

REGIONE LAZIO
Via M. Colonna n. 27 – 00192 Roma
Avv. Rosa Maria Privitera
Patrocinante in Cassazione
Tel.06/51686950 – Fax 06/51686900

CONSIGLI DI STATO IN S.G.

SEZIONE QUARTA

Ricorso n. 39024/2021 – Udienza Pubblica 16 settembre 2021

Appello incidentale

PER: la Regione Lazio (C.F.: 80143490581), in persona del Presidente pro-tempore della Giunta Regionale, rappresentata e difesa dall'Avv. Rosa Maria Privitera giusta procura in atti, elettivamente domiciliata presso la medesima nella sede dell'Avvocatura dell'Ente in Roma, Via Marcantonio Colonna n. 27

nell'appello R.G. n.3024/2021

proposto da **ITW LKW Geotermia Italia S.p.A.**, in persona dell'Amministratore Unico e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Andrea Zanotti, rappresentata e difesa anche disgiuntamente dagli avv.ti Giuseppe Giuffrè, Vincenzo Assenza e Enrico Gai, ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'Avv. Giuseppe Giuffrè in Roma, Via degli Scipioni n. 288

- appellante principale -

contro

Regione Lazio e Regione Umbria

E nei confronti

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in

persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*

Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*

Nel contraddittorio di

Comuni di Acquapendente, Allerona, Bolsena, Castel Giorgio, Grotte di Castro, Montefiascone, Castel Viscardo, Orvieto, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro-tempore*, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Michele Greco e Michele Lioi;

Provincia di Viterbo, in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Alfredo Samengo;

per l'annullamento e/o la riforma, in parte qua,

della sentenza del TAR per il Lazio – Sez. II bis- n. 1899/2021, pubblicata il 16/2/2021 e notificata il 14/3/2021

A seguito dell'appello principale proposto da ITW LKW per l'annullamento e/o la riforma della sentenza del TAR per il Lazio – Sez. II bis- n. 1899/2021, pubblicata il 16/2/2021, notificato il 29/3/2021, con il presente atto la Regione Lazio propone impugnazione incidentale avverso la sentenza appellata, per i seguenti

MOTIVI

Sull'omessa valutazione di incidenza – impatto sulla risorsa idrica del Lago di Bolsena – secondo e terzo motivo del ricorso 14585/2019
- error in iudicando - violazione e falsa applicazione dell'art. 5 D.P.R.

8.9.1997 n. 357 in combinato disposto con l'art. 10 co. 3 D. lgs. 152/2006 - eccesso di potere per assoluta carenza di istruttoria e per contraddittorietà/illogicità della motivazione

Nel secondo e terzo motivo del ricorso 14585/19 la Regione ha contestato la mancata valutazione d'incidenza sul SIC-SIR Monte Rufeno e la generica valutazione del SIC/ZPS del Lago di Bolsena.

A questo proposito, il TAR per il Lazio si è limitato ad affermare che lo studio effettuato dalla proponente sulla *“possibile incidenza sulla falda che scorre”* verso il sito Natura 2000 *“Lago di Bolsena”* ha consentito al CTVIA, all'esito dell'istruttoria svolta, di giungere alla conclusione che *“le incidenze sulle suddette aree possono essere ritenute nulle”*.

In realtà sul punto nessuna istruttoria è stata svolta, come è possibile vedere nello stesso parere del 2014 impugnato, sul quale è stato fondato il giudizio di compatibilità ambientale del 2015, e come risulta altresì dalla nota del 16.10.2018 della Regione Lazio, nella quale è stato precisato che:

-l'impianto è nel suo complesso più esteso di quello che appare sul piano di campagna in quanto *“il fondo dei pozzi di reiniezione si trova all'interno del bacino del lago di Bolsena”*;

-la formazione argillosa interposta tra l'acquifero geotermico ed i sovrastanti terreni di natura vulcanica *“non risulta di fatto efficacemente impermeabile (acquiclude)”* e non è quindi in grado di *“impedire scambi di fluidi idrotermali tra la roccia superficiale e quella profonda con conseguente inquinamento dell'acquifero superficiale sovrastante*

la zona di reiniezione e consumo di acqua in quella sovrastante la zona di prelievo”;

