quali è riservato all'esito della controversia, ai fini della regolazione della competenza territoriale tra i TAR è necessario avere riguardo al petitum e dunque alla prospettazione della parte ricorrente.

2.3. Deve pertanto affermarsi la competenza del TAR Lazio sulla odierna controversia, attenendo quest'ultima ad una fattispecie nella quale viene in rilievo l'accertamento di potenziali effetti ambientali del provvedimento impugnato in un ambito transregionale.

3. L'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza delle fondamentali condizioni dell'azione sollevata dalla controinteressata merita solo parziale accoglimento.

3.1. Si evidenzia, infatti, che l'associazione Italia Nostra Onlus, riconosciuta con d.P.R. 22 agosto 1958 n. 1111, è portatrice di interessi diffusi in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione, oltre ad essere individuata ai sensi dell'art. 13 della legge 349/1986 ed iscritta nel registro delle persone giuridiche ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 361/2000. Ciò è sufficiente a concludere per la sussistenza di entrambe le condizioni dell'azione, alla stregua dei principi ribaditi anche dall'Adunanza Plenaria, da ultimo con la sentenza n. 6 del 2020.

3.2. Relativamente agli altri ricorrenti, persone fisiche e giuridiche, effettivamente non constano evidenze in atti, che era onere dei medesimi allegare, idonee a comprovare la sussistenza delle circostanze, meramente asserite, afferenti alla prossimità dei terreni in proprietà con l'area interessata dal progetto, dovendosi sottolineare che nel giudizio amministrativo, fatta eccezione per ipotesi specifiche in cui è ammessa l'azione popolare (ad esempio il giudizio elettorale), non è consentito adire il giudice al solo fine di conseguire la legalità e la legittimità dell'azione amministrativa, se ciò non si traduca anche in uno specifico beneficio in favore di chi la propone, che dallo stesso deve essere dedotto con idonee allegazioni, ciò in quanto in detto processo l'interesse a ricorrere è condizione dell'azione e corrisponde ad una specifica utilità o posizione di vantaggio che attiene ad uno specifico bene della vita, contraddistinto indefettibilmente dalla personalità e dall'attualità della lesione subita, nonché dal vantaggio ottenibile dal ricorrente (Cons. Stato, sez. V, 27 gennaio 2016, n.265). Il che si spiega, come noto, con la natura di giurisdizione soggettiva del sistema di tutela giurisdizionale amministrativa e non già di strumento di difesa dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, alla stregua di un'azione popolare, con conseguente esclusione di un ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge. La legittimazione ad impugnare un provvedimento amministrativo deve essere, infatti, direttamente correlata alla situazione giuridica sostanziale che si assume lesa dal provvedimento. In caso contrario, l'impugnativa verrebbe degradata al rango di azione popolare a tutela dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, con conseguente ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, in insanabile contrasto con il carattere di giurisdizione soggettiva che la normativa legislativa e quella costituzionale hanno attribuito al vigente sistema di giustizia amministrativa (cfr. TAR Napoli, sez. I, 09/09/2015 n. 4402). La circostanza, dunque, che i ricorrenti uti singuli non abbiano allegato obiettivi elementi a comprova quanto meno della localizzazione delle aree in proprietà in prossimità del contesto territoriale interessato dal progetto non può che condurre, in parte qua, all'accoglimento dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla controinteressata.

4. Merita, altresì, parziale accoglimento l'eccezione di inammissibilità, pure sollevata dalla difesa della controinteressata, relativamente agli atti presupposti, e segnatamente a quelli alla base della decreto di compatibilità ambientale del Ministro del MATTM, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, oltre che al decreto medesimo, i quali avrebbero dovuto costituire oggetto di tempestiva impugnazione entro i prescritti termini di decadenza. E' evidente, infatti, che, come correttamente argomentato dalla difesa della controinteressata, con pertinente riferimento anche alla giurisprudenza del Giudice d'Appello, la natura del decreto in questione, rimasto inoppresso nel termine di decadenza stabilito dal codice del processo amministrativo, determina la preclusione a far valere vizi che riferiti ad atti ormai



consolidati; giova al riguardo precisare che l'estratto del decreto con i termini per l'impugnazione ha costituito oggetto di pubblicazione nella GURI, con conseguente piena conoscibilità.

4.1. Ferma l'irricevibilità nei termini sopra chiariti delle deduzioni dirette a contestare il decreto di compatibilità ambientale e gli atti allo stesso presupposti, deve, comunque, escludersi che l'omessa tempestiva impugnazione di detto decreto determini una integrale inammissibilità dell'impugnativa con riferimento alle successive determinazioni assunte, tempestivamente impugunate, con le quali si è addivenuti, attraverso la deliberazione 31.7.2019 del Consiglio dei Ministri, al rilascio del permesso di ricerca. Vengono in rilievo, infatti, in parte qua, atti connotati da una propria autonoma portata lesiva resa evidente dalla definitiva conclusione della complessa ed articolata procedura che in rilievo.

5. Va respinta integralmente, invece, la eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti per tardività del relativo deposito.  
5.1. Secondo tale eccezione, dovrebbe applicarsi alla fattispecie la speciale disciplina di cui all'art.119, comma 1, lett. f) c.p.a., poiché il progetto risulta approvato con valore di pubblica utilità delle opere ed apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ex art. 1, c. 1 del D. lgs. n. 22/2010.

