

Pronuncia di compatibilità ambientale relativa alla realizzazione di un impianto geotermico pilota e relative opere di connessione

T.A.R. Toscana, Sez. II 17 gennaio 2025, n. 76 - Cacciari, pres.; Faviere, est. - Fondazione Ethoikos, Sa.Ro. S.r.l. (avv.ti Viglione e Tsuno) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - VIA - Impianto pilota geotermico - Parere positivo in merito alla realizzazione dell'impianto condizionato al rispetto di prescrizioni.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La Lucignano Pilot Project s.r.l. presentava al M.I.T.E., oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (oggi MASE), istanza di pronuncia di compatibilità ambientale, ai sensi dell'articolo 23 del n. 152/2006, relativa alla realizzazione di un impianto geotermico pilota e relative opere di connessione all'interno dell'area del permesso di ricerca denominata "Lucignano", sita nel territorio del Comune di Radicondoli (SI), destinato alla produzione di energia elettrica. A seguito della istruttoria svoltasi presso le competenti amministrazioni statali l'interessata otteneva un primo parere positivo da parte della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale VIA/VAS (CTVIA) del MASE, condizionato ad una serie di prescrizioni (prot. n. 2792 del 6.07.2018).

2. Avverso tale provvedimento, ritenuto lesivo dei propri interessi, hanno notificato ricorso (in data 5.10.2018, iscritto al NRG 1430/2018) la Fondazione Ethoikos, la SA.RO. s.r.l. e i sig. ri Roberto Cozzolino e Alexandra Gelpe i quali lamentano, in quattro pluriarticolati motivi, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili.

Medio tempore il Ministero della Cultura, con nota prot. 33301 del 20.12.2019, esprimeva parere negativo alla realizzazione dell'impianto.

Il Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo (DICA) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiamato a risolvere il dissenso procedimentale creatosi tra i due competenti ministeri ai sensi dell'art. 5, comma 1 lett. c-bis, della L. 400/1988, con deliberazione del 10.10.2022 ha espresso un giudizio positivo sulle posizioni del MASE rilasciando un giudizio positivo di compatibilità ambientale del progetto dell'impianto geotermico pilota.

Avverso tale provvedimento i succitati ricorrenti hanno notificato ricorso per motivi aggiunti (il 13.12.2022) con cui lamentano, con ulteriori tre articolati motivi, violazione di legge ed eccesso di potere.

Per resistere al gravame si sono costituiti il MASE (il 6.11.2018) e la Lucignano Pilot Project s.r.l. (il 21.12.2022). L'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri (il 20.06.2023), cui hanno fatto seguito memoria della controinteressata (il 9.03.2024) e memoria di replica dei ricorrenti (il 20.03.2024).

Anche il Comune di Radicondoli ha notificato ricorso avverso la deliberazione citata (il 13.12.2022, iscritto al NRG n. 1669/2022) con cui lamenta, in tre motivi articolati in undici sotto motivi, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili.

Nell'ambito del ricorso n. 1669/2022 si è costituita la Presidenza del consiglio dei Ministri (il 30.12.2022) che, oltre a formulare istanza per la riunione dei due ricorsi, ha depositato memoria (il 19.06.2023), seguita dalla Lucignano Pilot Project s.r.l. (il 9.03.2022) e dal Comune, che ha depositato memoria di replica (il 19.03.2024).

Questo Tribunale ha disposto, con ordinanza n. 466/2024, la riunione dei due ricorsi nonché istruttoria a carico dell'amministrazione resistente che ha depositato, oltre i termini previsti, una relazione con la quale però non ottempera a quanto richiesto.

Alla udienza pubblica del 16.12.2024 le cause sono state trattenute in decisione.

3. Il Collegio ritiene di dover trattare, in conformità a quanto già disposto con ordinanza n. 466/2024, congiuntamente i ricorsi e di disporre la riunione, in ragione della connessione oggettiva che li lega.

4. I ricorsi sono fondati nei termini di seguito riportati.

5. In entrambi i ricorsi vi è un primo gruppo di censure (motivi primo, secondo, terzo e quarto del ricorso n. 1430/2018 originario; motivi dal primo al terzo del ricorso per motivi aggiunti; terzo motivo del ricorso n. 1699/2020) rivolto a contestare la legittimità del parere positivo rilasciato dalla Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale VIA/VAS (CTVIA) del MASE (prot. n. 2792 del 6.07.2018). Il parere è impugnato in via diretta nel ricorso originario n. 1430/2018 ed in via mediata, censurando tale provvedimento come atto presupposto alla delibera CDM, nei successivi motivi aggiunti nonché nel ricorso 1699/2022. Vi è poi un secondo gruppo di censure rivolto direttamente verso la delibera del Consiglio dei Ministri (motivi primo e secondo del ricorso n. 1669/2022).