-“non si esclude che la pressione di reiniezione possa provocare l’aumento dei fenomeni, già in atto, della risalita di fluido geotermico, contenente alte percentuali di arsenico e altri elementi tossici e/o cancerogeni, verso l’acquifero superficiale attraversando la roccia i copertura non del tutto impermeabile (acquioclude);

-non si esclude che il fluido geotermico risalito nel bacino idrogeologico del lago di Bolsena possa inquinare anzitutto le zone di prelievo in atti dell’acqua potabile”.

Ciò precisato, la Regione Lazio ha affermato quindi l’esistenza di possibili *“impatti negativi, derivanti dalla realizzazione del progetto, sulle zone di prelievo dell’acqua potabile all’interno del bacino del Lago di Bolsena”.*

Sotto altro profilo, così come nel caso della sismicità indotta/innescata (per la quale v. *infra*), la sentenza appare manifestamente illogica e contraddittoria nella parte in cui, dopo aver respinto le contestazioni della Regione, ha lasciato (capo 30.1) alla libera valutazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri la *“facoltà”* di riesaminare le conclusioni dell’istruttoria circa i rischi *“di impatto sulla risorsa idrica”*.

Se le valutazioni relative all’impatto sulla risorsa idrica svolte dal MATTM in sede di procedimento di VIA e dalla PcM in sede di procedimento volto a superare il dissenso sono state ritenute dal TAR meritevoli di ulteriore approfondimento e valutazione, ciò avrebbe

necessariamente comportare l'imposizione di una nuova procedura di VIA con contestuale VINCA (è questa infatti la sede naturale per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti opportuni dal TAR), previo annullamento - in parte qua - degli atti impugnati, primo tra tutti il decreto di rilascio del giudizio di compatibilità ambientale del 2015.

Tutto ciò precisato, il capo della sentenza in esame merita di essere riformato perché erroneo, illogico e contraddittorio, oltre che per violazione e falsa applicazione dell'art. 5 D.P.R. 8.9.1997 n. 357 in combinato disposto con l'art. 10 co. 3 D. lgs. 152/2006.

Sui conflitti di interesse - *error in iudicando* - *violazione manifesta dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost. – violazione e falsa applicazione degli artt. 19 e 20 del D.M. n. 342 del 13.12.2007 – violazione e falsa applicazione dell'art. 6 bis l. 241/1990 e dell'art. 7 D.P.R. 16.4.2013 n. 62.*

Nel par. 25 della sentenza il TAR per il Lazio ha affrontato il motivo avente ad oggetto una serie di contestazioni a proposito della composizione della CTVIA, dichiarandolo in parte inammissibile (con riferimento al parere rilasciato nel 2014) e in parte infondato (con riferimento ai pareri rilasciati nel 2019).

Per quanto qui interessa, rileva l'erronea lettura degli atti di causa da parte del TAR per il Lazio oltre all'erronea interpretazione delle disposizioni normative di riferimento.

Il giudice di prime cure ha infatti ritenuto sufficiente, per non ritenere integrate le violazioni di legge contestate nel motivo, il fatto che il Presidente della CTVIA non fosse presente alla seduta del 31 maggio

2019, mentre invece alla seduta del 5 luglio 2019 si sia allontanato al momento della votazione sul progetto di ITW LKW sul quale lui stesso aveva precedentemente reso un parere *pro veritate* per conto della proponente (con la quale aveva un rapporto di collaborazione e consulenza professionale, peraltro mai negato) nell'ambito del procedimento VIA che era stato originariamente avviato presso la Regione Umbria.

La CTVIA è stata istituita con il D.P.R. 14 maggio 2007 n. 90 e successivamente regolamentata con decreto del MATTM n. 342 del 13.12.2007.

