

Pubblicato il 08/03/2021

**N. 01902/2021REG.PROV.COLL.**  
**N. 00194/2013 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 194 del 2013, proposto dalla Regione Abruzzo – Comitato di Coordinamento Regionale Valutazione Impatto Ambientale, Direzione Parchi Territorio Ambiente Energia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, pure per legge domiciliato presso la sua sede in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

*contro*

l'associazione Golf Club Rocca di Mezzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Sanino, Ettore De Paulis, Alessandro Moriconi e Carlo Celani, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Mario Sanino in Roma, viale Parioli, n. 180,

*nei confronti*

il signor Giampiero Di Clemente, non costituitosi in giudizio,

*per la riforma*

della sentenza del T.a.r. per l'Abruzzo, n. 290 del 28 aprile 2012, resa *inter partes*, concernente un parere non favorevole d'impatto ambientale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'associazione Golf Club Rocca di Mezzo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 gennaio 2021 (tenuta ai sensi dell'art. 84 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con l. 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70) il consigliere Giovanni Sabato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso n. 344/2006, integrato da motivi aggiunti, proposto innanzi al T.a.r. per l'Abruzzo, l'associazione Golf Club Rocca di Mezzo (di seguito l'associazione) aveva chiesto l'annullamento dei seguenti atti:

a) del giudizio di v.i.a. n. 693 del 21 marzo 2006 con cui si esprimeva una valutazione non favorevole al progetto di un campo da golf nel Comune di Rocca di Mezzo perché interessante un'area di alto valore naturalistico ambientale e per la mancata valutazione di siti alternativi;

b) del reiterato giudizio negativo di v.i.a. n. 1097 del 15 luglio 2008 per la prospettata necessità di "*mantenimento delle peculiarità floristiche presenti?*" (atto impugnato con i motivi aggiunti).

2. A sostegno dell'impugnativa l'associazione aveva dedotto sia la violazione di norme procedurali, in ordine al difetto di partecipazione e di motivazione, sia il difetto dei presupposti in considerazione delle caratteristiche dell'intervento mentre, col gravame integrativo, aveva evidenziato che, contrariamente a quanto opinato dall'Amministrazione, erano state rispettate le prescrizioni impartite in sede di reiezione del primo progetto.

3. Costituitasi l'Amministrazione regionale, il T.a.r. ha così deciso il gravame al suo esame:

- ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo della lite (questo capo della sentenza non è stato impugnato ed è pertanto passato in giudicato);
- ha accolto i motivi aggiunti e pertanto ha annullato il parere negativo ivi impugnato;
- ha compensato le spese di lite.

4. In particolare, il T.a.r. ha ritenuto non idonei a sorreggere l'impugnato parere entrambi i corni motivazionali:

- non il primo, col quale si evidenzia il mancato espletamento di ricerche per il rinvenimento di siti alternativi, non essendo questo un compito che spetta al proponente e che richiede un'istruttoria particolarmente costosa e complessa;
- non il secondo, col quale si fa leva sull'entità dei movimenti di terra, in quanto *“seppure fossero in effetti necessari movimenti di terreni pari a 10.000 m3 deve ragionevolmente ritenersi che gli stessi, a fronte di una superficie così vasta, non possono ritenersi da soli idonei a dimostrare che l'impatto ambientale sia di notevole entità”*.

5. Avverso tale pronuncia la Regione Abruzzo ha interposto appello, notificato il 13 dicembre 2012 e depositato il 10 gennaio 2013, lamentando, attraverso due motivi di gravame (pagine 5-8), quanto di seguito sintetizzato:

D) con il primo mezzo, si deduce l'erroneità del capo della sentenza con cui si è ritenuto inconsistente il passaggio motivazionale del parere impugnato relativo al mancato rispetto delle prescrizioni impartite con il precedente parere negativo ed in particolare riferite alla necessità di redigere uno studio per la ricerca di eventuali soluzioni alternative, ciò in considerazione del fatto che, come lo stesso T.a.r. ha riconosciuto, l'associazione ha fatto acquiescenza al primo parere negativo tanto da presentare un nuovo progetto; inoltre la prospettazione di uno studio comparato con soluzioni alternative, così come previsto dal legislatore (art.22 del d.lgs. 152/06), rappresenta un profilo che uno Studio di Impatto Ambientale deve necessariamente contenere anche perché rispondente ad esigenze avvertite dalla Corte di Giustizia UE;

II) con il secondo mezzo, si deduce che la stessa Associazione Golf Club, alla voce “*spostamenti di terreno vegetale nell’ambito di cantiere*”, ha determinato in 10.000 mc. la quantità di terreno da movimentare e che il T.a.r., nel ritenere non significativa tale caratteristica dell’intervento, avrebbe effettuato una non consentita valutazione di merito.