I ricorrenti inoltre sollevano questione di costituzionalità dell'art. 7, commi 2 e 3, del DL 50/2022 così come convertito in l. n. 91/2022 e, in alternativa, ne chiedono la disapplicazione o il rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.



Il Collegio ritiene che le censure mosse al terzo motivo del ricorso n. 1430/2018 originario nonché al terzo motivo del ricorso n. 1669/2022 risultano fondate ed assumono carattere assorbente nell'esame della vicenda.

5.1. Occorre preliminarmente procedere ad un sintetico inquadramento normativo delle fattispecie che vengono in rilievo negli odierni ricorsi riuniti.

Gli impianti cd. "pilota" si sostanziano in centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale che, come quello di cui si controverte, sfruttano a fini di sperimentazione i fluidi geotermici a media ed alta entalpia con reiniezione del fluido geotermico nelle stesse formazioni di provenienza e, comunque, con emissioni di processo nulle e con potenza nominale installata non superiore a 5 MW per ciascuna centrale (per un impegno complessivo autorizzabile, su base nazionale, non superiore ai 50 MW).

In via generale la realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è assoggettata ad un regime di autorizzazione unica *"rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla regione o dal Ministero dello sviluppo economico entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione"* (così l'art. 12, comma 3 del D.Lgs. n. 387/2003).

Per gli impianti pilota la competenza al rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni alla coltivazione delle risorse geotermiche nonché quella in materia di VIA e verifica di assoggettabilità è di competenza statale, come sancito dall'art. 1, comma 3-bis del D.Lgs. n. 22/2010 e dalla lett. v) dell'allegato III alla parte II ed alla lett. b) dell'allegato IV alla parte II del D.Lgs. n. 152/2006.

L'art. 1, comma 3-bis del D.Lgs. n. 22/2010 (recante Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99) dispone che *"al fine di promuovere la ricerca e lo sviluppo di nuove centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sono altresì di interesse nazionale i fluidi geotermici a media ed alta entalpia finalizzati alla sperimentazione, su tutto il territorio nazionale, di impianti pilota con reiniezione del fluido geotermico nelle stesse formazioni di provenienza, e comunque con emissioni di processo nulle, con potenza nominale installata non superiore a 5 MW per ciascuna centrale, per un impegno complessivo autorizzabile non superiore ai 50 MW; per ogni proponente non possono in ogni caso essere autorizzati più di tre impianti, ciascuno di potenza nominale non superiore a 5 MW. Gli impianti geotermici pilota sono di competenza statale"*.

L'art. 7-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006 dispone, in particolare, l'assoggettamento a VIA in sede statale dei progetti di cui all'Allegato II alla parte seconda del decreto. Quest'ultimo vi include, al punto 7-quater, gli *"impianti geotermici pilota di cui all'articolo 1, comma 3-bis, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22"*.

Nel caso di specie è pacifico tra le parti che il progetto di cui si controverte rientri in tale classificazione.

Su tale quadro normativo è intervenuta la disposizione di cui all'art. 7 del DL n. 50/2022, convertito in l. n. 91/2022, che per quanto qui di interesse e nella versione vigente all'epoca dei fatti, prevede che *"1. Nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, qualora il progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza statale, le eventuali deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA e alle stesse si applicano i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152"*.

La disposizione prosegue prevedendo norme speciali per la successiva fase di autorizzazione. Una volta emanato il decreto di V.I.A., infatti, inizia la fase decisoria.

Durante quest'ultima il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT, ex MISE) di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE, ex MITMM), d'intesa con la Regione, emana il decreto di conferimento del permesso di ricerca finalizzato alla sperimentazione di impianto pilota. Il citato art. 7 sul punto dispone che *"2. Le deliberazioni di cui al comma 1, nonché quelle adottate dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14-quinquies, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata."*

3. Alle riunioni del Consiglio dei ministri convocate per l'adozione delle deliberazioni di cui al comma 2 possono essere invitati, senza diritto di voto, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate, che esprimono definitivamente la posizione dell'amministrazione di riferimento e delle amministrazioni non statali che abbiano partecipato al procedimento autorizzatorio".

5.2. Tutte le censure dei ricorsi in esame, come sopra evidenziato, lamentano in sostanza carenza istruttoria, contraddittorietà e non affidabilità della VIA rilasciata dalla CT VIA sotto il profilo della rappresentazione dei fatti e della errata valutazione degli impatti ambientali.

Occorre premettere che nei procedimenti che implicano la spendita di poteri tecnici e amministrativi come quelli in

scrutinio, l'Amministrazione è chiamata ad esprimere giudizi attinenti alla valutazione di impatto ambientale connotati da 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. Questo vale a maggior ragione quando le valutazioni amministrative sono esercitate 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 o dell'art. 5 della L. n. 400/1988.

