



CT. 50316/19

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

Ecc.mo CONSIGLIO DI STATO in sede GIURISDIZIONALE

SEZIONE IV

ric. n. 3289/21 – C.C. 6/5/2021

MEMORIA

ED APPELLO INCIDENTALI

Per la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore (CF 80188230587), **Ministero dello Sviluppo Economico** (CF 80230390587), **Ministero della Transizione Ecologica** (CF 97047140583) (già **Min. dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**, **Ministero della Cultura** (CF 80188210589) (già **Min. per i Beni e le Attività Culturali**), in persona dei rispettivi Ministri pro tempore, ope legis rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, CF 80224030587, per il ricevimento degli atti fax 06/96514000, PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domiciliario in Via dei Portoghesi 12, Roma,

*appellati
e appellanti incidentali*

contro

Comuni di Acquapendente, Alleronia, Bolsena, Castel Giorgio, Grotte di Castro, Montefiascone, Castel Viscardo, Orvieto, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Michele Greco e Michele Lioi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

appellati

nonché

Provincia di Viterbo, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfredo Samengo, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 32 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

appellata

nonché

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Elisa Caprio e Rosa Maria Privitera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

appellata

nonché

Regione Umbria, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

appellata

e nei confronti di

ITW LKW Geotermia Italia S.p.A. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giuseppe Giuffrè, Vincenzo Assenza ed Enrico Gai ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Giuseppe Giuffrè in Roma, alla Via degli Scipioni n. 288

appellante

* * *

Con la sentenza del TAR Lazio n. 1897 del 16 febbraio 2021, resa sui ricorsi riuniti R.G. n. 8204/15-13938/2019 proposti dai Comuni di Acquapendente, Allerona, Bolsena, Castel Giorgio, Grotte di Castro, Montefiascone, Castel Viscardo, Orvieto, è stata annullata la deliberazione

del Consiglio dei ministri del 31 luglio 2019, che aveva disposto “*di superare la mancata intesa della Regione Umbria e di consentire la prosecuzione del procedimento di assegnazione del permesso di ricerca denominato “Castel Giorgio”, per la realizzazione di un impianto nel campo geotermico sito nel comune di Castel Giorgio (TR), proposto da ITW LKW Geotermia Italia s.p.a.*”.

Con la suddetta sentenza il TAR adito ha stabilito: 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’articolo 14-quater della legge n. 241 del 1990, ma dall’articolo 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”*.

Il TAR ha affermato che non vi sarebbe stata partecipazione effettiva della Regione Umbria, né nel procedimento svoltosi dinanzi al Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri (DICA), data la partecipazione dei soli Uffici tecnici della Regione, in luogo dell’organo appositamente delegato dalla Giunta come previsto dall’articolo 14-quater l. n. 241/1990, né nella seduta del Consiglio dei ministri del 31 luglio 2019, alla quale era presente il Vice Presidente dell’Umbria, sprovvisto dei poteri necessari a rendere l’intesa.

Ulteriormente, la sentenza afferma che, per assentire il progetto, avrebbe dovuto essere acquisita anche l'intesa della Regione Lazio e che, pertanto, quest'ultima avrebbe dovuto partecipare a tale titolo alla conferenza di servizi indetta dal Ministero dello sviluppo economico, alle riunioni tenutesi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e, inoltre, il Presidente della Regione Lazio avrebbe dovuto essere presente alla richiamata seduta del Consiglio dei ministri del 31 luglio 2019. A nulla varrebbe, infatti, l'adesione della Regione alle modalità di convocazione nei due procedimenti, avendo affermato la stessa Regione di non essere stata chiamata nel corso dei procedimenti al fine di rendere l'intesa sul progetto.

Al riguardo e per una puntuale ricostruzione in fatto del procedimento che ha condotto alla suddetta deliberazione si rileva quanto segue.

Il Ministero dello sviluppo economico (MiSE), con nota n. 12319 dell'11 maggio 2018 (doc. 1), ha rimesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri il procedimento per l'assegnazione del permesso di ricerca denominato "Castel Giorgio" e la realizzazione dell'impianto pilota, denominato "Castel Giorgio", che non ha potuto concludersi a causa della mancata espressione dell'intesa da parte della Regione Umbria.