Si tratta di una affermazione priva di riscontro in fatto, posto che non risulta effettivamente apposto alcun vincolo preordinato all'esproprio, essendo i terreni interessati dalla realizzazione dell'impianto tutti nella proprietà o nella disponibilità della controinteressata proponente l'iniziativa.

6. Quanto al merito, va preliminarmente esaminata la natura e la finalità del procedimento complesso di cui all'art. 14 ter, comma 3 della l. n. 241 del 1990 (nel testo *ratione temporis* applicabile, in rapporto al caso di specie).

6.1. Va premesso che, come risulta pacifico tra le parti, gli impianti di cui si discute appartengono ad una categoria di centrali di produzione energetica con fonti rinnovabili che ha natura sperimentale (art. 1, comma 3 bis del d.lgs. n. 22 del 2010). L'autorizzazione per dette tipologie di impianti ha carattere statale ed è rimessa al Ministero dello sviluppo economico, che opera di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la "Regione interessata" (art. 3, comma 2 bis, d.lgs. 22/2010).

6.2. E' bene evidenziare che il modulo legislativo che disciplina la competenza a provvedere costituisce una misura funzionale alla migliore valutazione dei rischi connessi alla natura "sperimentale" degli impianti di cui all'art. 1, comma 3 bis, del d.lgs. 22/2010: quest'ultima implica, invero, che la novità della tecnologia e delle metodologie di estrazione e conversione della risorsa in energia non consente di disporre di dati storici confermati dalla prassi e dall'esperienza risalente che sono invece disponibili in rapporto agli impianti tradizionali.

6.3. La intrinseca impossibilità di contare su dati storici e di esperienza nell'esercizio dell'impianto, implica che la relativa autorizzazione deve scaturire da una valutazione di interessi che ha natura non già vincolata (come ordinariamente accade entro il più vasto ambito dei provvedimenti autorizzativi di iniziative economiche private), ma di ampio merito amministrativo, sostanziantesi in apprezzamenti di opportunità (anche politica), in un adeguato bilanciamento di interessi e nella conseguente (ragionevole) assunzione di un rischio.

6.4. In altri termini, per coniugare l'esigenza generale (di pubblica utilità) connessa alla promozione delle tecnologie di utilizzo delle fonti rinnovabili di produzione di energia ed il progresso nel loro impiego con l'altrettanto rilevante principio di precauzione, il legislatore, nel riconoscere esplicitamente l'importanza di tale genere di impianti (avendo ad essi dedicato specifiche norme), ha inteso apprestare la garanzia di una competenza a provvedere rafforzata, finalizzandola ad accertare in concreto la sussistenza dei presupposti per accedere alla sperimentazione dell'impianto, essendo impossibile, per le ragioni sin qui descritte, predeterminare esaustivamente in via generale ed astratta le condizioni tecniche e scientifiche di autorizzazione.

6.5. Il modulo collegiale che regola la competenza a provvedere (costituito dal MEF e dal MIBACT d'intesa con la Regione interessata) è preordinato a costituire quindi la principale garanzia di realizzazione di tali impianti, individuando gli opportuni accorgimenti volti a prevenire ricadute negative in termini ambientali e di sicurezza.

6.6. Alla luce di quanto sin qui ritenuto, quando, nei procedimenti di autorizzazione degli impianti sperimentali di cui all'art. 1, comma 3 bis, del d.lgs. n. 22 del 2010, non si raggiunge l'intesa, la natura degli interessi pubblici sottesi al procedimento di cui si tratta richiede che la decisione circa l'autorizzazione all'impianto sia devoluta al massimo livello di amministrazione, ovvero al Consiglio dei Ministri, il quale è chiamato a deliberare per risolvere il dissenso nella sede del procedimento di cui all'art. 14 quater della l. 241/90 (nel testo vigente *ratione temporis*, successivamente sostituito dalla diversa disciplina di cui all'art. 14 quinquies), adottando una decisione che viene qualificata come avente "natura di atto di alta amministrazione" e che, dunque, implica un apprezzamento particolarmente ampio degli interessi in esame.

6.7. Nella misura in cui sussiste un inevitabile grado (sia pur minimo) di incertezza sugli effetti dell'utilizzo della tipologia di impianto di cui si discute (in quanto sperimentale), l'autorizzazione all'esercizio presuppone l'assunzione del rischio in capo ad una valutazione latamente politica (in termini di bilanciamento tra il grado di rischio e l'interesse allo sviluppo della produzione di energia) che proprio per la sua rilevanza è rimessa al Consiglio dei Ministri, che è chiamato a decidere nel confronto con le Regioni interessate.

6.8. Attese tali finalità, affinché la deliberazione del Consiglio dei Ministri sia validamente assunta, è necessario che la partecipazione delle Regioni interessate sia assicurata in maniera effettiva e completa, non potendosi ritenere assolto il relativo obbligo di confronto (che attiene, come si è detto, alla peculiare valutazione degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento ed all'assunzione di una responsabilità da rischio) con il rispetto meramente formale del precetto legislativo,

essendo questo l'unico strumento di garanzia volto a perseguire l'effettivo equilibrio del caso concreto tra le esigenze di promozione, ricerca e sviluppo da un lato e di protezione ambientale e di sicurezza dall'altro.