Da ciò consegue che le posizioni soggettive delle persone e degli enti coinvolti nella procedura sono pacificamente qualificabili in termini di interesse legittimo (cfr., Cons. Stato., Ad. Plen., 9/01/2002, n. 1).

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 per cui, prescindendo da specifiche aggettivazioni (debole o forte), la relativa valutazione di legittimità giudiziale, escludendo in maniera assoluta il carattere sostitutivo della stessa, deve essere limitata a evidenziare la sussistenza di vizi rilevabili *ictu oculi*, a causa della loro abnormità, irragionevolezza, contraddittorietà e superficialità (cfr. Cons. Stato. Sez. IV, 28/02/2018 n. 1240, Cons. Stato, Sez. IV, 27/03/2017 n.1392).

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., 17/02/2012, nn. 2312 e 2313; Corte Cost., 3/03/2011, n.175; Cons. Stato, sez. VI, 9/02/2011, n. 871).

Sulla scorta di tali canoni ermeneutici la giurisprudenza sostiene che in una materia così complessa il sindacato sulla motivazione delle valutazioni discrezionali deve essere rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti senza potersi avvalere di criteri che portano ad evidenziare la mera non condivisibilità della valutazione stessa (cfr. TAR Lazio, sez. II-bis, 16/02/2021, n. 1898; conforme sent. n. 11004/2019).

6. Fatte queste necessarie premesse e passando all'esame del merito della vicenda, con il terzo motivo del ricorso originario n. 1430/2018 e il terzo motivo del ricorso n. 1669/2022, aventi carattere assorbente, si propongono quattro ordini di censure volte a contestare carenza istruttoria del parere della CT VIA, con violazione degli artt. 21, 22 e 23 del D.Lgs. n. 152/2006, in ordine ai profili di sismicità innescata nell'area del Comune di Radicondoli, di impatto idrogeologico, di emissioni residuali connesse ai processi di reiniezione e di inquinamento termico residuo.

Per quanto qui interessa i ricorrenti sostengono che il parere sarebbe carente di istruttoria per la parte in cui considera le emissioni dell'impianto in esercizio nulle, giacché, in ragione delle dimensioni e della potenza dello stesso, non vi potrebbe essere una totale miscelazione della anidride carbonica prodotta (punto 3c del ricorso n. 1430/2018).

Le censure vengono riprese dal terzo motivo del ricorso 1699/2022 (punto 3.1) con cui, oltre a riproporre le argomentazioni sulla scarsità delle informazioni e carenza istruttoria sulla qualità e quantità delle informazioni sui pozzi (che non sarebbero sufficientemente permeabili da poter rispettare i requisiti di cui alle direttive MISE del 1.07.2011, prot. n. 14194, cfr. all. 22 al ricorso) il ricorrente sostiene che l'impianto non sarebbe ad emissioni zero (violando così il comma 3bis dell'art. 1 del D.Lgs. n. 22/2010 sopra richiamato).

Come sopra ricordato questo Tribunale con ordinanza n. 466 del 10.04.2024 ha ordinato al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e, per il suo tramite, alla Commissione Valutazione Impatto Ambientale - VIA e VAS (CT VIA) la produzione di documentata e motivata relazione (unitamente al progetto della controinteressata proponente valutato dalla CT VIA nonché alle eventuali relazioni tecniche integrative esaminate in sede procedimentale) volte ad illustrare le valutazioni condotte in ordine al profilo della gestione delle emissioni prodotte dal ciclo di sfruttamento della risorsa geotermica ed alla loro reiniezione nei due pozzi sotterranei previsti a progetto. Ciò in ragione delle osservazioni prodotte in giudizio da parte ricorrente, su cui parte resistente non ha controdedotto, in ordine alla capacità dell'impianto di miscelare i gas non condensabili (in particolare anidride carbonica) alla profondità, pressione e temperatura presentate in progetto e alla capacità di assorbimento del sistema ricettivo di reiniezione (cfr. osservazioni di cui al doc. n. 11 - paragrafo 3 - di parte ricorrente, depositato in data 16.12.2022, per il ricorso n. 1430/2018; doc. n. 23 - par. 4.2.2. - di parte ricorrente, depositato il 28.02.2024, per il ricorso n. 1699/2022).

Come sopra evidenziato parte resistente non ha prodotto in giudizio quanto richiesto né ha controdedotto sul punto depositando però, in data 12.12.2024, una relazione che al più conferma le perplessità sollevate da questo Giudice.