Detta rimessione è conseguita alla sentenza n. 197/2018, resa dal TAR Umbria (doc. 2), che ha dichiarato l'obbligo del MiSE di provvedere sull'istanza di autorizzazione, proposta l'8 gennaio 2014 da ITW LKW GEOTERMIA ITALIA s.p.a., ed ha annullato le delibere della Regione Umbria con cui era stato subordinato il rilascio della prescritta intesa, prevista dall'articolo 3, comma 2-*his*, del decreto legislativo n. 22 del 2010, al raggiungimento di un accordo con i Comuni interessati dal permesso di

ricerca, che hanno manifestato la loro contrarietà alla realizzazione dell'impianto.

Il progetto consiste nella realizzazione di un impianto, nel campo geotermico dell'Alfina, costituito da 5 pozzi di produzione di acqua calda, dotati di pompa di sollevamento con reiniezione del liquido geotermico nel terreno e fa parte della sperimentazione nazionale di impianti pilota della potenza di 5 *MWe*, con reiniezione del fluido geotermico nelle stesse formazioni di provenienza rientranti nelle iniziative di cui al decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 per la promozione e lo sviluppo di nuove centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale che, a norma dell'articolo 1, comma *3-bis*, del decreto legislativo citato, rientrano nella competenza statale.

Nella conferenza di servizi dell'8 settembre 2015, indetta dal MiSE, è emersa una posizione favorevole prevalente, essendosi espressi positivamente i Ministeri dello sviluppo economico, per i beni e le attività culturali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. La Regione Lazio, interessata in quanto l'impianto si colloca al confine fra la Regione Umbria e la Regione Lazio, ha fatto riferimento ai pareri già resi nel 2012 e nel 2015 in merito al permesso di ricerca in parola, chiedendo il rispetto del comma 3 dell'art. 16 del D.P.R. n. 395 del 1991 sulla distanza da mantenere per la postazione di perforazione dei pozzi rispetto alla linea di confine del permesso (cfr. verbale conferenza di servizi, doc. 3).

Nella suddetta conferenza si sono espressi in maniera contraria gli enti locali interessati Castel Giorgio [TR], Montefiascone [VT], Orvieto [TR], Acquapendente [VT], Bolsena [VT] e Castel Viscardo [VT]. Gli Uffici

tecnici della Regione Umbria hanno reso un parere favorevole con prescrizioni.

La Giunta regionale dell'Umbria con le deliberazioni n. 736/2016 e n. 1429/2015, poi annullate dal TAR Umbria con la citata sentenza n. 197/2018, aveva subordinato il rilascio della prescritta intesa al raggiungimento di un accordo con i Comuni interessati dal permesso di ricerca. Il Ministero dello sviluppo economico ha posto in essere alcune iniziative per verificare la possibilità di un accordo con i Comuni che, però, non hanno portato ad alcun risultato positivo. Successivamente, in attuazione della richiamata sentenza del TAR Umbria, il Ministero procedente ha rimesso la questione alla delibera del Consiglio dei ministri.

Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio ha convocato tre apposite riunioni di coordinamento istruttorio (doc. 4) per consentire il raggiungimento della prescritta intesa da parte della Regione Umbria, o il suo superamento mediante la deliberazione del Consiglio dei ministri, secondo le modalità stabilite dal comma 3 dell'articolo *14-quater*, legge n. 241 del 1990, nella versione applicabile *ratione temporis* al procedimento in esame, modalità che prevedono, per le materie rientranti nella competenza statale ed in quella regionale concorrente, l'indizione di tre riunioni, finalizzate al raggiungimento dell'intesa, attraverso la formulazione di *"specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario, motivando un'eventuale decisione in contrasto con il motivato assenso"*.

Sono state convocate tutte le Amministrazioni presenti nella originaria conferenza dei servizi, che hanno ribadito le posizioni già espresse in quella sede, compresi i Comuni che, a norma del decreto legislativo n. 22 del 2010

non sono parti del procedimento di autorizzazione. Tale scelta si basa sulla considerazione della necessità di acquisire un quadro istruttorio il più ampio possibile in modo da fornire al Consiglio dei ministri ogni elemento utile di valutazione.

Il Comune di Castel Giorgio ha chiesto un rinvio della terza riunione di coordinamento istruttorio, già fissata, allo scopo di definire un documento tecnico in cui sarebbero state circostanziate le contrarietà dei Comuni interessati. La documentazione depositata è stata esaminata e discussa nella riunione del 10 settembre 2018 (doc. 5), nella quale si evidenzia che il progetto non avrebbe tenuto conto adeguatamente del rischio sismico collegato alla realizzazione dell'impianto, che insisterebbe sulla faglia da cui è scaturito il terremoto dell'agosto 2016, così come mancherebbero valutazioni dell'impatto dell'opera sui bacini idrogeologici e sugli acquiferi superficiali idropotabili del lago di Bolsena e dell'Alfina. I citati Comuni hanno, inoltre, evidenziato il forte impatto dell'opera sul territorio, caratterizzato da una spiccata vocazione agricola e turistica.