6.9. Nel caso di specie, in accoglimento delle tesi difensive di parte ricorrente, deve ritenersi che non è stato assolto l'obbligo di effettivo ed efficace confronto tra le amministrazioni aventi titolo a partecipare al procedimento ed alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, nei termini declinati dall'art. 14 quater della l. n. 241 del 1990.

6.10. Quanto alla Regione Umbria, era presente alla riunione del 31 luglio 2019 un rappresentante sfornito dei poteri di impegnare la Regione all'esterno e di validamente esprimerne la posizione (ovvero di partecipare con effetto utile alla valutazione collegiale degli interessi coinvolti nel procedimento). Invero, attesa la rilevanza delle valutazioni che si richiedono alle Amministrazioni coinvolte nell'esame del progetto di impianti sperimentali di cui si discute, non è possibile ridurre la partecipazione all'attività del Consiglio dei Ministri ex art. 14 quater della l. n. 241 del 1990 ad un atto di "ordinaria amministrazione", essendo necessarie valutazioni di ampia discrezionalità (incompatibili con la natura vincolata dell'ordinaria amministrazione).

6.11. Trattandosi di un potere volto alla tutela di interessi non disponibili, il compito del Presidente della Regione di prendere parte all'attività deliberativa del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 14 quater della l. 241/90 non può quindi essere esercitato dal vicario che lo sostituisce in caso di dimissioni, ostando a ciò sia lo Statuto della Regione Umbria (che non attribuisce al vice Presidente tale genere di compiti), sia la natura degli interessi dedotti. La posizione espressa dal rappresentante del vicario nel caso di specie, ancorché quest'ultimo abbia rappresentato un giudizio negativo di compatibilità e si sia quindi espresso nel merito del progetto, non è riferibile alla Regione, che non può dirsi validamente rappresentata a tali fini.

6.12. Quanto alla contestata omessa acquisizione dell'intesa con la Regione Lazio, osserva il Collegio che, a norma dell'art. 6, comma 5 del d.lgs. n. 22 del 2010 "*qualora l'area della concessione interessi i territori di due o più regioni confinanti, il titolo è rilasciato di concerto fra le regioni medesime dal Presidente della Giunta regionale nel cui territorio ricade la maggiore estensione dell'area richiesta*"; la disposizione va coordinata con il comma 3 bis del medesimo articolo, secondo il quale "*nel caso di sperimentazione di impianti pilota di cui all'articolo 1, comma 3-bis, l'autorità competente è il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che acquisiscono l'intesa con la Regione interessata*". Stando al suo tenore letterale, quest'ultimo comma (che ha natura di specialità rispetto alla disciplina ordinaria che include, a sua volta, anche il comma 5), sembrerebbe non tenere conto della circostanza che l'impianto pilota potrebbe interessare "*il territorio di due o più regioni confinanti*" come nella fattispecie del comma 5; ma si tratta di un mero difetto di redazione della norma, facilmente risolvibile dall'interpretazione sistematica dell'intera disposizione dell'art. 6 cit. in base al quale l'intesa andrà raggiunta con il (necessario) coinvolgimento (non della sola Regione nella quale ricade la sede dell'impianto ma) anche della Regione confinante la Regione "*nel cui territorio ricade la maggiore estensione dell'area richiesta*" pure al caso degli impianti pilota.

6.13. Con la conseguenza che, per questi ultimi, il MISE dovrà coinvolgere nell'intesa non solo la "Regione interessata", ma "le Regioni interessate", sia pure tenendo conto della diversità di interessi in ragione dell'estensione dell'impianto.

6.14. Tale interpretazione è suffragata dall'esegesi che deriva dal raffronto dell'art. 6 del d.lgs. n. 22 del 2010 con l'omologa previsione di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 152 del 2006, codice ambiente, che disciplina gli "*impatti ambientali interregionali*" distinguendo due ipotesi, ovvero: interventi soggetti a VAS/VIA di competenza regionale, i quali risultino localizzati anche sul territorio di regioni confinanti, per i quali le procedure di valutazione e autorizzazione ambientale sono effettuate d'intesa tra le autorità competenti; progetti o interventi (o loro parti) soggetti a VAS/VIA i quali (sono completamente localizzati entro il territorio di una regione, ma) possano avere "*impatti ambientali rilevanti ovvero effetti ambientali negativi e significativi su regioni confinanti*" per i quali l'autorità competente è tenuta "*a darne informazione e ad acquisire i pareri delle autorità competenti di tali regioni, nonché degli enti locali territoriali interessati dagli impatti*".

6.15. Del resto, la Regione Lazio ha preso parte alla Conferenza dei Servizi indetta dal MISE per l'esame dell'istanza, essendo stata coinvolta nel procedimento (a partire già dalla prima conferenza di servizi dell'8 settembre 2015, laddove il relativo Presidente attestava che "l'intero permesso di ricerca interessa sia la Regione Umbria sia la Regione Lazio") ed avendo espresso un parere tecnico (tramite la nota del 16 ottobre 2018). Pertanto, come dedotto da parte ricorrente, la stessa Regione avrebbe anche dovuto prendere parte al procedimento presso il DICA ed il Consiglio dei Ministri svoltosi successivamente.

