

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8032 del 2014, proposto da:
Regione Abruzzo, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero delle
Infrastrutture e dei Trasporti, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello
Stato, domiciliata in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12;

contro

Forest Cmi Spa, rappresentata e difesa dagli avv. ti Andrea Panzarola,
Salvatore Orlando, Giannalberto Mazzei e Arcangelo Pecchia, con domicilio
eletto presso Giannalberto Mazzei in Roma, alla via Giuseppe Cuboni, n. 12;

nei confronti di

Wwf Italia Ong Onlus - Wwf Abruzzo;
Comitato Gestione Partecipata del Territorio, rappresentato e difeso dall'avv.
Claudio Di Tonno, con domicilio eletto presso Maria Assunta Tucci in
Roma, via Elvia Recina, n. 19;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. ABRUZZO - SEZ. STACCATA DI PESCARA:
SEZIONE I n. 00229/2014, resa tra le parti, concernente valutazione negativa

di impatto ambientale per la realizzazione nel territorio del comune di Bomba di una centrale di raccolta e trattamento gas estratto e la costruzione di un metanodotto di allacciamento alla rete Snam

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Forest Cmi Spa e del Comitato Gestione Partecipata del Territorio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 febbraio 2015 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Isabella Bruni per l'Avvocatura Generale dello Stato, Andrea Panzarola, Giannalberto Mazzei e Claudio Di Tonno;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.-Con la sentenza in epigrafe il Primo Giudice ha in parte accolto il ricorso proposto dalla Società Forest CMI S.p.A avverso i giudizi nn. 1929 del 10.4.2012, n. 2139 del 21.2.2013 e n. 2315 del 20.11.2013 con cui il Comitato di Coordinamento Regionale per la Valutazione di Impatto Ambientale (Comitato VIA o CCR- VIA) aveva espresso pareri non favorevoli sulla compatibilità ambientale sull'istanza presentata all'Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e le Georisorse (UNMIG) in data 20.2.2009 dalla Forest CMI S.p.a., per la concessione di coltivazione di idrocarburi "Colle Santo", finalizzata alla realizzazione del progetto denominato "Monte Pallano", che prevedeva la perforazione e messa in produzione di ulteriori tre

pozzi e una centrale di raccolta e trattamento gas estratto oltre alla costruzione di un metanodotto di allacciamento alla rete Snam.

Va rammentato, in punto di fatto, che la Forest Cmi Spa, già titolare di permesso di ricerca di idrocarburi (D.M. del 13.02.2004), in data 20.2.2009 aveva presentato all'UNMIG istanza volta ad ottenere la concessione di coltivazione "Colle Santo". Parallelamente, con istanza del 15.3.2010, la Forest aveva sottoposto il progetto a procedura di Valutazione di Impatto Ambientale presso i competenti Uffici della Regione Abruzzo

Le amministrazioni statali coinvolte nel procedimento autorizzativo pendente presso Ministero dello Sviluppo Economico avevano espresso pareri positivi al progetto della Forest, diversamente, il Comitato di Coordinamento Regionale per la Valutazione di Impatto Ambientale, che aveva formulato valutazione negativa di impatto ambientale.

In particolare, con un primo giudizio negativo n. 1929 del 10.4.2012, il CCR-VIA aveva espresso parere non favorevole sull'istanza della Forest adducendo tre motivi ostativi, quali: il contrasto dell'impianto di trattamento con la Misura MD3 del Piano di tutela della qualità dell'aria; la mancata valutazione, in seno allo studio di impatto ambientale, della quantità di acqua sottratta alle sorgenti a seguito dell'estrazione; la circostanza che "i sistemi di controllo che la ditta propone sono finalizzati alla registrazione di fenomeni legati alla subsidenza, che nel caso avvenissero "innesterebbero un fenomeno irreversibile, con conseguenti danni insostenibili sulla sicurezza della collettività locale, circostanza questa che induce la Commissione ad avvalersi del principio di precauzione".

2. La proponente società impugnava dinanzi al TAR Abruzzo il giudizio negativo, denunciando le carenze istruttorie dell'intera procedura,

evidenziando l'irragionevolezza delle motivazioni addotte e segnalando la mancanza di valutazioni tecniche idonee a sostenere il giudizio finale.