Nella predetta riunione la Regione Umbria ha rammentato che gli uffici tecnici regionali coinvolti nel procedimento di VIA, resa nel 2015, avevano espresso parere favorevole, mentre il mancato rilascio dell'intesa regionale è riconducibile alla posizione negativa adottata dalla Giunta regionale in appoggio alla contrarietà all'impianto rappresentata dai Comuni del territorio, con le deliberazioni che il TAR Umbria ha annullato con la citata sentenza n. 197/2018, ed ha, pertanto, ribadito la propria posizione negativa.

La Regione Lazio, nella riunione del 10 settembre 2018, ha rammentato di non essere stata chiamata a rendere alcuna intesa nella

conferenza di servizi, ma di essere interessata al documento prodotto dai Comuni in quanto il lago di Bolsena, situato nella Regione Lazio al confine con l'Umbria, potrebbe subire effetti negativi, ancora non ben definiti, in conseguenza delle attività dell'impianto geotermoelettrico.

Successivamente alla conclusione dell'istruttoria condotta dal DiCA la Regione Lazio, avendo ricevuto la documentazione depositata dai Comuni interessati dall'impianto, ha manifestato le proprie perplessità in ordine alle possibili ricadute dell'attività di reimmissione del fluido geotermico sulla falda acquifera che alimenta il lago di Bolsena (nota prot. n. 641414 del 16 ottobre 2018, doc. 6).

Nella seduta del 28 novembre 2018, il Consiglio dei ministri ha esaminato la rimessione effettuata dal MiSE e ha sospeso la decisione per acquisire ulteriori approfondimenti, diretti, in particolare, a verificare la possibilità di svolgere una nuova valutazione di impatto ambientale (VIA) sul progetto, che tenesse conto degli eventi sismici del 2016, non considerati dal provvedimento di VIA esistente, adottato nel 2015; conseguentemente il MiSE ha chiesto al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di interessare la Commissione tecnica VIA-VAS per gli approfondimenti richiesti dal Consiglio dei ministri.

Con nota del 4 giugno 2016 (doc. 7), il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha comunicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo - che la Commissione tecnica non ha ritenuto di effettuare una nuova valutazione e che *“il parere n. 1641 del 31 ottobre 2014, espresso in merito all'impianto geotermico di Castel Giorgio, resta confermato, pertanto, in tutti i suoi aspetti”*.

In particolare, la Commissione tecnica, con il parere 3025 del 31 maggio 2019 (doc. 8), ha riscontrato la richiesta ministeriale affermando che gli eventi sismici in questione *"sono simili a quelli che si sono verificati in passato in quelle aree: non costituiscono pertanto un elemento di novità"*, *"che tali eventi, per la loro distanza, sono poco avvertiti dalla popolazione di Castel Giorgio, molto meno dei sismi più deboli, d'origine vulcanico/geotermica, che hanno il loro epicentro nell'area del futuro impianto"* ed inoltre, che *"malgrado la loro elevata intensità" i terremoti del 2016 "non hanno innescato sismi nell'area di Castel Giorgio, che nello stesso periodo ha goduto di una relativa tranquillità sismica"*.

Con ricorso notificato il 7 aprile 2021 la ITW LKW Geotermia Italia s.p.a. ha proposto appello avverso la sentenza del TAR Lazio n. 1897/2021.

Ciò premesso, la sentenza di primo grado impugnata da ITW LKW Geotermia Italia s.p.a. appare meritevole di essere riformata e avverso la medesima si propone appello incidentale per le seguenti considerazioni in

DIRITTO

1. Premessa: la normativa sugli impianti pilota destinati all'estrazione di energia geotermica per la promozione e lo sviluppo di nuove centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale: d.lgs. n. 22/2010; art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004; art. 1, comma 242, l. n. 208/2015.

Si premette che la realizzazione degli impianti pilota rientra nella competenza statale, in quanto afferente alle iniziative di cui al decreto legislativo n. 22 del 2010 per la promozione e lo sviluppo di nuove centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale.