6. L’appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell’impugnata sentenza, l’accoglimento del ricorso di primo grado e quindi l’annullamento degli atti con lo stesso impugnati.

7. In data 23 gennaio 2013 si è costituita l’associazione chiedendo il rigetto dell’opposto gravame.

8. In vista della trattazione nel merito del ricorso le parti non hanno svolto difese scritte.

9. La causa, chiamata per la discussione alla udienza pubblica svoltasi con modalità telematica del 19 gennaio 2021, è stata ivi trattenuta in decisione.

10. L’appello è fondato.

10.1 Come esposto in narrativa, parte appellante critica la statuizione accoglitiva della censura del difetto motivazionale, recata dalla sentenza impugnata, secondo una duplice linea argomentativa che inevitabilmente segue il percorso motivazionale che presenta l’atto impugnato in prime cure, col quale si evidenzia, da un lato, la mancata redazione di uno studio circa la insussistenza di siti alternativi e, dall’altro, l’ingente quantità di materiale da movimentare.

10.2 Con il primo profilo delle deduzioni sollevate dall’appellante questi osserva, in particolare, che il T.a.r. nel ritenere inconsistente il passaggio motivazionale con il quale si rilevava che “*non è stata rispettata la prescrizione del precedente parere n.693 del 21 marzo 2006 che prevedeva la redazione di uno studio che valutasse soluzioni alternative al fine di dimostrare che l’area prescelta fosse la più idonea*” non avrebbe considerato che, come rilevato dallo stesso T.a.r., l’associazione ha fatto acquiescenza a tale parere, tant’è vero che la relativa impugnativa veniva dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza d’interesse. In realtà

la contestazione contenuta nel secondo parere negativo, seppur riferita alla violazione di una prescrizione recata dal provvedimento impugnato col ricorso introduttivo della lite e dichiarato improcedibile non esime dal verificarne la legittimità non ponendosi alcun ostacolo processuale derivante dalla mera declaratoria d'improcedibilità del relativo gravame. Orbene, viene così in considerazione quanto ulteriormente dedotto dall'appellante in ordine al carattere necessitato dalla prescrizione secondo la stessa disciplina in materia di valutazione d'impatto ambientale, la quale in effetti statuisce, secondo la previsione di cui all'art. 22, comma 3, lett. d) del d.lgs. n. 152/2006, che *“lo studio di impatto ambientale deve contenere almeno le seguenti informazioni [...] una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali”*. Di qui la fondatezza del rilievo mosso in questa sede alle statuizioni recate dall'impugnata sentenza, dovendosi convenire con l'appellante nel senso che non si tratta di una prescrizione *“che non le poteva neppure essere imposta”*, come opina il T.a.r., rientrando invece nel perimetro degli adempimenti istruttori che compete all'istante documentare. Come infatti questo Consiglio ha avuto modo di osservare *“la valutazione d'impatto ambientale non comporta una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto, alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. opzione-zero, il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225). Il carattere come detto, necessitato del documento risultato invece mancante assume così incidenza risolutiva esonerando da ogni indagine circa l'eccessiva difficoltà di espletamento delle relative indagini, come assume il T.a.r. in sentenza, non essendo comunque richiesto all'Amministrazione di

circoscrivere l'ambito territoriale entro il quale verificare l'esistenza di possibili siti alternativi.