L'art. 19 del predetto D.M. 342/2007, titolato "*Incompatibilità*", prevede che l'incarico di Commissario "*è incompatibile con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, di incarichi e cariche in imprese beneficiarie di atti autorizzativi emanati a seguito dei provvedimento di valutazione di impatto ambientale [...]*".

L'art. 20 co. 1 definisce, più nel dettaglio, ciò che costituisce - a pena di decadenza - ipotesi di conflitto d'interesse: "*l'aver intrattenuto nei tre anni precedenti alla nomina, o intrattenere, in costanza di incarico, rapporti di collaborazione o consulenza negli ambiti di competenza della CTVIA e VAS, comunque denominati e svolti anche a titolo gratuito, con imprese beneficiarie di atti autorizzativi emanati a seguito dei provvedimento di valutazione di impatto ambientale [...]*", mentre il comma 3 prevede l'obbligo di astensione dal voto in sottocommissione ed in assemblea plenaria per i Commissari "*che intrattengano rapporti*

*di consulenza e collaborazione con i proponenti i progetti in **materie diverse** da quelle oggetto dell'attività della CTVIA".*

Oltre alla normativa specifica in materia di VIA, rileva per quanto qui interessa anche l'art. 6 bis della l. 241/1990, per effetto del quale *"il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*, da leggersi in combinato disposto con l'art. 7 del D.P.R. 16.4.2013 n. 62, in base al quale *"il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possono coinvolgere interessi propri [...]*.

Come dato vedere, dagli artt. 19 e 20 del D.M. 342 del 13.12.2007 discende una totale incompatibilità dell'incarico ricoperto dall'Ing. Monteforte Specchi con quello di consulente di ITW, società beneficiaria di atti autorizzativi emanati a seguito del provvedimento di valutazione di impatto ambientale.

Nel caso di specie non è sufficiente neanche l'astensione prevista dall'art. 20 co. 3 del D.M. 342/2007, essendo questa possibilità riservata soltanto a colui che intrattenga rapporti di consulenza e collaborazione con i proponenti i progetti in **materie diverse** da quelle oggetto dell'attività della CTVIA, mentre nel caso di specie ITW è addirittura la proponente di un progetto che è stato passato più volte al vaglio dello stesso Monteforte Specchi, firmatario di tutti i pareri rilasciati dalla CTVIA sul progetto pilota Castel Giorgio.

Sul fatto che l'astensione dalla partecipazione a singole decisioni pubbliche non sia sufficiente a superare situazioni di conflitto di interesse "strutturale", si è pronunciata peraltro più volte anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

In ogni caso il problema nel caso di specie non si pone, non solo perché le disposizioni di cui agli artt. 19 e 20 D.M. 342/2007 sopra richiamate sono chiare nel non riconoscere alcuna rilevanza all'astensione in casi come quello che ci impegna, ma anche perché l'Ing. Monteforte Specchi, pur essendosi allontanato per i pochi minuti in cui si è discusso del progetto pilota Castel Giorgio, ha comunque sottoscritto sia il parere del 31 maggio che quello del 5 luglio, facendoli propri.

Il fatto che i pareri siano stati adottati dalla CTVIA presieduta da una figura in manifesto conflitto di interessi e/o incompatibilità li vizia insanabilmente, per violazione manifesta dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., violazione e falsa applicazione degli artt. 19 e 20 del D.M. n. 342 del 13.12.2007, violazione e falsa applicazione dell'art. 6 bis l. 241/1990 e dell'art. 7 D.P.R. 16.4.2013 n. 62.

Né può valere in alcun modo il richiamo, fatto dal TAR per il Lazio nel par. 25.3 della sentenza impugnata, al fatto che la CTVIA non possa essere ritenuta "*collegio perfetto*", e che quindi il vizio censurato non sussista non avendo il Presidente in alcun modo "*concorso alla formazione della determinazione dell'organo collegiale*".