6.16. Pertanto, la Regione Lazio aveva titolo a partecipare alla riunione del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 14 quater della l. n. 241 del 1990 al fine di superare il dissenso tra le Amministrazioni interessate al procedimento di autorizzazione dell'impianto pilota di cui si discute, in quanto, pur se la maggior parte di esso è localizzata in territorio della Regione Umbria, la risorsa naturale alla quale l'impianto sotterraneo attinge è transfrontaliera e dunque i relativi impatti ambientali possono essere significativi anche per la Regione confinante (a tal proposito, si rimanda al decreto di compatibilità ambientale n. 59 del 2015 che, tra i vari considerato, evidenzia la localizzazione delle opere in progetto "nell'area del Campo Geotermico di Torre Alfina, ubicato al confine fra le Province di Terni e Viterbo", al parere reso dal MIBACT di cui alla nota prot. n. 31235 dell'11 dicembre 2014, allegato e costituente parte integrante del suddetto decreto, che reca



in più punti riferimenti al sistema fluviale del Tevere, evidenziandosi, altresì, che proprio nella considerazione di tale impatti non a caso tra gli enti coinvolti nelle verifiche circa l'osservazione delle prescrizioni impartite, figurano enti della Regione Lazio e, segnatamente, la relativa ARPA).

6.17. Ne deriva che, dovendo essere espresso il parere anche ai sensi di cui all'art. 30, comma 2, del d.lgs n. 152 del 2006, tale parere non potrà che essere acquisito all'interno del modulo procedimentale specificatamente prescritto – per la tipologia sperimentale degli impianti quale quello di cui si discute – dall'art. 6 del d.lgs. n. 22 del 2010 e, laddove sia necessario procedere alla più complessa procedura di cui all'art. 14 quater della l. n. 241 del 1990, anche in tale ultima sede, ove l'Amministrazione Regionale dovrà essere chiamata ad intervenire.

6.18. Non è superfluo osservare che, ai fini del superamento del dissenso, la diversità di incidenza degli effetti ambientali dell'impianto sperimentale non è irrilevante: essa si rifletterà però non già su una diversità formale del coinvolgimento delle Regioni nel procedimento (come nel concreto accaduto, essendo stata la Regione Lazio invitata ad esprimere un parere tecnico, a differenza della Regione Umbria inizialmente coinvolta a pieno titolo nelle riunioni presso il DICA), ma in un diverso peso delle loro valutazioni all'interno del confronto con il Consiglio dei Ministri, questione che atterrà, dunque, al merito della relativa decisione e che resta riservato a quella sede; ma che presuppone, in ogni caso, che entrambe le Regioni siano entrambe coinvolte, in coerenza con quanto già accaduto nella conferenza dei servizi.

7. Riassuntivamente, ai fini dell'autorizzazione all'apertura ed esercizio di impianti pilota ex art. 1, comma 3 bis, del d.lgs. n. 22 del 2010, ove sussista il dissenso tra le Amministrazioni interessate, la relativa determinazione di autorizzazione viene rimessa alla valutazione del massimo organo di Governo, in quanto il superamento del dissenso implica l'apprezzamento del grado di rischio e l'accettabilità di esso nei termini di massima sicurezza possibile, allo stato della tecnica, nel rispetto del principio di precauzione. A tali fini, l'apporto delle Regioni interessate non può essere risolto nei termini di una mera forma, o di una potenziale partecipazione nominalistica, bensì va ricondotto ad un sostanziale confronto (anche politico) che attiene alla opportunità ed al merito amministrativo.

7.1. Osserva il Collegio che il mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento va riferito alla procedura svoltasi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ex art. 14, quater, l. 241/90 ed, in particolare, quanto alla Regione Umbria in relazione alla seduta del 31 luglio 2019; quanto alla Regione Lazio, si osserva che quest'ultima era stata convocata alla prima riunione indetta per il giorno 25 maggio 2018, in quanto compresa tra le Amministrazioni che avevano preso parte alla Conferenza dei Servizi, ma non ai fini del superamento del dissenso (per cui avrebbe dovuto essere rappresentata non già da personale tecnico, ma da organo appositamente delegato dalla Giunta, come previsto specificatamente dall'art. 14 quater); tant'è che interveniva alla seconda riunione (del 25 giugno 2018), dando atto di non essere convocata ai fini dell'intesa - come la Regione Umbria – sia pure chiedendo di acquisire il documento tecnico dei Comuni per poter valutare eventuali ricadute ambientali del progetto nel proprio territorio; nella riunione del 10 settembre 2018, la Regione Lazio ribadiva la medesima posizione, riservandosi ogni valutazione in ordine agli impatti sul Lago di Bolsena.

7.2. Presso il Consiglio dei Ministri, atteso il mancato superamento del dissenso da parte della Regione Umbria è stata disposta la riapertura di “un nuovo procedimento di valutazione di impatto ambientale” (riunione del 28 novembre 2018), che conduceva all'emissione dei pareri CTIVIA di cui oltre, per poi concludersi nella riunione del 31 luglio 2019 (oggetto di gravame), nella quale si deliberava in senso favorevole al progetto.