Questo Collegio ritiene che, pur prescindendo dagli automatismi probatori invocati dai ricorrenti in applicazione dell'art. 115 c.p.c. e dell'art. 64, comma 3 del c.p.a., tale circostanza non possa che essere valutata, alla luce del quadro probatorio disponibile nel presente giudizio, come elemento a supporto della lamentata carenza motivazionale ed istruttoria che, sul punto contestato, caratterizza il parere della CT VIA e, in via mediata, la delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La giurisprudenza ha evidenziato, infatti, che nel processo amministrativo vige il principio, evincibile dagli artt. 63, co. 1, e 64, co. 1, del D.Lgs. n. 104/2010, in forza dei quali spetta al ricorrente l'onere della prova in ordine a circostanze che rientrano nella sua disponibilità e che, con riferimento ai poteri istruttori esercitabili dal giudice amministrativo, il legislatore ha recepito il modello c.d. dispositivo con metodo acquisitivo, in cui l'onere della prova si attenua nel più sfumato onere del principio di prova, con la conseguenza che il giudice esercita un potere di soccorso della parte che non è in grado, senza colpa, di fornire la prova dei fatti dedotti, pur potendo fornire un "principio di prova" (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 10/11/2023, n. 9649 e Cons. Stato, Sez. VI, 02/01/2024, n. 24).

In virtù dell'art. 63, comma 1, D.Lgs. n. 104/2010, una volta che il ricorrente abbia fornito un principio di prova, rientra nell'ambito del prudente apprezzamento del giudice l'esercizio, anche d'ufficio, dei poteri istruttori, ivi compresa la richiesta di chiarimenti alle parti o l'acquisizione di informazioni o documenti dall'amministrazione, ai sensi degli artt. 63 e 64, del D.Lgs. n. 104/2010 (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 17/02/2023, n. 1688).

La giurisprudenza ha altresì evidenziato che *“la mancata ottemperanza da parte dell'Amministrazione alle richieste rivoltagli dal giudice in sede istruttoria di fornire documentati chiarimenti rileva come comportamento omissivo del tutto ingiustificato e pertanto tale da indurre a far applicazione del disposto dell'art. 2697 c.c. e dell'art. 64, comma 4, del D.Lgs. n. 104/2010. che, in analogia a quanto previsto, relativamente ai giudizi civili, dall'art. 116, comma 2, c.p.c. autorizza il giudice amministrativo a desumere argomenti di prova dal contegno processuale delle parti con la conseguenza che, nel caso di specie, tale contegno ingiustificatamente omissivo delle Amministrazioni resistenti le quali non hanno immediatamente dato attuazione alle richieste istruttorie rivoltegli costituisce prova sufficiente del denunciato vizio di carenza di motivazione”* (Cons. Stato, Sez. III, 12/04/2023, n. 3689).

Questo Collegio, comunque, ritiene che il comportamento omissivo tenuto dall'amministrazione nel giudizio non generi automatismi sul piano probatorio, ma deve essere comunque apprezzato, nel contesto del complessivo materiale probatorio disponibile. Non rilevano sul punto le considerazioni recate nelle memorie di replica della difesa della controinteressata che assimilano l'operatività delle regole processuali sopra evidenziate (in particolare la applicazione degli automatismi probatori di cui all'art. 115 c.p.c.) ad una indebita sostituzione del giudice al potere valutativo discrezionale dell'amministrazione. Come sopra evidenziato, infatti, questo Collegio è ben cosciente del contesto nel quale i poteri in scrutinio vengono esercitati e il mancato apporto istruttorio dell'Amministrazione rileva esclusivamente come ulteriore elemento di una valutazione di carenza istruttoria già rilevabile sulla base del quadro probatorio disponibile.

Il profilo della reiniezione dei fluidi viene toccato in più punti del provvedimento impugnato e, in particolare, nelle sezioni in cui vengono descritti i pozzi e i serbatoi geotermici e in quella in cui si analizza la sismicità indotta.

Il provvedimento impugnato in più punti evidenzia che si tratti di un impianto ad emissioni nulle a reiniezione totale (cfr. ad esempio pag. 9, 14 e 38) ma al contempo valuta insufficiente quanto descritto dal proponente nel SIA per la caratterizzazione dei pozzi, precisando che *“si ritiene il proponente debba chiarire con maggior dettaglio le prove che intende eseguire per caratterizzare i singoli pozzi specificando la loro durata, la stima delle emissioni acustiche e in atmosfera, indicando come si prevede di mitigarle e di monitorarle. Il piano dovrà prevedere la caratterizzazione dei pozzi di reiniezione durante la quale si dovrà dimostrare la loro capacità di assorbire i flussi previsti dal progetto. Solo dopo l'esito positivo di queste prove si potrà di passare alla costruzione delle altre parti dell'impianto (centrale, pozzi di reiniezione, fluidodotto ed elettrodotto)”* (cfr. pag. 22, concetto ripreso anche a pag. 58 in cui vi è un ulteriore rinvio alla dimostrazione della capacità di assorbimento dei pozzi alla fase realizzativa).