In realtà, come si è visto, quella dell'uscita al solo momento del voto non è altro che una "*fictio*" giuridica assolutamente inidonea, da sola, ad

escludere che il Presidente (che ha partecipato all'intera istruttoria svoltasi sul progetto) abbia concorso alla determinazione dell'organo collegiale.

Ancora sulla sismicità indotta/innescata e sui pareri CTVIA del 31.5.2019 e 7.7.2019 – error in iudicando

Come già accennato, nel paragrafo 26 della sentenza il TAR per il Lazio affronta, e respinge (dopo averlo peraltro dichiarato inammissibile, con ciò ingenerando confusione su quale sia stata la reale motivazione che ne ha determinato il mancato accoglimento), il motivo con il quale è stato contestato alla CTVIA del MATTM di avere, nei pareri del 31 maggio e 5 luglio 2019, confermato il giudizio positivo di compatibilità ambientale reso con decreto n. 59 del 3.4.2015 senza procedere ad alcuna analisi suppletiva, nonostante i terremoti verificatisi nel 2016 con epicentro proprio nell'area in cui si vorrebbe realizzare l'impianto, e per aver erroneamente affermato che i terremoti del 2016 non avrebbero innescato sismi nell'area di Castel Giorgio, “*che nello stesso periodo avrebbe goduto di una relativa tranquillità sismica*”, dimostrando così di non avere alcuna conoscenza dello stato dei luoghi e delle caratteristiche dall'area di Castel Giorgio, dal punto di vista sismico.

Sul complesso e articolato motivo di contestazione (qui necessariamente sintetizzato per economia redazionale), il TAR per il Lazio si limita ad affermare - nonostante i rilievi mossi dai ricorrenti dimostrino il contrario, *per tabulas* - che nei pareri in contestazione la CTVIA avrebbe reso un giudizio sostanzialmente esaustivo, suffragato

dai dati dell'INGV riportati nell'apposita tabella incorporate nel testo del parere.

Peccato che proprio questi dati – peraltro solo parzialmente riportati - siano quelli di cui i ricorrenti hanno contestato la manifesta erronea lettura da parte del MATTM.

La CTVIA ha affermato infatti che l'area di Castel Giorgio risente:

-di una sismicità locale tipica delle aree vulcaniche e geotermiche caratterizzata da eventi di basse profondità (ipocentri inferiori ai 10 km), distribuzione temporale *“a sciame”* e magnitudo *“raramente superiore e 3.5”* e che, a conferma di ciò, *“nel periodo marzo – giugno 2014”* nell'area in questione *“si sono registrati 440 eventi di magnitudo compresa tra 0,8 e 3,4”*;

-degli eventi sismici generati nell'appennino centrale, generati da faglie attive (capaci di rotture improvvise), che possono causare terremoti di grande entità (maggiore di 6.0), ma che *“la grande distanza di Castel Giorgio dall'area appenninica fa sì che questi terremoti, che hanno effetti catastrofici per le popolazioni che risiedono nelle vicinanze delle faglie, siano meno risentiti dalla popolazione di Castel Giorgio di quanto lo siano i più deboli terremoti locali di origine vulcanica/geotermica”*.

Aggiunge inoltre la CTVIA che l'esame degli eventi del 2016 dimostra che *“essi sono tutti del secondo tipo”*, e ciò sarebbe dimostrato dal fatto che nello stesso periodo, nel raggio di 30 km dall'area di impianto, *“si sono rivelati 3 eventi tutti di modesta entità da cui si evince che mentre*

l'area appenninica era colpita da sismi di $ML > 6$, l'area di Castel Giorgio godeva di un periodo di relativa tranquillità”.