L'articolo 3, comma 2-bis, del predetto decreto legislativo, stabilisce che: *“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”*. Al fine di assicurare l'efficacia di tali disposizioni il legislatore ha individuato uno strumento per superare l'eventuale mancata intesa regionale, disciplinato dall'articolo 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, recante *“Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia”*, prevedendo l'intervento della Presidenza del Consiglio dei ministri in funzione di superamento di “blocchi” procedurali per l'autorizzazione di interventi concernenti il settore dell'energia elettrica.

Tale disposizione originariamente, dopo aver previsto specifici poteri sostitutivi in capo al Ministero dello sviluppo economico a fronte dell'inerzia regionale per il rilascio delle intese, rimetteva, in ultima istanza, la decisione alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tale rimedio era stato introdotto per le funzioni esercitate dallo Stato per l'autorizzazione di opere attinenti alla produzione, il trasporto, lo stoccaggio e la distribuzione di energia, puntualmente indicate nel comma 7 del medesimo articolo, e per le attività attinenti le concessioni per il settore elettrico, puntualmente indicate al comma 8 dell'articolo citato.

Come chiarito dalla Corte costituzionale (*cfr.* sent. 142 del 2016) *“l'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 concerne i casi di inerzia della Regione, mentre il rinvio all'articolo 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 regola i casi di espresso dissenso regionale”*. La conformità a

costituzione dell'articolo 1, comma 8-*bis*, è stata confermata dalla medesima Corte costituzionale (*cf.* sent. n. 293 del 2013), poiché essa risponde all'esigenza di superare lo stallo nella realizzazione di opere strategiche nel settore dell'energia determinato dall'inerzia delle amministrazioni regionali.

Si trattava, quindi, di un meccanismo di superamento dello stallo procedimentale operante solo in caso di opere rientranti nella competenza statale e nei quali, pertanto, l'intesa regionale è da ritenersi "debole".

Successivamente, l'articolo 1, comma 242, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ha modificato la previsione, stabilendo il ricorso alla procedura *ex* articolo 1, comma 8-*bis*, solo in riferimento alle attività elencate nel comma 8.

Poiché gli impianti pilota destinati all'estrazione di energia geotermica, di cui al decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche), **non sono ricompresi nel citato comma 8, bensì solamente nel comma 7 lett. i)** (cui rinvia l'articolo 57 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35), dal 1° gennaio 2016 per tali autorizzazioni non è più applicabile il rimedio individuato dal citato articolo 1, comma 8-*bis*.

La questione rileva in quanto l'articolo 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, ai sensi del quale è stata effettuata la rimessione al Consiglio dei ministri, in attuazione della precitata sentenza del TAR Umbria, fa riferimento a presupposti diversi per il suo azionamento: ad un dissenso motivato manifestato in conferenza di servizi, pertanto **nel caso di specie la rimessione *ex* articolo 14-*quater* l. n. 241/1990 deve intendersi nella misura in cui tale disciplina sia concretamente applicabile.**

Nelle citate sentenze la Corte costituzionale ha altresì chiarito che gli istituti richiamati sono, in realtà, basati su presupposti diversi, sottolineando che l'articolo 1, comma 8-bis, l. n. 239/2004, disciplina gli effetti di *“condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione» (sentenza n. 239 del 2013), mentre l'articolo 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 trova applicazione quando la Regione non si è sottratta alle trattative ma l'intesa ugualmente non è stata raggiunta, a causa di un motivato dissenso”*.

La sentenza del TAR Umbria n. 197/2018 (doc. 2) ha chiarito i termini della questione, nella parte in cui ha valutato la domanda di accertamento dei ricorrenti in merito alla presunta impossibilità per il Ministero di determinarsi unilateralmente in assenza dell'intesa, trattandosi di intesa di tipo debole.

Il Collegio non ha ritenuto di condividere tale assunto ed ha affermato che: *“Come noto l'articolo 14-quater della legge n. 241 del 1990 (nel testo pro tempore in vigore) prevede articolati meccanismi di superamento del dissenso qualificato espresso dalle Regioni in materie di propria competenza, mediante le conferenze intergovernative (Stato-Regioni ed unificata) unitamente all'eventuale intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri, dovendosi contemperare l'autonomia regionale con il preminente interesse pubblico alla realizzazione di opere di interesse nazionale. Tali meccanismi sono stati ritenuti dalla stessa Consulta idonei anche per le ipotesi laddove la Costituzione imponga il raggiungimento di una intesa forte tra Stato e Regioni (Corte Cost. sent. n. 179 del 2012; id. n. 33 del 2011; id. n. 121 del 2010; id. n. 339 del 2005). Senza poi contare che lo stesso art. 1 comma 8 bis della legge n. 293 del 2004 prevede specifici poteri sostitutivi in capo al Ministero dello Sviluppo Economico, limitatamente alle funzioni di cui ai*