10.3 Con il secondo motivo, l'appellante avversa il passaggio motivazionale che afferisce al secondo dei due corni motivazionali che presenta il parere negativo impugnato in prime cure, deducendo che le considerazioni del T.a.r. si tradurrebbero in un'indebita indagine di merito sulle valutazioni riservate all'Amministrazione competente. Al riguardo, questo Consiglio ha più volte evidenziato che

la valutazione di impatto ambientale di un progetto, per la pluralità, ampiezza e varietà degli interessi pubblici coinvolti, in parte tra di loro confliggenti, è improntata ad ampia discrezionalità, sia tecnica che amministrativa, e pertanto è da reputarsi insindacabile nel merito, con la precisazione però che *“la successiva cognizione del giudice amministrativo deve ritenersi piena, nel senso che, pur non potendo il giudice sostituirsi alla amministrazione (in quanto siffatto potere è proprio soltanto della giurisdizione di merito), deve ritenersi ammissibile non più soltanto un esame estrinseco della valutazione discrezionale, secondo i noti parametri di logicità, congruità e completezza dell'istruttoria, estendendosi invece l'oggetto del giudizio anche alla esatta valutazione del fatto, secondo i parametri della disciplina nella fattispecie rilevante, ove in concreto verificabile (v., per tutte, Cons. Stato, IV, 9 aprile 1999, n. 601)”* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4775). Con tale pronuncia questo Consiglio ha altresì osservato che *“in tale ottica - ed in applicazione del principio di effettività della tutela delle situazioni soggettive protette, rilevanti a livello comunitario (quale principio imposto anche dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) -, il giudice non può sostituire all'apprezzamento dell'amministrazione il proprio soggettivo apprezzamento, ma, allo stesso tempo, non può esimersi dal valutare l'eventuale erroneità dell'apprezzamento dell'amministrazione stessa, ove tale erroneità sia valutabile e in concreto rappresentata”*.

Orbene, alla luce di tali coordinate ermeneutiche, deve essere scrutinato il motivo in esame che si riferisce al passaggio motivazionale della sentenza impugnata con il quale il T.a.r. *“rileva che seppure fossero in effetti necessari movimenti*

*di terreni pari a 10.000 m<sup>3</sup> deve ragionevolmente ritenersi che gli stessi, a fronte di una superficie così vasta, non possono ritenersi da soli idonei a dimostrare che impatto ambientale sia di notevole entità*". Il rilievo sollevato dall'appellante non può non condividersi in quanto il T.a.r., debordando dai confini propri di una indagine di legittimità, si è soffermato sulla rilevanza dei movimenti di terra esprimendo un indebito giudizio di merito fondato su astratti ed indefiniti criteri di ragionevolezza. L'indagine che compete al giudizio amministrativo, come sopra evidenziato, deve infatti attenere all'esatta percezione delle caratteristiche del progetto costruttivo cosicché risulta decisivo escludere che l'Amministrazione sia caduta in errore nel rappresentarsi la quantità di materiale movimentato, siccome collimante con le indicazioni contenute nella stessa richiesta di v.i.a. (appunto pari a circa 10.000 mc) mentre non compete al giudice esprimere un giudizio sull'effettiva incidenza ambientale di tale movimentazione se non secondo gli anzidetti criteri di *"logicità, congruità e completezza dell'istruttoria"*.

Osserva tuttavia il Collegio che, in un'ottica conformativa, sono pur meritevoli di apprezzamento le misure adottate dall'appellante in sede di riproposizione della domanda di v.i.a., così come valorizzate dal T.a.r. (riduzione dell'area d'intervento, utilizzo di materiale leggero per la recinzione e misure di salvaguardia degli inghiottitoi esistenti), e potenzialmente mitigative dell'impatto ambientale del progetto. Non è quindi da escludere che sia favorevolmente apprezzabile un'ulteriore correzione del progetto che contempra la necessaria indagine circa la presenza di eventuali siti alternativi potenzialmente idonei e circa l'esatta incidenza ambientale della movimentazione terra in progetto.

11. In conclusione, l'appello è fondato e, sia pure con tale precisazione, deve essere accolto; ne consegue che, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, i motivi aggiunti al ricorso di primo grado devono essere respinti.

12. Sussistono nondimeno giusti motivi, stante la particolarità e complessità fattuale della vicenda, per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 194/2013), lo accoglie e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, respinge i motivi aggiunti al ricorso n. 344/2006.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con sede in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 19 gennaio 2021, convocata con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Carlo Deodato, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Sabato**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Deodato**

IL SEGRETARIO