Il Giudice di prime cure, con Ordinanza n. 151 del 26.07.2012, accoglieva l'istanza cautelare e rilevava la necessità di un riesame da svolgersi in contraddittorio.

Anche la fase di riesame si concludeva negativamente.

Il CCR-VIA formulava due ulteriori giudizi negativi, nn. 2139 del 21.02.2013 e 2315 del 20.11.2013, impugnati dalla Forest con ricorso per motivi aggiunti del 10.12.2013, nei quali il Comitato Via riproponeva due dei tre motivi ostativi del primo giudizio VIA negativo, ovverosia il contrasto tra il progetto e la misura MD3 del PQA in una con l' assenza di elementi per l'applicazione dell'art. 272 commi 1 e 2 del D.lgs. 152/2002 e con il mancato superamento dei timori legati ai fenomeni di subsidenza.

3. Il Tar Abruzzo con la sentenza n. 229 del 2014 oggetto del presente gravame, accoglieva in parte il ricorso della Forest, annullando i giudizi n. 1929 del 10.4.2012, n. 2139 del 21.2.2013 e n. 2315 del 20.11.2013 del Comitato VIA, ordinando la rinnovazione dell'integrale procedimento e rigettando la domanda risarcitoria.

Il Tar Abruzzo ha considerato cumulativamente i motivi di impugnazione, ritenendoli meritevoli di accoglimento in considerazione dei rilevati profili di carenza di istruttoria e difetto di motivazione dei provvedimenti impugnati.

Con riferimento al primo motivo di diniego, relativo al contrasto del Progetto della Forest con la misura MD3 del Piano Regionale della Qualità dell'Aria (divieto di insediamento di nuove attività industriali ed artigianali con emissioni in atmosfera in aree esterne alle aree industriali), il Giudice di prime cure, muovendo dalla considerazione della peculiare natura delle opere in questione, della " non pianificabilità" delle stesse e dal carattere di pubblica

utilità dell'attività estrattiva, ha condiviso la tesi sostenuta dalla società ricorrente in ordine alla diversa natura dell'intervento in questione rispetto agli impianti "industriali e artigianali" considerati dal Piano.

Sicché valorizzando la particolare natura delle opere in questione, il TAR ha considerato indicativo di tale peculiarità il carattere recessivo delle previsioni urbanistiche rispetto al titolo per la costruzione degli impianti necessari all'esercizio della concessione (art. 1, comma 82 *quater*, l. 23 agosto 2004.n. 239) , e ha concluso nel senso dell'inapplicabilità della misura MD3 del P.Q.A. al progetto della Forest.

Quanto al secondo motivo di diniego espresso dal CCR-VIA, imperniato sul rischio di subsidenza connesso all'attività estrattiva e sulla conseguente valorizzazione del c.d. principio di precauzione, il Tar Abruzzo ha riscontrato l'evidente difetto di motivazione sia del primo provvedimento impugnato sia del provvedimento negativo finale emesso all'esito del riesame reso sulla presupposizione di un dato, quale il rischio di innescarsi di fenomeni irreversibili e, comunque, ingestibili, di cui il Comitato non avrebbe dato alcun conto nei provvedimenti impugnati.

Ebbene, pur rilevando i suddetti vizi ed annullando provvedimenti VIA, il Giudice di prime cure ha ritenuto di condividere in linea di principio le considerazioni difensive formulate dalle parti resistenti, ravvisando un rischio "talmente consistente" di danni insostenibili per la collettività locale legati al fenomeno della subsidenza, idoneo a giustificare l'invocazione del principio di precauzione.

Pertanto nell'annullare i provvedimenti Via, il Tar ha indicato alcune "regole applicative" del principio di precauzione da osservarsi nella successiva fase di rinnovazione del procedimento.

In particolare il Tar, da un lato, ha considerato onere probatorio esclusivo del proponente quello di fornire la prova di innocuità dell'intervento da realizzarsi, dall'altro ha parallelamente riconosciuto obblighi motivazionali ricadenti sull'Amministrazione concernenti le ragioni idonee a giustificare il ricorso al principio di precauzione.

Sulla base delle suddette considerazioni il Tar ha disposto l'annullamento dei provvedimenti impugnati e ordinato la rinnovazione integrale del procedimento.