commi 7 ed 8, con la previsione di analoghi meccanismi sostitutivi e garanzie partecipative al fine di consentire la decisione da parte del Governo. Gli impianti pilota destinati all'estrazione di energia geotermica di cui al D.lgs. n. 22 del 2010 sono infatti ricompresi, a norma dell'articolo 57 della legge n. 35 del 2012 comma 1 lett. f bis, tra gli insediamenti ed infrastrutture strategici di cui all'art. 1 c. 7, lett. i) legge n. 239 del 2004, si che trova applicazione il succitato art. 1 c. 8-bis L.239/2004 per l'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa.

In secondo luogo può dubitarsi nel caso di specie anche della stessa natura di intesa "forte", dal momento che la disciplina dei procedimenti di autorizzazione alla costruzione di impianti pilota di energia rinnovabile geotermica incide sulla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", rientrando nella competenza legislativa soltanto concorrente delle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, da esercitarsi quindi nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato (Corte Costituzionale sent. 9 novembre 2006, n. 364 in tema di impianti di energia eolica, cfr. T.A.R. Campania, Napoli sez. VIII, 6 novembre 2012; T.A.R. Basilicata, 22 giugno 2011, n. 374).

Vengono altresì in gioco rilevanti profili di competenza statale esclusiva nella materia ambiente, dal momento che secondo la Consulta, le risorse geotermiche costituiscono un "bene giuridico multifunzionale" in quanto esprimono utilità diverse ovvero utilità economica, derivante dalla produzione di energia, ed utilità ambientale derivante dalla natura di fonte rinnovabile e pulita di energia (Corte Cost. 7 aprile 2011, n. 112). Lo stesso

art. 1 comma 3 bis del D.lgs. n. 22 del 2010 qualifica come detto gli impianti pilota quale quello di specie come di “interesse nazionale”.

Così ricostruito il quadro normativo applicabile si svolgono le seguenti considerazioni.

2. La partecipazione della Regione Umbria al procedimento di rimessione e la presenza del Presidente della Regione alla seduta del Consiglio dei ministri del 31 luglio 2019: violazione dell’art. 14 quater l. n. 241/1990, dei principi di correttezza e buona fede, nonché di leale collaborazione, da parte della Regione Umbria partecipante alla conferenza dei servizi e nel corso del procedimento dinanzi al DICA; violazione del D.L. n. 293/1994, conv. in L. n. 444/1994 e dello Statuto della Regione Umbria quanto all’accertamento della legittimazione del Vice Presidente a rappresentare la Regione.

Nonostante la puntuale ricostruzione delle competenze, statali e regionali e l’individuazione della tipologia di intesa regionale richiesta, che si qualifica come “debole”, il TAR Umbria nella sentenza n. 197/2018 (doc. 2) ha statuito la rimessione al Consiglio dei ministri ai sensi dell’articolo 14-*quater* applicabile *ratione temporis*, in luogo di altri strumenti, come ad esempio l’articolo 5, comma 2, lett. c)-*bis* della legge n. 400 del 1988. Il Ministero dello sviluppo economico ha pertanto rimesso la questione alla Presidenza del Consiglio dei ministri a norma dell’articolo 14-*quater* l. n. 241/1990 e quest’ultima ha proceduto, di conseguenza, nei limiti della sua applicabilità alla fattispecie.

In merito alla posizione assunta dalla Regione Umbria si sottolinea che, già in conferenza di servizi, il comportamento da essa tenuto ha rivestito i connotati dell’inerzia poiché, mentre i suoi Uffici tecnici hanno reso parere

favorevole la Giunta, prescindendo da ogni valutazione circa la qualità dell'opera e delle sue eventuali ricadute sul territorio, ha condizionato, illegittimamente, il rilascio dell'intesa regionale ad un accordo fra l'amministrazione precedente ed i Comuni, accordo non previsto da alcuna disposizione normativa e nonostante i Comuni non fossero parte della conferenza ai fini dell'autorizzazione. Il TAR Umbria, infatti, per tale motivo ha annullato le relative delibere di Giunta avendole ritenute illegittime.