I ricorrenti producono, a supporto delle proprie argomentazioni, alcune relazioni tecniche nella quale viene esaminato il tema della iniezione e miscelazione di gas non condensabili e viene criticata la proposta progettuale del proponente che prevede di miscelare i gas non condensabili alla quota di 1200 m di profondità, in corrispondenza di una pressione di 60 bar e una temperatura di circa 100 °C; dati che si invengono anche nel parere impugnato. Vengono altresì riportati stralci della proposta progettuale secondo cui *“nel pozzo di reiniezione la fase liquida viene quindi reiniettata senza alcuna sovrappressione a bocca pozzo mentre la fase gassosa verrà reiniettata con un tubo di piccolo diametro (concentrico al tubo di reiniezione dell'acqua) ad una data profondità sotto al livello statico tale per cui la pressione dell'acqua in pozzo, e la velocità di flusso, sia tale da consentire il miscelamento dei gas reiniettati all'interno della brine. La pressione necessaria al miscelamento dipende ovviamente da molteplici fattori quali temperatura e salinità del fluido reiniettato e quantità del gas incondensabile del fluido geotermico estratto. Sulla base dei dati attesi è stata calcolata, considerando il dovuto grado di cautela, una pressione minima di miscelamento pari a 60 bar corrispondente ad una colonna di acqua in pozzo pari a 600m ... Pertanto è stato calcolato sulla base della pressione e dell'iniettività del serbatoio, nonché delle portate di progetto, il livello statico dell'acqua in fase di esercizio. Tale calcolo ha fornito una profondità dal piano campagna del livello statico in esercizio pari a 599 m e conseguentemente una profondità di reiniezione dei gas di 1199 m p.c. Tale profondità di reiniezione dei gas consente pertanto di reiniettare completamente tutto il fluido geotermico estratto annullando completamente le emissioni in atmosfera dell'impianto”*.

La perizia però evidenzia che la miscelazione di gas non condensabili deve avvenire a 1200 metri di profondità, ad una pressione pari a 60 bar e ad una temperatura di 100° C. Per miscelare a 100° C una quantità di anidride carbonica pari al 10% (percentuale prevista dal progetto Lucignano), sarebbero necessarie pressioni superiori a 1600 bar (cfr. doc. n. 11

allegato al ricorso n. 1430).

Nell'ambito del ricorso n. 1669/2022 viene prodotto uno studio di parte, in base al quale il ricorrente sostiene che l'impianto non sarebbe ad emissioni zero dato che la quantità di "gas non condensabili – NGC" sarebbe superiore al 5% e non sarebbe quindi possibile la reimmissione totale dei gas se reiniettati anche a 600 m di profondità dal livello di esercizio (e circa 1200 dal piano di campagna), con ulteriore necessità di periodi manutentivi che interromperebbero il flusso di reimmissione per circa un mese all'anno (cfr. allegato al ricorso doc. 23 del 28.02.2024).

In ulteriore perizia depositata il 4.11.2024 (cfr. doc. 35 di parte ricorrente nel ricorso 1669/2022), dopo aver descritto la metodologia di analisi e la modellistica di riferimento utilizzata, si evidenzia che "lo stato dell'arte scientifico per quanto riguarda la reiniezione di NCG indica come fattibile la reiniezione di incondensabili al disotto del 3%, ovvero quando gli NCG (principalmente CO₂) si sciolgono nella fase liquida con conseguente reiniezione di una singola fase fisica; per contenuti di gas eccedenti il loro limite di solubilità nel liquido, con reiniezione di miscela bifasica, gasliquido, la fattibilità anche teorica risulta molto limitata e non vi sono prove della sua fattibilità pratica.... Il caso di interesse prevede, per espressa ammissione del proponente, una quantità di gas incondensabili che nessuna modellazione (eseguita con software adeguati) ha dimostrato possibile reiniettare totalmente".

Anche in questo caso si riportano i parametri assunti dallo studio di progetto (profondità di collocamento dei tubi, pressione e previsione di solubilità dei gas) giungendo alla conclusione per la quale "anche nel caso in cui tutte le criticità sopra identificate fossero risolte, l'asserita capacità del progetto di operare ad emissioni zero resterebbe sarebbe comunque smentita dal clamoroso errore di dimensionamento delle tubazioni che dovrebbero veicolare liquido e gas oggetto della reiniezione, errore che non lascia possibilità alcuna che quanto da reiniettare possa mai giungere agli appositi pozzi" (cfr. pag. 22 del documento citato).