Da ciò la conclusione che:

-“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;

-come discusso nel parere di compatibilità ambientale n. 1641 del 31.10.2014 questi eventi, per la loro distanza, sono poco avvertiti dalla popolazione di Castel Giorgio, molto meno dei sismi più deboli, d'origine vulcanica/geotermica, che hanno il loro epicentro nell'area del futuro impianto”;

- malgrado la loro elevata intensità ed i terribili danni causati alle popolazioni che vivono nelle adiacenze della faglia capace (attiva), i terremoti del 2016 non hanno innescato sismi nell'area di Castel Giorgio, *“che nello stesso periodo ha goduto di una relativa tranquillità sismica”, e “non ci sono pertanto ragioni che rendono necessaria una nuova valutazione ambientale del progetto”.*

Con ciò, la CTVIA ha dimostrato non solo di non avere alcuna conoscenza dello stato dei luoghi e delle caratteristiche dall'area di Castel Giorgio, dal punto di vista sismico, ma anche di non aver tenuto nella minima considerazione le numerose relazioni peritali depositate, unitamente alle relazioni tecniche della Protezione civile, durante l'istruttoria DICA, al fine di dimostrare la macroscopica erroneità delle valutazioni contenute nei pareri della CTVIA del 31 maggio e del 5 luglio 2019.

In particolare, lo sciame sismico del terremoto del 2016 è transitato proprio attraverso la zona dei pozzi di reiniezione, in prossimità della faglia indicata nello studio “*Buonassorte et al. 1998*”.

Di tutti questi documenti il TAR per il Lazio si è semplicemente disinteressato, quando in realtà è proprio apprezzando i dati (inconfutabili) in essi contenuti che avrebbe potuto essere valutata l’erroneità manifesta delle conclusioni cui è giunta la CTVIA, a fronte della quale il dogma dell’insindacabilità della discrezionalità tecnica della P.A. è destinato inevitabilmente a cadere.

Non vi vede infatti come sia possibile classificare (come ha fatto la CTVIA nei pareri impugnati) la sismicità che interessa Castel Giorgio come “*caratterizzata da eventi di magnitudo raramente superiore a 3,5*”, quando in soli 60 anni (un nulla, ragionando in termini geologici) si sono verificati due terremoti, uno di scala 5 (quello del 1957) e uno di scala 4 (quello del 2016), quest’ultimo addirittura descritto dalla CTVIA come riconducibile ad una condizione di “*tranquillità sismica*” (espressione peraltro priva di ogni pregio dal punto di vista scientifico, come meglio chiarito nella relazione del Dr. Mastrolorenzo; *cfr.* all. 23). Se poi si allarga il campo di indagine, come è stato correttamente fatto nella relazione della Protezione civile sopra richiamata, si vede che nell’arco di soli tre secoli i sismi di portata distruttiva elevatissima sono stati almeno quattro.

A nulla rileva il richiamo, contenuto nel parere CTVIA del 31 maggio 2019, al giudizio positivo di compatibilità ambientale reso nel 2014, se soltanto si considera che (come già anticipato) l’unica valutazione della

sismicità effettuata dalla Commissione in tale occasione ha riguardato il periodo marzo 1985 – giugno 2014, con ciò proditoriamente ignorando il terremoto del 1957 e tutti i precedenti, documentati dalla protezione civile nei termini testé richiamati.

Sotto altro profilo, il parere del 31 maggio 2019 è caratterizzato da una sorprendente carenza di istruttoria, essendosi limitato ad escludere l'opportunità di riaprire il procedimento di VIA sulla base di affermazioni generiche e apodittiche, oltre che fondate su dati erronei, senza prestare il benché minimo riferimento ai parametri di riferimento/criteri di valutazione immediatamente applicabili in materia di sismicità indotta-innescata, microsismicità e deformazioni del suolo contenuti nel rapporto ICHESE e nelle Linee Guida MISE del 2014, parametri che la stessa CTVIA ha sempre utilizzato in tutti gli altri giudizi di compatibilità ambientale resi sui progetti pilota progettati in area sismica (fatta eccezione per quello rilasciato nel 2014 proprio sul progetto pilota Castel Giorgio il quale, diversamente da quanto affermato dalla CTVIA nel parere del 31 maggio 2019, contiene solo un fugace cenno al rapporto ICHESE e nessun cenno alle Linee guida MISE, pubblicate alcuni mesi dopo).