7.3. Alla luce di quanto ritenuto sin qui, appare evidente la concreta lesione dell'obbligo di intesa, da ricondursi per la Regione Umbria alla sola riunione del 31 luglio 2019 e per la Regione Lazio all'intero svolgimento del procedimento ex art. 14 quater della l. 241/90.

Non depone in contrario la circostanza che la Regione Lazio, nelle riunioni presso il DICA e con il rilascio del parere del 16 ottobre 2018, avesse espresso una posizione sostanzialmente adesiva alla modalità della propria partecipazione al procedimento (laddove il relativo rappresentante evidenziava di essere presente non ai fini dell'intesa, che riguardava la sola Regione Umbria).

Invero, non essendo stata rivolta alla Regione Lazio, ab origine, la convocazione ai fini del raggiungimento dell'intesa, l'Ente non poteva che intervenire mediante un rappresentante solamente “tecnico”, ovvero non legittimato ad esprimersi in merito.

Nessuna acquiescenza può dunque rinvenirsi nella fattispecie, anche perché gli interessi dei quali la Regione è chiamata ad apprestare tutela non sono disponibili, fermo restando che era onere della Presidenza del Consiglio dei Ministri individuare le Regioni interessate all'intesa sulla base del concreto assetto di incidenza del permesso di ricerca sulle matrici ambientali.

8. Quanto alle ulteriori doglianze, il Collegio ribadisce, in primo luogo, la già rilevata irricevibilità per tardività (cfr. capo 4 della presente decisione al quale si rinvia) di tutte le censure proposte avverso gli atti riferiti ai precedenti sviluppi procedimentali, le quali avrebbero dovuto essere proposte entro i prescritti termini di decadenza.

8.1. In particolare, il Collegio osserva che, con riferimento alla censura di sussistenza di conflitti di interessi del Presidente della CTIVIA e del componente della CIRM – che si ritiene di esaminare prioritariamente rispetto alle altre residue doglianze in ragione della radicalità del vizio (illegittima composizione dell'organo collegiale) – tale profilo avrebbe dovuto essere contestato con la tempestiva impugnazione del decreto di compatibilità ambientale del 2015, con conseguente preclusione della suscettibilità di far valere il vizio in relazione ad atti ormai consolidatisi. E', dunque,



esclusivamente per maggior scrupolo che si rileva che il Presidente della CTVIA, come documentato in atti, era del tutto assente alla seduta della commissione di cui al parere n. 1641 del 31 ottobre 2014, non avendo, dunque, concorso alla formazione della volontà dell'organo collegiale.

8.2. La rilevata irricevibilità, se certamente preclude l'ammissibilità della contestazione del vizio quanto al parere CTVIA n. 1641 del 31.10.2014 ed al parere espresso dal CIRM nella seduta del 19 marzo 2014, non si estende ai pareri successivi espressi dalla CTVIA, segnatamente il 31.05.2019 ed il 5.07.2019, oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo del presente giudizio.

8.3. Sebbene sia comprovata in atti, infatti, la sussistenza, sino al 2013, di un rapporto di consulenza e collaborazione del Presidente della CTVIA con la società controinteressata, per giunta riferito proprio al progetto per la relazione dell'impianto pilota di Castel Giorgio, all'evidenza suscettibile di determinare l'insorgere del duplice obbligo di comunicazione e di astensione, le evidenze in atti consentono di escludere la sussistenza del censurato vizio.

8.4. Consta dalla documentazione prodotta e, segnatamente, dal parere della Commissione VIA n. 3025 del 31 maggio 2019 (pag. 6) che il Presidente era "assente" alla seduta (analogamente, come già rilevato, a quanto documentato in relazione alla seduta del 31.10.2014) e, del pari, è comprovato che nella seduta dell'"Assemblea plenaria n. 19/2019" del 5 luglio 2019, in relazione alla "proposta di parere" n. 4.14 relativa all' "Impianto pilota geotermico "Castel Giorgio", alle "ore 10,45 il Presidente si allontana ... Presiede la riunione il geol. Bordone"; sia la discussione che l'approvazione della proposta in questione sono avvenute in assenza del Presidente, intervento solo successivamente per il prosieguo dei lavori non riferiti al progetto de quo.

8.5. Come chiarito dall'univoca giurisprudenza, nel silenzio della legge, il criterio più sicuro per individuare quando un organo collegiale debba ritenersi " perfetto" è quello che assegna tale connotazione al collegio per il quale, accanto ai componenti effettivi, sono previsti anche componenti supplenti. Lo scopo della supplenza, non prevista nella specie, è proprio da un lato, quello di garantire che il collegio possa operare con il "plenum" anziché con la sola maggioranza, in caso di impedimento di taluno dei membri effettivi, e, dall'altro lato, l'esigenza che la commissione svolga le sue operazioni con continuità e tempestività, senza che il suo agire sia impedito o ritardato dall'impedimento di taluno dei suoi componenti (cfr., ex multis, Consiglio Stato, sez. VI, 2 febbraio 2004, n. 324).