La controinteressata controdeduce alle osservazioni, accennando ad ulteriori studi teorici sul punto e alla lentezza di possibili effetti di riduzione della iniettività dei serbatoi naturali a causa dei fenomeni di carbonatazione minerale nonché al "possibile" incremento di permeabilità a causa della presenza, oltre che di anidride carbonica, anche di acido solfidrico (H₂S).

Come evidenziato, pertanto, i ricorrenti offrono argomenti di prova circostanziati su un aspetto centrale della qualificazione dell'impianto che ne connota il regime giuridico. Come sopra evidenziato l'art. 1, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 22/2010 offre una definizione giuridica dei cd. impianti pilota che devono necessariamente procedere con *"reiniezione del fluido geotermico nelle stesse formazioni di provenienza, e comunque con emissioni di processo nulle"*.

Il parere della CTVA non affronta tali temi in maniera esplicita demandando a fasi successive non solo il monitoraggio esecutivo ma anche lo studio e le prove di permeabilità e quindi della capacità di riassorbimento totale dei pozzi. Tale circostanza manifesta palesi incongruità istruttorie e motivazionali che, come sopra evidenziato, sono in grado di inficiare anche provvedimenti che, come quello in esame, costituiscono espressione di ampia discrezionalità tecnica.

A nulla rilevano poi le considerazioni di carattere procedurale della controinteressata sul fatto che per i progetti come quello di cui si controverte il rilascio del permesso di ricerca è successivo all'ottenimento della compatibilità ambientale del progetto stesso e che, pertanto, solo successivamente alla perforazione dei pozzi, alla caratterizzazione del serbatoio geotermico in termini di produttività, iniettività, temperatura e alla analisi del contenuto dei NCG sarà possibile valutare la migliore tecnologia per la reiniezione dei NCG.

Ciò in considerazione del notevole impatto ambientale che già le attività connesse alla fase della "ricerca" implicano sull'assetto territoriale e ambientale.

Nel caso di specie, infatti, si tratta di rimandare ad una fase successiva lo studio di aspetti salienti e non di dettaglio che la V.I.A. ha affrontato solo in parte e in modo non esplicito e che non possono essere dati né per scontati né giuridicamente per assunti, sulla base di presunzioni giuridiche sul contenuto tecnico dei progetti.

La valutazione d'impatto ambientale di cui agli artt. 19 e ss. del D.Lgs. n. 152/2006 si sostanzia non già in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera programmata, bensì in un giudizio sintetico globale e completo sui molteplici aspetti di comparazione tra il sacrificio ambientale imposto e l'utilità socio-economica procurata dall'opera medesima, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero. Essa non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 08/04/2024, n. 3204; Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225).

L'Amministrazione, come sopra già evidenziato, 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 ordine all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti. Ciò implica che nelle valutazioni di impatto ambientale i diversi aspetti oggetto dello studio ambientale dei proponenti non possono essere omessi o dati per scontati, magari ricorrendo al mero o implicito rinvio a quanto proposto.

Ciò a maggior ragione nei casi, come quello di specie, in cui gli aspetti appena scrutinati sono stati oggetto di osservazioni

nel corso della consultazione pubblica (cfr. doc. n. 4-11 allegati al ricorso n. 1430).

Questo implica che in sede di V.I.A. sugli impianti geotermici pilota di cui all'art. 1, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 22/2010) la valutazione sui profili attinenti la reiniezione dei fluidi e il livello di emissioni residue risulta un passaggio dovuto e caratterizzante lo stesso provvedimento finale, trattandosi di aspetti che connotano, sul piano tecnico e giuridico, la fattibilità stessa dell'intervento. La mancanza di tale passaggio istruttorio determina l'illegittimità del provvedimento finale.

Nella citata nota depositata il 12.12.2024 il MASE evidenzia che *“come altri impianti “pilota” che nel tempo la Commissione ha esaminato e le cui istanze sono pervenute nel citato periodo, trattasi di progetti estremamente carenti ai quali la Commissione, nei pareri tecnici di competenza, aveva cercato di dare una forma prescrivendo parecchie condizioni ambientali, anche di portata fondamentale, al fine comunque di concedere la compatibilità ambientale”*.

La nota prosegue evidenziando che *“la scrivente Commissione, nell'esaminare la tipologia progettuale di cui trattasi, nel corso del tempo, anche attraverso un confronto con i proponenti durante le riunioni istruttorie, ha potuto constatare che poiché trattasi di progetti cosiddetti “pilota”, c'è stata una condotta, da parte dei proponenti, che potrebbe essere definita “superficiale” soprattutto nel non considerare che le metodologie messe in campo geotermico sono di fatto sperimentali ed hanno impatti per niente trascurabili e, altresì, che interessano un territorio vasto tra la zona della centrale, i pozzi dispersi (iniettori e estrattivi) in un vasto areale nonché gli elettrodotti”*.