Venendo al caso di specie, l'area nella quale si vorrebbe realizzare l'impianto pilota Castel Giorgio si caratterizza per avere tutti - **letteralmente: tutti** – gli indici di innesco individuati dal rapporto ICHESE e richiamati dalla CTVIA nei giudizi negativi di compatibilità ambientale resi sui progetti geotermici pilota Scarfoglio e Serrara

Fontana più volte richiamati nel primo grado di giudizio, *i.e.* stress termici, stress di volume e carico tettonico preesistente.

Sotto altro profilo, la decisione del TAR è in parte qua totalmente illogica ed ulteriormente erronea nella parte in cui, dopo aver ribadito che le valutazioni della CTVIA rappresentano “*piena espressione di un giudizio di merito*”, inammissibile nell’odierna sede di giudizio, precisa che “*gli argomenti critici dedotti da parte ricorrente nella odierna sede di giudizio potranno essere riproposti ai fini delle decisioni da assumere ex art. 14 quater della l. 241/1990, al fine di valutare ogni opportuna misura (incluso, ove ritenuto opportuno, il riesame della questione in sede procedimentale)*”.

Delle due l’una: o le valutazioni della CTVIA sono corrette ed esaustive (come affermato dal TAR), e quindi non vi è alcun motivo per cui le stesse debbano essere oggetto di riesame, oppure le stesse (come affermato dai ricorrenti) sono frutto di un macroscopico vizio di eccesso di potere per assoluta carenza di istruttoria e motivazione, travisamento dello stato dei luoghi, errore sui presupposti di fatto, illogicità e allora i pareri della CTVIA impugnati sono meritevoli di annullamento.

Una terza ipotesi, quella della riedizione del potere, avrebbe comunque dovuto essere esplicitamente invocata dal TAR con riferimento non al solo procedimento di fronte al Consiglio dei Ministri ma anche, e soprattutto, al procedimento di VIA (come già precisato l’unica sede naturale nella quale è possibile svolgere siffatte valutazioni tecniche), mentre nel dispositivo della sentenza, a proposito del tema della

sismicità, il Giudice di prime cure sembra invece lasciare all'amministrazione la scelta se trattare o meno la questione (“*con facoltà, ove sia ritenuto opportuno*”) ciò che, dati anche i valori di preminente rilievo costituzionale in gioco, appare non corrispondente a principi di giustizia sostanziale oltre che alle disposizioni normative sopra richiamate.

In conclusione, si chiede la riforma dei capi impugnati, con conseguente accoglimento dei corrispondenti motivi di diritto e annullamento degli atti impugnati per violazione e falsa applicazione degli artt. 97 e 120 Cost., dell'art. 21 quinquies l. 241/1990, del rapporto ICHESE, delle linee guida MISE del 24.11.2014, del principio di precauzione (artt. 3 ter e 301 co. 1 D. Lgs 152/2006 - Art. 174 par. 2 Trattato CE), eccesso di potere per assoluta carenza di istruttoria e motivazione, travisamento dello stato dei luoghi, errore sui presupposti di fatto, disparità di trattamento, contraddittorietà, illogicità e sviamento.

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.mo Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, disattesa ogni contraria domanda, istanza ed eccezione, in accoglimento del presente appello incidentale, riformare la sentenza TAR per il Lazio n. 1899/2021 limitatamente ai capi censurati in narrativa e, per l'effetto, rigettare l'appello proposto da ITW LKW ed ogni eventuale appello incidentale proposto dalle parti resistenti accogliendo, per l'effetto, i ricorsi di primo grado con ogni conseguente statuizione.

Con vittoria delle spese di giudizio.

Con riserva di ulteriormente produrre e dedurre.

Ai sensi degli artt. 9 e ss. D.P.R. n. 115/2002 e s.m.i. il sottoscritto Avv. Rosa Maria Privitera dichiara che la presente controversia ha valore indeterminato e pertanto, se dovuto, sconta il pagamento del contributo unificato nella misura di € 975,00.

Roma, 12 maggio 2021

(Avv. Rosa Maria Privitera)