8.6. Si osserva, inoltre, che anche nell'attuale configurazione della Commissione, conseguente alla riorganizzazione introdotta con il d. lgs. n.104 del 2017, deve escludersi la infungibilità di ciascun singolo componente rispetto agli altri, tenuto conto dei criteri di professionalità che in modo fungibile devono presiedere alla scelta dei componenti con una ripartizione per profili che nella fattispecie non ha costituito neppure oggetto di specifica contestazione. Da ciò consegue che non sono traslabili alla fattispecie le coordinate sviluppate dalla giurisprudenza in tema di attività valutativa delle commissioni di gara e di concorso, trattandosi, diversamente dal caso di specie, di organi straordinari, caratterizzati da profili soggettivi di integrazione disciplinare tali da escludere la fungibilità di ciascun singolo componente, nonché dalla possibile presenza di membri supplenti (cfr. Cons. St., sez. VI, 21/03/2005, n. 1112).

8.7. Esclusa, dunque, la qualificazione della commissione in termini di collegio perfetto e comprovato in atti che il componente in questione (presidente della commissione) non ha partecipato alle sedute (in un caso in quanto addirittura assente e nell'altro in quanto si è allontanato per rientrate solo dopo la decisione conclusiva riferita al progetto de quo) e non ha in alcun modo concorso alla formazione della determinazione dell'organo collegiale, deve concludersi per l'insussistenza del censurato vizio (cfr. Cons. St., sez. IV, 12 aprile 2001, n. 2258).

9. Quanto alle doglianze rivolte all'impugnazione degli atti istruttori ed, in particolare, del parere reso dalla CTVIA il 31.05.2019, nonché del successivo parere del 5.07.2019, si osserva che il gravame è formulato in termini tali da doversi considerare rivolto ad una contestazione di merito, come tale inammissibile nella sede giurisdizionale.

9.1. Deve premettersi, in linea generale, che nel rendere giudizi attinenti alla valutazione di impatto ambientale (ed, a maggior ragione, quando tale valutazione viene esercitata ai fini dell'adozione di "atti di alta amministrazione" come nel caso del superamento del dissenso ai fini dell'art. 14 quater della l. 241/90), l'amministrazione esercita ampia 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 intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti; la natura schiettamente discrezionale della decisione finale risente inevitabilmente dei suoi presupposti, sia sul versante tecnico che amministrativo.

9.2. Di conseguenza, le posizioni soggettive delle persone e degli enti coinvolti nella procedura sono pacificamente qualificabili in termini di interesse legittimo, ed è altrettanto assodato che le relative controversie non rientrano nel novero delle tassative ed eccezionali ipotesi di giurisdizione di merito sancite dall'art. 134 c.p.a. (cfr., sotto l'egida della precedente normativa, identica in parte qua, Cons. St., Ad. Pl., 9 gennaio 2002, n. 1).

9.3. Proprio in ragione di tali particolari profili che caratterizzano il giudizio di valutazione di impatto ambientale, il Collegio ritiene di far proprie le considerazioni reiteratamente espresse dal Consiglio di Stato in materia (cfr. Cons. St. Sez. IV, 28.02.2018 n. 1240 cit. e Cons. Stato, Sez. IV, 27.03.2017 n. 1392), per cui, "prescindendo da specifiche aggettivazioni (debole o forte)..., la relativa valutazione di legittimità giudiziale, escludendo in maniera assoluta il carattere sostitutivo della stessa, debba essere limitata a evidenziare la sussistenza di vizi rilevabili ictu oculi, a causa





della loro abnormità, irragionevolezza, contraddittorietà e superficialità. Invero, il giudizio di compatibilità ambientale, quand'anche reso sulla base di criteri oggettivi di misurazione, pienamente esposti al sindacato del giudice amministrativo, è attraversato, come visto, da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che le scelte effettuate dall'amministrazione si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo ogniqualvolta le medesime non si appalesino come manifestamente illogiche o incongrue (in termini, cfr., Cass. civ., sez. un., 17 febbraio 2012, nn. 2312 e 2313; Corte cost., 3 marzo 2011, n. 175; Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 871)".

9.4. Da ciò deriva che, come costantemente affermato da questa Sezione (cfr. sentenza n. 11004 del 2019) in una materia così complessa:

"a) la sostituzione, da parte del giudice amministrativo, della propria valutazione a quella riservata alla discrezionalità dell'Amministrazione, costituisce ipotesi di sconfinamento vietato della giurisdizione di legittimità nella sfera riservata alla p.a., quand'anche l'eccesso in questione sia compiuto da una pronuncia il cui contenuto dispositivo si mantenga nell'area dell'annullamento dell'atto;

b) in base al principio di separazione dei poteri sotteso al nostro ordinamento costituzionale, solo l'Amministrazione è in grado di apprezzare, in via immediata e diretta, l'interesse pubblico affidato dalla legge alle sue cure;

c) conseguentemente, il sindacato sulla motivazione delle valutazioni discrezionali:

I) deve essere rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti;

II) non può avvalersi di criteri che portano ad evidenziare la mera non condivisibilità della valutazione stessa;

III) può disporre c.t.u. o verifica al fine di esercitare più penetranti controlli, con particolare riguardo ai profili accertativi".