Il Ministero inoltre sottolinea che *“dunque si ha modo di ritenere che, relativamente al ricorso di cui trattasi, le questioni sollevate dal ricorrente hanno una loro ragion d'essere, quantomeno dal punto di vista tecnico [...]. Di fatto, il progetto di Lucignano – processato dalla Commissione VIA VAS in una formazione risalente rispetto all'attuale - come altri coevi appare carente ed è stato beneficiario di un parere di compatibilità ambientale frutto della frammentazione del progetto in sezioni che non si sono composte in un quadro unitario: analisi e valutazione sono basate per lo più su previsioni future e sono corredate da verifiche di ottemperanza non portate a compimento in maniera adeguata, puntuale e tecnicamente ineccepibile”*. L'analisi dell'amministrazione conclude inoltre sostenendo, in relazione alla richiesta istruttoria formulata da questo Tribunale, che *“si tratterebbe, quindi, sotto questo profilo, di operare una valutazione tecnica relativa alle emissioni di questo impianto, emissioni che avrebbero dovuto essere nulle e invece non lo sono nelle condizioni in cui verrebbe a trovarsi lo stesso nell'esercizio delle attività di iniezione ed estrazione dei fluidi; così viene alterato completamente lo scenario di impatto del progetto che era “pilota” perché sperimentava un bilancio tra estrazione di fluidi geotermici ed iniezione nelle formazioni di provenienza con bilancio emissivo pari a zero”*.

Tali considerazioni e conclusioni non determinano ma rafforzano la valutazione sulla carenza istruttoria e difetto motivazionale del provvedimento impugnato.

È appena il caso di ricordare, infatti, che la materia in esame è governata dal fondamentale principio di precauzione. Tale principio, come noto, consiste in un criterio di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica.

Esso risponde, dunque, alla necessità di fronteggiare e/o gestire i c.d. rischi incerti. Muovendo da tale preliminare considerazione, è possibile coglierne il principale tratto distintivo rispetto all'idea di "prevenzione".

Mentre, infatti, la prevenzione può entrare in gioco solo a fronte di "rischi certi", ossia in presenza "di rischi scientificamente accertati e dimostrabili, ovverosia in presenza di rischi noti, misurabili e controllabili", la precauzione, al contrario, trova il proprio campo di applicazione allorché un determinato rischio risulti ancora caratterizzato da margini più o meno ampi di incertezza scientifica circa le sue cause o i suoi effetti. Ne deriva che al concetto di precauzione è connaturata una intrinseca funzione di anticipazione della soglia di intervento dell'azione preventiva (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16/11/2023, n. 9852).

Nel caso di specie l'analisi condotta non rispetta tali limiti giacché non esclude la presenza di rischi connessi alla non totale recettività e permeabilità del sistema di reiniezione ma, anzi, assume tale rischio come certo tanto che demanda a fasi successive il compimento di appositi studi sulla caratterizzazione dei pozzi.

Tali considerazioni valgono ancora di più negli impianti pilota di cui si controverte poiché il percorso di valutazione ambientale e autorizzativo risulta non solo accelerato ma anche a fasi contingentate in cui l'analisi condotta nella V.I.A. necessita di maggior rigore e gode di una minore elasticità rispetto agli ordinari parametri valutativi ordinariamente adottati.

Come sopra accennato l'art. 7 del D.L. n. 50/2022 prevede, al comma 1, che *“nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, qualora il progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza statale, le eventuali deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA e alle stesse si applicano i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”* e al comma 2 che *“le deliberazioni di cui al comma 1, nonché quelle adottate dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14-quinquies, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata”*.

Tale assetto normativo, semplificando l'iter di rilascio dei successivi provvedimenti autorizzativi di fatto autorizza le

autorità amministrative a consentire la confluenza delle motivazioni tecniche recate nella V.I.A. nel successivo provvedimento amministrativo.

Per quanto precede e, limitatamente ai profili scrutinati, il terzo motivo del ricorso n. 1430/2018 e del ricorso n. 1669/2022 sono fondati.

7. Quanto precede vale anche a fondare il giudizio di illegittimità derivata della impugnata delibera del Consiglio dei Ministri, lamentata nel primo motivo del ricorso per motivi aggiunti al ricorso n. 1430/2018 e nel ricorso n. 1669/2022.

La delibera del Consiglio dei Ministri del 10 ottobre 2022, emanata ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (che così recita: *“Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione: [...] c-bis) può deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti”*) è stata emanata a valle del parere n. 2792 del 6 luglio 2018 della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS sopra scrutinato.