4. - Avverso la sopracitata sentenza del T.A.R. Abruzzo- Sez. staccata di Pescara, Sez. I n. 229/2014 hanno proposto appello principale le amministrazioni in epigrafe specificate.

L'appellata Forest CMI S.p.a. nel costituirsi in giudizio, in data 15.10.2014, ha rilevato l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione del rito speciale. In occasione della camera di consiglio fissata con l'applicazione dei termini abbreviati al 21.10.2014, questo Collegio, con ordinanza n. 5212 del 22.10.2014, ha disposto il mutamento del rito.

Successivamente, la società Forest CMI S.p.a. con "atto di appello incidentale e controricorso" del 6.11.2014, ha proposto ricorso incidentale, con istanza cautelare, per l'annullamento e/o riforma in *parte qua* della sentenza, nonché per il risarcimento dei danni patiti e potenziali.

E' intervenuto adesivamente il Comitato in epigrafe specificato.

All'esito della Camera di Consiglio del 18.11.2014 questa Sezione, ritenendo di dover accordare prevalenza all'interesse pubblico a evitare la riedizione della procedura amministrativa, ha adottato l'Ordinanza n. 5269 del 2014 con la quale ha accolto l'istanza cautelare, sospendendo l'esecutività della sentenza impugnata.

Le parti hanno affidato al deposito di apposite memorie l'ulteriore illustrazione delle rispettive tesi difensive.

5. Le parti appellanti, con una serie articolata di censure – alle quali ha integralmente aderito la difesa del Comitato Gestione Partecipata del Territorio- deducono la violazione e falsa applicazione dell'art. 41 e 43 del codice del processo amministrativo e la contraddittorietà della motivazione della sentenza di primo grado nella parte in cui ha disatteso l'eccezione di irricevibilità e/o inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti del 10.12.2013; lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui si è esclusa l'applicabilità al progetto della Forest della misura MD3 del P.Q.A; evidenzia l'inadeguatezza delle argomentazioni giuridiche spese dal Tribale di prima istanza per sostenere la tesi dell'inapplicabilità del vincolo agli insediamenti estrattivi, criticando la decisione di prime cure nella parte in cui si è ravvisata l'estensibilità agli interventi in questione, relativi all'approvvigionamento energetico da fonti fossili, della disciplina di favore prevista per gli impianti destinati alla produzione di energie rinnovabili; rileva l'inconferenza del richiamo operato dal Giudice di prime cure all'art. 1, comma 82 *quater*, della legge n. 239/2004; e, da ultimo, censura la sentenza nel punto in cui affronta il motivo di diniego incentrato sul ricorso al principio di precauzione a fronte dei timori legati al fenomeno della subsidenza, contestando alcuni profili di contraddittorietà oltre che di erroneità delle conclusioni dei Giudici di primo grado.

La Forest controdeduce deducendo l'infondatezza delle censure.

Nella veste di appellante incidentale la Forest Cmi Spa contesta anzitutto le "regole applicative" del principio di precauzione enunciate dal Tar Pescara, considerandole erranee e sproporzionate, espressione di un'applicazione del principio di precauzione nella sua accezione c.d. forte o massimalista, alla

stregua della quale tale principio si atteggierebbe come un potere di interdizione totale.

La Società lamenta, inoltre, l'assoluta inidoneità della decisione del Tar a soddisfare il suo interesse sostanziale e a garantirne una tutela piena ed effettiva, per avere nello specifico il Collegio Territoriale ordinato la rinnovazione integrale del procedimento, disattendendo l'istanza di sostituzione dei membri del Comitato con uno o più commissari *ad acta*.

A tal fine evidenzia come l'interesse sostanziale della Società, specie a fronte dell'atteggiamento dilatorio adottato dal Comitato VIA, non sia quello di riaprire e proseguire il procedimento all'infinito ma quello di ottenere entro le dovute tempistiche una decisione finale.