Il medesimo comportamento è stato perpetuato anche nel corso dell'articolata istruttoria condotta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

In tale sede – si ribadisce - a fronte di una convocazione indirizzata alla Giunta regionale, con espressa richiesta di designare un qualificato rappresentante che potesse esprimere la posizione regionale, sono stati inviati membri degli Uffici tecnici che, pertanto, debbono ritenersi abilitati a rendere la posizione regionale. Infatti, nella fase procedimentale che si svolge presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la scelta di individuare soggetti idonei a rappresentare l'amministrazione convocata spetta a quest'ultima e non alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Nessuna disposizione di legge, infatti, prevede la partecipazione in tale sede *“di organo appositamente delegato dalla Giunta come previsto dall'articolo 14-quater”* come erroneamente affermato dal TAR Lazio.

Alle riunioni indette dalla Presidenza del Consiglio dei ministri hanno, pertanto, legittimamente partecipato gli Uffici tecnici regionali i quali hanno ribadito quanto già affermato in conferenza di servizi e, cioè, che non vi erano motivi ostativi alla realizzazione dell'impianto per profili tecnici, mentre la Giunta regionale era contraria per via della posizione negativa dei Comuni.

È il caso di sottolineare che la Regione avrebbe dovuto, correttamente, fare al suo interno una sintesi delle posizioni dei Comuni e dei propri Uffici tecnici e rappresentare in conferenza di servizi, prima, e dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei ministri, poi, una posizione univoca. Il comportamento assunto dalla suddetta Regione, pertanto, costituisce violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa e del principio di leale collaborazione.

Ulteriormente e proprio al fine di coinvolgere la Regione Umbria il procedimento dinanzi al DiCA è stato connotato da una lunga, complessa e articolata istruttoria, che ha visto la partecipazione di tutte le amministrazioni interessate, seppure a diverso titolo, al fine di definire un quadro più puntuale possibile, utile a consentire la decisione del Consiglio dei ministri.

Inoltre, il Consiglio dei ministri ha disposto ulteriori approfondimenti istruttori nella seduta del 29 novembre 2018, chiedendo alla CT-VIA di rivalutare le proprie considerazioni alla luce della documentazione fornita dai Comuni siti in area limitrofa al futuro impianto e delle osservazioni formulate dalla Regione Lazio nel corso del procedimento *ex 14-quater*, l. n. 241/1990, specificatamente per quanto concerne il rischio sismico e idrogeologico.

In merito alla partecipazione del Vice Presidente dell'Umbria alla seduta del Consiglio dei ministri del 31 luglio 2019, che secondo il TAR Lazio sarebbe stato privo dei necessari poteri per esprimere la posizione regionale si evidenzia, in primo luogo, che alla questione è stata applicata la procedura *ex* articolo 14-*quater* l. n. 241/1990 nei termini stabiliti nella richiamata sentenza del TAR Umbria (doc. 2) laddove, trattandosi di opera di interesse statale e non regionale, il coinvolgimento del Presidente della Regione non sarebbe stato necessario.

In secondo luogo, alla seduta del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2018, il Presidente *pro tempore* della Regione Umbria era presente e, pertanto, è stato messo in condizione di rappresentare la posizione regionale.

Il Vice Presidente, presente nella seduta del consiglio dei ministri del 31 luglio 2019, non può ritenersi sfornito dei poteri necessari a rappresentare la Regione.

L'istituto della *prorogatio* risulta riferibile ai soli Consigli regionali, mentre per quanto riguarda la continuità dell'esecutivo regionale nell'attuale assetto normativo la problematica è rimessa all'autonomia statutaria delle Regioni. Nel caso di specie lo Statuto dell'Umbria non ha disposto nulla, limitandosi a disciplinare la sola *prorogatio* dell'Assemblea regionale. Non è dato comprendere, dunque, quali siano gli argomenti giuridici che inducono a ritenere che il Vice Presidente sia privo di qualsivoglia potere atto a proseguire la gestione dell'Ente e a garantire l'esercizio delle funzioni regionali nelle more delle nuove elezioni per la scelta del nuovo Presidente.

Infine, se si considera che il ricorso ai poteri sostitutivi del Consiglio dei ministri dovrebbe essere uno strumento per superare gli impedimenti alla conclusione dei procedimenti, un ennesimo rinvio della decisione, per aspettare gli esiti dell'elezione del nuovo Presidente della Regione, avrebbe vanificato la finalità dell'istituto.