L'intervento, come sopra ricordato, si è reso necessario poiché con nota (prot. n. 38526) del 20.12.2019 il Ministero della Cultura (sulla base delle valutazioni formulate dalla competente Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Siena, Grosseto e Arezzo) ha reso parere tecnico istruttorio negativo in merito alla compatibilità ambientale del progetto di cui si controverte.

La delibera, acquisiti gli elementi istruttori utili dai ministeri coinvolti, richiama il parere della CTVIA *in toto*; effettua un ampio bilanciamento tra i supremi interessi strategici di matrice costituzionale ed eurounitaria (libertà di iniziativa economica privata, massima diffusione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e strategie del PNIEC al 2030); compara le caratteristiche della vocazione geotermica dell'area del Comune di Radicondoli e del progetto con i profili paesaggistici e con l'interesse culturale fatto valere dalla Soprintendenza (evidenziando ad esempio che le opere saranno per lo più interrato); rimanda al parere qui impugnato per i profili tecnici, inclusa la totale reiniezione del fluido; conclude (a seguito della “comparazione degli interessi coinvolti nel procedimento in esame, individuati, da un lato, nella tutela paesaggistica e, da un altro lato, nello sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché nella valenza imprenditoriale ed economica dell'opera in argomento, di considerare prevalente l'interesse all'incremento dell'energia da fonti rinnovabili e alla realizzazione dell'opera di cui trattasi”) per la condivisione delle posizioni favorevoli all'impianto geotermico in questione espresse dal Ministero della transizione ecologica.

La giurisprudenza ha evidenziato che tale tipologia di atto costituisce un atto di alta amministrazione in cui il Consiglio dei Ministri si limita a prendere atto dell'esistenza di valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti per poi decidere ai fini di una complessiva valutazione e armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti necessaria ad assicurare l'unità di indirizzo politico e amministrativo di cui è responsabile il Presidente del Consiglio dei Ministri cui spetta deferire la questione, senza entrare nel merito riservato alle amministrazioni di settore delle modalità con cui si atteggiavano, in concreto, gli interessi pubblici in conflitto.

Al Consiglio dei Ministri compete verificare la possibilità di trovare una regola di composizione del conflitto e, in mancanza, di decidere quale degli interessi debba prevalere nel caso di specie, esercitando la funzione ordinativa degli interessi propria della potestà di governo, nel rispetto delle priorità che discendono sia dal programma di governo, come definito nell'ambito del rapporto di fiducia con il Parlamento, sia dagli obblighi eventualmente assunti in sede internazionale ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost. (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 08/04/2024, n. 3203)

È stato altresì affermato che *“la decisione assunta dal Consiglio dei ministri nell'ambito della procedura di cui all'art. 5, comma 2, lett. c-bis), legge 23 agosto 1988, n. 400 - rimedio generale attivabile anche in caso di contrasto tra amministrazioni nell'ambito di un procedimento di VIA/VAS - è frutto di un giudizio valutativo reso sulla base di oggettivi criteri di ponderazione pienamente esposti al sindacato del giudice, caratterizzato tuttavia da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e del loro apprezzamento rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera. Detto apprezzamento è, dunque, sindacabile dal giudice amministrativo nella pienezza della cognizione del fatto e censurabile in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, ovvero nel caso in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risultati perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione”* (Cons. Stato, Sez. IV, 19/05/2023, n. 5019).

Ne consegue che la delibera impugnata, risultando motivata *per relationem* e fondata per sua natura sui profili tecnici recati nel parere della CTVIA, risulta illegittima in via derivata in ragione della invalidità del provvedimento ministeriale presupposto.

Per tutto quanto precede il terzo motivo del ricorso originario n. 1430/2018 e il terzo motivo del ricorso n. 1669/2022 sono fondati.

7. In ragione del carattere assorbente delle cesure sopra scrutinate non sussiste alcun concreto interesse alla trattazione degli ulteriori motivi dei ricorsi riuniti. Del pari non vi è ragione per disapplicare l'art. 7 del DL 50/2022, così come convertito in l. n. 91/2022, né risulta rilevante, ai fini del decidere le questioni di compatibilità costituzionale sollevate nei ricorsi riuniti.

8. In conclusione il ricorso n. 1430/2028, i relativi motivi aggiunti nonché il ricorso n. 1669/2022 sono fondati e devono

essere accolti; per l'effetto i provvedimenti impugnati sono illegittimi per le ragioni sopra esposte e sono pertanto annullati.

9. Le spese di lite sono compensate in ragione della peculiarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, così dispone:

a) riunisce i ricorsi originario e per motivi aggiunti n. 1430/2018 e n. 1669/2022;

b) accoglie i ricorsi riuniti e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

(Omissis)