9.5. Quest'ultima ipotesi non ricorre nel caso di specie. La difesa di parte ricorrente ha lamentato che i pareri impugnati (costituenti l'adempimento al supplemento istruttorio deciso dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 novembre 2018) non avrebbero preso in considerazione una serie di fattori rilevanti ai fini del decidere connessi al rischio sismico che sarebbe stato palesato dai fatti successivi rispetto alla conclusione della precedente fase istruttorio (ovvero il sisma del 2016), limitandosi a riconfermare (in tesi apoditticamente) le conclusioni già a suo tempo rassegnate (in senso favorevole all'impianto); ma tale premessa è smentita dall'analisi del testo dei documenti.

9.6. Infatti, nei pareri della CTIVIA si espone un giudizio (sia pure formalmente sintetico, ma sostanzialmente) esaustivo, ovvero che tali eventi non comportano una modifica dell'originario parere. In particolare, nel parere del 31 maggio 2019, la CTIVIA non si limita a ribadire meramente il giudizio di cui al parere nr. 1641/2014 e successiva VIA 59/2015, ma prende in esame i dati dell'INGV, Oss. Nazionale terremoti (riportati nell'apposita tabella incorporata nel testo del parere) per esprimere il giudizio secondo il quale gli eventi sismici generati nell'appennino centrale che possono avere magnitudo ML maggiore di 6 sono generati dalle "faglie capaci", ovvero quelle attive (che hanno effetti catastrofici per le popolazioni che risiedono nelle loro vicinanze) ma che sono meno risentiti nella zona di Castel Giorgio "di quanto lo siano i più deboli terremoti locali di origine vulcanica/geotermica" ai quali – secondo CTIVIA – sono riconducibili gli eventi sismici del 2016 (viene riportata la tabella 1 che indica la localizzazione degli epicentri di tutti i sismi inferiori a 4 di ML, che a partire dall'agosto 2016, hanno colpito l'Italia centrale e che sono a più di 90 km dalla zona di interesse, allineati lungo la "faglia capace" di "quaternaria allineata lungo l'Appennino con direzione NNW-SSE da Norcia all'Aquila" (seguono ulteriori considerazioni e tabelle di rilevazione e dati). Si tratta, dunque, di valutazioni ed elementi di fatto che sono adottati dalla Commissione proprio in relazione agli approfondimenti istruttori richiesti (in coerenza con quanto affermato dalla sentenza di questo TAR nr. 7573/2019) dal Consiglio dei Ministri.

9.7. Ne deriva che la conclusione del parere del 31 maggio 2019, secondo la quale "I terremoti che hanno colpito l'appennino centrale nel 2016: - sono simili a quelli che si sono verificati in passato in quelle aree; non costituiscono pertanto un elemento di novità..." ed altro a seguire, rappresenta piena espressione di un giudizio di merito, rispetto al quale gli argomenti critici dedotti dalle Regioni nella odierna sede di giudizio potranno essere riproposti ai fini delle decisioni da assumere ex art. 14 quater della l. 241/90, al fine di valutare ogni opportuna misura (incluso, ove ritenuto opportuno, il riesame della questione in sede procedimentale); ma sono inammissibili nell'odierna sede di giudizio.

10. Ferma, inoltre, la già rilevata tardività delle contestazioni articolate avverso il decreto di compatibilità ambientale del 2015 e gli atti allo stesso presupposti, incidente anche relativamente ai profili paesaggistici, ambientali e culturali, nonché alla valutazione di incidenza ambientale, il Collegio ritiene, esclusivamente per completezza di analisi, di sottolineare che dalla documentazione versata in atti emerge che nella valutazione positiva espressa dal Ministero per i beni e le attività culturali sono stati congruamente esaminati gli elementi di interesse sul piano paesaggistico ambientale, con acquisizione di tutte le evidenze fattuali, esaustivamente ponderate e vagliate, anche in esito alle richieste di integrazione rivolte alla proponente ed ai sopralluoghi eseguiti, con considerazione dei pareri espressi dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici dell'Umbria, la quale, giova precisare, ha riconosciuto la propria incompetenza provvedendo all'adozione di pareri endoprocedimentali.



10.1. Nello specifico, è stato considerato che il progetto è compatibile con gli indirizzi e prescrizioni del Piano Urbanistico Territoriale Regionale (PUT), nonché con gli indirizzi e le prescrizioni del Piano Paesaggistico Regionale (PPR), interessando aree libere da vincoli paesaggistici ai sensi del D.lgs. 42 del 2004, salvo per quanto attiene “l’elettrodotto cabina secondaria di Nuova Itelco Orvieto” e l’attraversamento di determinati e circoscritti ambiti, prevedendosi, in relazione a questi ultimi, la necessità dell’autorizzazione del medesimo Ministero per i beni e le attività culturali. Del pari è stata rilevata la conformità con gli altri numerosi strumenti di pianificazione vagliati, incluso il piano territoriale di coordinamento della Provincia di Terni, sottolineandosi che l’intervento interessa aree inserite nella Z.T.O. agricola ovvero quella inerente alle attività produttive e che le tubazioni si sviluppano in parte in aree agricole ed in parte in zone di viabilità esistente.