In conclusione, l'affermazione del TAR Lazio che ha ritenuto non 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*, non corrisponde a quanto avvenuto e riportato nella delibera impugnata.

3. Sulla partecipazione della Regione Lazio al procedimento dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei ministri e sulla mancata partecipazione del Presidente della Regione Lazio alle sedute del Consiglio dei ministri: violazione dell'art. 6, commi 3-bis e 5, d.lgs. n. 22/2010, violazione dei principi di correttezza e buona fede, nonché di leale collaborazione da parte della Regione Lazio partecipante alla conferenza dei servizi e al procedimenti dinanzi al DICA.

Per quanto riguarda la partecipazione della Regione Lazio al procedimento dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla mancata partecipazione del Presidente della Regione Lazio alle sedute del Consiglio dei ministri, si osserva che la valutazione operata dal TAR Lazio è basata su un'errata interpretazione della normativa di riferimento.

Infatti, il comma 5 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 22 del 2010 dispone che: *“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”*, con ciò riferendosi, chiaramente, alle concessioni regionali e non a quelle statali per le quali, diversamente, il comma 3-bis del medesimo articolo stabilisce che: *“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”*.

L'impianto pilota, infatti, ricade unicamente in territorio della Regione Umbria, non essendo stato autorizzato l'omologo progetto di Torre Alfina nel

Lazio (cfr. punto 5 del presente appello), originariamente facente parte della stessa domanda di autorizzazione.

Ne consegue che non doveva essere richiesta l'intesa della Regione Lazio né, tantomeno, era dovuta la partecipazione del suo Presidente alle sedute del Consiglio dei ministri in quanto nessuna norma prevede l'intesa della Regione confinante.

Per quanto concerne, inoltre, il comportamento tenuto dalla Regione Lazio nel corso della conferenza di servizi e del procedimento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, si osserva che la Regione non ha ritenuto di dover essere coinvolta nel procedimento ai fini dell'intesa nel corso della conferenza di servizi e nemmeno nel corso del procedimento dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei ministri, pur avendone avuto tutte le opportunità. Infatti, la convocazione alle riunioni di coordinamento è stata inviata, anche in questo caso, alla Giunta regionale del Lazio che ben avrebbe potuto esprimersi in merito ad una sua diversa partecipazione, mentre ha ritenuto che gli Uffici tecnici delegati fossero pienamente in grado rappresentare l'ente regionale, salvo impugnare la deliberazione del Consiglio dei ministri lamentando di non essere stata chiamata a rilasciare l'intesa.

Anche in questo caso, a fronte di un procedimento della Presidenza del Consiglio dei ministri diretto a consentire la più ampia partecipazione delle amministrazioni a vario titolo interessate alla decisione, la Regione Lazio ha assunto un comportamento che viola il principio di leale collaborazione. La posizione di sostanziale apprezzamento di tutti gli apporti delle amministrazioni appare di tutta evidenza dalla lettura della delibera annullata, in quanto uno dei motivi della richiesta, avanzata dal Consiglio dei ministri, di riesame del parere reso dalla CT-VIA sul progetto, è stata basata

proprio sulle considerazioni svolte dagli Uffici tecnici della Regione Lazio nel corso del procedimento dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Proprio per apprezzare il comportamento contraddittorio della Regione Lazio si evidenzia che, per quanto concerne il progetto gemello di Torre Alfina, collocato nella Regione Lazio e richiamato dallo stesso TAR Lazio, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, amministrazione procedente in questo caso, non ha richiesto l'intesa della Regione Lazio, senza che venisse sollevata alcuna problematica al riguardo.

Inoltre, in tale procedimento la Regione è stata chiamata a rendere la propria posizione dalla Commissione CT-VIA Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS e quest'ultima, con parere n. 2490 del 2 agosto 2017 (*cf.* pag. 4 del parere), ha riferito che la Regione Lazio non ha fornito il richiesto parere.

Pertanto, la motivazione della sentenza del TAR Lazio secondo cui: *“la Regione Lazio aveva titolo a partecipare alla riunione del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 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”* risulta priva di fondamento giuridico, non avendo la Regione confinante alcun titolo a partecipare al procedimento.

4. Con riferimento all'obbligo della Presidenza del Consiglio dei ministri di rinnovare il procedimento: violazione dell'articolo 14-quinquies l. n. 241/1990, contraddittorietà della motivazione.