Con un ulteriore motivo di appello incidentale la Forest censura la sentenza di primo grado nella parte in cui il Tribunale di prima istanza ha rigettato l'eccezione di inammissibilità dell'assunzione della difesa della Regione da parte dell'Avvocatura di Stato, e ripropone l'eccezione facendo leva sul conflitto di interessi tra Regione e Ministero delle Infrastrutture, conflitto che precluderebbe l'assistenza in giudizio della prima da parte dell'Avvocatura dello Stato, per aver l'Amministrazione regionale assunto con i giudizi VIA negativi una posizione di dissenso qualificato nell'ambito di un procedimento autorizzativo pendente presso un'amministrazione statale (MISE) nell'ambito del quale tutte le altre amministrazioni statali coinvolte e facenti capo al MISE (CIRM) o altri Ministeri (MIT- Ufficio dighe) avevano rilasciato pareri positivi.

6. Alla stregua delle considerazioni che seguono si deve disporre l'accoglimento dell'appello principale e la reiezione del gravame incidentale.

6.1. Non è meritevole di favorevole valutazione, in primo luogo, accoglimento la riproposta eccezione dell'inammissibilità dell'assunzione

della difesa della Regione da parte dell'Avvocatura di Stato, avanzata dalla Forest nel terzo motivo dell'appello incidentale con riferimento a un potenziale conflitto di interessi tra il Ministero delle Infrastrutture e l'amministrazione regionale, non potendosi determinare la situazione censurata dalla Forest posto che alle due amministrazioni fanno capo due procedimenti autonomi a tutela di interessi distinti non conflittuali.

6.2.- La Sezione, in accoglimento dell'appello principale, ritiene assorbenti le ragioni che hanno portato il Comitato Via ad avvalersi del principio di precauzione, ragioni da sole idonee a determinare la legittimità dei giudizi negativi emessi dal CCR-VIA in considerazione dei rischi di danni insostenibili per la collettività locale connessi al fenomeno della subsidenza.

Come noto, il richiamato principio di precauzione fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione.

L'applicazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali (cfr., *ex multis*, Cons. Stato Sez. IV, 11 novembre 2014, n. 5525).

Ebbene, posto che le conclusioni cui sono pervenuti i professionisti incaricati dalla Forest in merito al rilievo dei fattori di pericolo e alla possibilità di farvi fronte in modo efficace sono espresse in chiave puramente probabilistica, deve concludersi che non risulta acquisita una prova, dotata di un grado adeguato di attendibilità, della sicurezza della diga e dell'insussistenza del

rischio della produzione di conseguenze diverse da quelle stimate dalla proponente. Se si considera poi l'irreversibilità dei fenomeni indotti dalla subsidenza in un'area caratterizzata da conclamati da profili di fragilità, deve considerarsi ragionevole il ricorso del Comitato VIA al principio di precauzione nei termini sopra richiamati.

In definitiva, a fronte del rischio di cedimento della diga e in considerazione delle più ampie esigenze di tutela ambientale e di incolumità pubblica, del tutto legittima appare, nell'esercizio di un potere latamente discrezionale non sindacabile nel merito in assenza di profili di sviamento e travisamento, la conclusione di matrice cautelativa cui è pervenuto il Comitato VIA.

Osserva poi il Collegio che l'onere motivazionale che incombe sull'Amministrazione è stato adeguatamente assolto dal Comitato procedente già in occasione del primo giudizio VIA negativo n. 1929 del 2012, nel quale si dà conto dei timori connessi al fenomeno della subsidenza legata all'estrazione del gas, specie in considerazione dell'ubicazione del giacimento al di sotto del lago e della diga interna e delle conseguenze disastrose che potrebbero derivare da un eventuale crollo della diga. Timori, questi, che hanno reso doverosa la predisposizione di una tutela anticipata e legittima l'applicazione del principio di precauzione.

7. -Tali assorbenti profili consentono di prescindere dalla disamina degli altri argomenti di doglianza prospettati dagli appellanti principali. La reiezione integrale del ricorso di primo grado, conseguente all'accoglimento dell'esaminato motivo d'appello, impedisce la favore valutazione degli ulteriori motivi di appello incidentale volti a contestare la portata conformativa del capo favorevole della sentenza di primo grado.

La complessità delle questioni giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso principale, respinge l'appello incidentale e, per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pajno, Presidente

Francesco Caringella, Consigliere, Estensore

Manfredo Atzeni, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/05/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)