10.2. Coerentemente con gli elementi fattuali, correttamente acquisiti, il suddetto Ministero ha ritenuto di esprimersi positivamente con imposizione di stringenti prescrizioni che contemplano anche una rilevante attività di monitoraggio da parte della predetta Soprintendenza e che, nel complesso dell’articolato parere espresso con atto dell’11 dicembre 2014, sono state ritenute idonee a superare i profili di criticità da quest’ultima segnalati, con valutazioni immuni dai contestati vizi, risultando funzionali ad assicurare la tutela dei valori paesaggistico ed ambientali implicati, peraltro, in misura residuale, senza precludere l’iniziativa proposta.

11. Del pari, e sempre ai fini di una maggiore esaustività stante la rilevata inammissibilità delle deduzioni in esame, si evidenzia, quanto alla valutazione di incidenza ambientale, che vi è comprova in atti che l’area di progetto non ricade all’interno dei Siti della Rete Natura 2000, avendo la Commissione ritenuto di richiedere al proponente l’esecuzione di uno studio d’incidenza relativo al sito “Lago di Bolsena” esclusivamente in funzione dell’opportunità di verificare una “possibile incidenza sulla falda che scorre” verso detto sito, addivenendo, in esito all’approfondita istruttoria svolta, alla conclusione che le incidenze sulle suddette aree possono essere ritenute nulle. L’approccio seguito dalla Commissione è stato, dunque, rigoroso, dovendosi escludere la necessità di estendere la valutazione anche ad altri siti non direttamente incisi, sia in quanto estranei all’ambito di intervento sia alla luce delle risultanze emerse, constando in atti i numerosi e specifici approfondimenti svolti dalla società nello studio di impatto ambientale (SIA), il quale ha considerato tutte le componenti ambientali suscettibili di essere interessate dalla costruzione e dall’esercizio dell’opera con identificazione dei raggi di azione che le diverse attività del progetto possono esercitare nell’ambiente. Coerentemente con gli approfondimenti svolti, infatti, è stato appurato, con esauriente appropriatezza di approfondimento, che l’attuazione del progetto non produrrà alcun effetto negativo sugli habitat e sulle specie di flora e fauna presenti nelle aree SIC e nella ZPS del Lago di Bolsena.

12. Con riferimento alla capacità tecnica della proponente, se può convenirsi con la difesa di parte ricorrente quanto all’assenza di esperienze maturate dalla società controinteressata nel settore, in quanto costituita solo nel 2010 con lo scopo di rispondere all’esigenza di generare energia geotermoelettrica con una tecnologia c.d. non emissiva, ciò non preclude affatto la sussistenza dell’adeguatezza delle competenze tecniche da riferire al personale tecnico e direttivo incaricato alla realizzazione del progetto; per quanto attiene, invece, alla capacità economica, a prescindere da ulteriori considerazioni in ordine ai precedenti sviluppi procedurali conclusisi con determinazioni non tempestivamente impugnate, consta in atti che la controinteressata ha provveduto anche alla sottoscrizione della polizza fideiussoria.

13. Anche per quanto attiene alla inefficacia sopravvenuta del decreto di compatibilità ambientale gravato, non può che rilevarsi che, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, non solo la società controinteressata ha richiesto la proroga della VIA con istanza del 1 aprile 2020 ma il Ministero dei beni e delle attività culturali ha espresso “parere tecnico istruttorio favorevole alla richiesta di proroga del termine di efficacia della dichiarazione di compatibilità ambientale di cui al Decreto VIA n. 59 del 03/04/2015”. Da ciò consegue che non può revocarsi in dubbio che il decreto di compatibilità ambientale 59/2015 sia ancora valido ed efficace.

14. Conclusivamente, il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, va in parte dichiarato irricevibile, in parte inammissibile e per la restante parte accolto, nei limiti sopra indicati, con assorbimento delle residue censure, sicché per l’effetto vanno annullati sia le delibere assunte dal Consiglio dei Ministri, senza la partecipazione delle Regioni interessate, sia gli atti impugnati con i motivi aggiunti, in quanto alle stesse strettamente conseguenziali.

14.1. Ne deriva l’obbligo per la Presidenza del Consiglio dei Ministri di rinnovare – nei predetti limiti – il procedimento volto a superare il dissenso (non più disciplinato dall’art. 14 quater della l. 241/90, ma dall’art. 14 quinquies, comma 4 e ss. nel testo attualmente vigente), assicurando il coinvolgimento effettivo della Regione Umbria e della Regione Lazio e con facoltà, ove sia ritenuto opportuno, di disporre il riesame delle conclusioni dell’istruttoria circa i rischi sismici e di impatto sulla risorsa idrica, secondo le allegazioni fornite dalle Amministrazioni interessate o che queste ultime potranno motivatamente proporre, garantendo in tal caso il pieno contraddittorio con la società proponente, odierna controinteressata.

15. Attesa la rilevanza degli interessi coinvolti e la complessità delle questioni giuridiche trattate, sussistono evidenti ragioni per disporre la piena compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.



Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, come integrato dai motivi aggiunti, in parte lo dichiara irricevibile, in parte inammissibile e per la restante parte lo accoglie, nei limiti e nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

*(Omissis)*