La sentenza impugnata in via incidentale non merita condivisione nella parte in cui il TAR ha stabilito l'obbligo della Presidenza del Consiglio dei ministri di rinnovare il procedimento ai sensi dell'articolo 14-*quinquies* della l. n. 241 del 1990, nel frattempo intervenuto, senza considerare che il suddetto rimedio non è applicabile, in alcun modo, alla problematica in esame, trattandosi dell'opposizione ad un'autorizzazione già resa, che nel presente caso non esiste.

L'articolo 14-*quinquies* l. n. 241/1990 prevede che: *“Possono altresì proporre opposizione le amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza”*.

Nella fattispecie in esame la competenza è statale e il dissenso non è stato, nella sostanza, motivato essendosi in presenza di una vera e propria inerzia.

Infine, l'articolo 14-*quinquies* l. n. 241/1990 prevede che: *“Alla riunione del Consiglio dei ministri possono partecipare i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate”*, quindi la loro presenza non è obbligatoria ai fini della decisione del Consiglio dei ministri.

Il TAR, inoltre, ha statuito che deve essere assicurato *“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”*.

Al riguardo si evidenzia che è lo stesso TAR del Lazio nella sentenza in questione a ritenere inammissibili le richieste dei ricorrenti in merito ai pareri resi dalla CTVIA il 31 maggio 2019 e il 5 luglio 2019, sulla base dei quali si è espresso il Consiglio dei ministri.

Il TAR, infatti, ha affermato che il gravame, nella parte in cui invade il merito amministrativo, è inammissibile e che la CTVIA ha formulato un giudizio esaustivo, nei citati pareri, in merito al paventato rischio sismico (*cfr.* punto 26 e ss. del Considerato in diritto).

Ne consegue che la riproposizione delle suddette valutazioni, indicata dal giudice, contraddice quanto dal medesimo esplicitato in sentenza.

Da ultimo, si evidenzia che il procedimento di opposizione, *ex* articolo 14-*quinquies*, l. n. 241/1990 è un procedimento fra amministrazioni nel quale non è prevista la presenza della società proponente né, tantomeno, un contraddittorio delle amministrazioni interessate con essa, non trattandosi di una conferenza di servizi o di una sua riedizione.

Ma, soprattutto, l'obbligo di una riedizione del procedimento dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei ministri appare, alla luce delle considerazioni svolte dal medesimo giudice circa la corretta valutazione degli aspetti tecnici del progetto da parte della CT-VIA e del comportamento tenuto dalle Regioni Umbria e Lazio nel corso della conferenza di servizi e della rimessione al Consiglio dei ministri, del tutto contrario ai principi di semplificazione della legge n. 241 del 1990, oltre che al principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

5. Con riferimento alla delibera del Consiglio dei ministri relativa all'analogo impianto, sito nel Lazio e denominato "Torre Alfina": erroneità della sentenza per insussistenza dei rilevati vizi di eccesso di

potere per irragionevolezza, contraddittorietà con precedenti deliberazioni e disparità di trattamento.

Infine, il TAR Lazio, nella predetta sentenza, ha ricordato che per analogo impianto, sito nel Lazio e denominato “Torre Alfina”, il Consiglio dei ministri, con provvedimento del 22 dicembre 2017, aveva deliberato negativamente in ragione del rilevato contrasto, tra l’altro, con il PTPR del Lazio e che per tale delibera è pendente il giudizio d’appello dinanzi al Consiglio di Stato.

Al riguardo, codesto ecc.mo Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1156 dell’8 febbraio 2021, ha accolto tutti i motivi di impugnazione proposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avverso la sentenza n. TAR Lazio n. 13589 del 27 novembre 2019 che aveva annullato la delibera del Consiglio dei ministri 22 dicembre 2017.

Pertanto, i paventati vizi di eccesso di potere per irragionevolezza, contraddittorietà con precedenti deliberazioni e disparità di trattamento, sono insussistenti.

* * *

Ciò premesso, si rassegnano le seguenti

conclusioni

“piaccia all’ecc.mo Consiglio di Stato accogliere l’appello principale e l’istanza cautelare proposta dalla società ITW LKW Geotermia Italia S.p.A. e quello incidentale proposto dalle Amministrazioni statali e, per l’effetto, rigettare il ricorso di primo grado, con ogni conseguente statuizione anche in ordine alle spese dei due gradi del giudizio.”.

In contributo unificato, da prenotare a debito, è pari ad euro 975,00.

Roma, 27 aprile 2021.

Ruggero Di Martino - Fabrizio Fedeli
Avvocati dello Stato