



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6060 del 2018, proposto da Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Rockhopper Italia S.p.A., in persona del l.r.p.t. rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Marega, Luigi Cascone e Giovanna De Santis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio legale avv. Andrea Marega in Roma, via Venti Settembre, 1;

nei confronti

Associazione degli Industriali di Chieti e Pescara - Confindustria, Comune di Ortona, Comune di San Vito Chietino, Regione Abruzzo, Comune di Vasto, Provincia di Chieti, Comune di Fossacesia, Comune di Torino di Sangro, non costituiti in giudizio;

per l'ottemperanza

ai sensi dell'art. 112, comma 5, c.p.a.

alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 943/2016, pronunciata il 17.12.2015, depositata il 9.3.2016, di conferma della sentenza del TAR Lazio, Roma, n. 4123/2014;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Rockhopper Italia S.p.A.;

Visto l'art. 112 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2018 il dott. Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso proposto con il rito dell'ottemperanza, ai sensi dell'articolo 112 comma 5 del codice processuale amministrativo, l'amministrazione ricorrente chiede chiarimenti per la corretta esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato numero 943 del 2016, confermativa della sentenza del Tar Lazio numero 4123 del 16 aprile 2014.

Con le predette sentenze il giudice amministrativo ha deciso i ricorsi avverso i provvedimenti ministeriali dell'8 luglio 2013 e 29 luglio 2013 relativi a una procedura di autorizzazione integrata ambientale.

In particolare, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto il ricorso proposto dalla società per azioni Medoiligas Italia (ora Rockhopper Italia S.p.A.) avverso la nota del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dell'8 luglio 2013, con cui si invitava la Direzione generale per le valutazioni ambientali del Ministero a disporre un supplemento di istruttoria ai fini della sottoposizione alla procedura di autorizzazione integrata ambientale e avverso il provvedimento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 9 luglio 2013 con cui, conseguentemente, si disponeva un supplemento di istruttoria, ritenendosi necessaria la sottoposizione del progetto ad autorizzazione integrata ambientale; con la stessa sentenza il Tribunale ha dichiarato improcedibile il ricorso incidentale proposto dal Comune di San Vito Chietino e inammissibili i ricorsi incidentali proposti dai Comuni intervenienti.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza richiamata, ha respinto l'appello proposto dalla società interessata nei confronti della sentenza di primo grado.

Il Consiglio di Stato, nella sentenza cui si riferisce la richiesta di chiarimenti, respingendo l'eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, essendo stata, nelle more dell'appello, rilasciata l'autorizzazione integrata ambientale di interesse della società ricorrente, ritenendo persistente l'interesse ai fini risarcitori, ha accertato la legittimità degli atti impugnati.

Con il ricorso per chiarimenti in sede di ottemperanza il Ministero dell'ambiente, rilevando che il giudice amministrativo avrebbe escluso il diritto al risarcimento dei danni a favore della controparte con sentenza passata in giudicato, rappresenta che la società interessata, società di diritto britannico, congiuntamente alla sua controllante e ad altra società collegata, ha presentato una domanda di arbitrato all'International Centre for Settlement of Investment Disputes, Washington, ai sensi dell'articolo 26 del Trattato sulla carta dell'energia del 1994 (ECT) per l'accertamento della responsabilità dello Stato italiano per i danni asseritamente sofferti per violazione degli obblighi di giusto ed equo trattamento e di costante tutela e sicurezza di cui al Trattato, per l'adozione di misure ingiustificate e discriminatorie relativamente agli investimenti delle società, sempre ai sensi del Trattato sulla carta dell'energia del 1994, per l'illegittima

espropriazione degli investimenti delle società senza la corresponsione di alcun indennizzo, in asserita violazione del ripetuto Trattato sulla carta dell'energia del 1994.

Pertanto, ad avviso dell'amministrazione ricorrente, se l'amministrazione fosse condannata dal Tribunale Arbitrale Internazionale al risarcimento dei danni sulla base dei medesimi fatti costitutivi della domanda risarcitoria ritenuti infondati dal giudice amministrativo nazionale, si esporrebbe al rischio della violazione del giudicato.

In base a questa prospettazione, il Ministero chiede chiarimenti al giudice adito in ordine alle misure ed ai comportamenti da adottare in ottemperanza al giudicato.

L'Amministrazione ritiene, inoltre, che la controparte si sia rivolta ad un giudice privo di giurisdizione, essendosi già pronunciato sulla questione il giudice amministrativo nazionale.

Per di più, la questione della legittimità del procedimento di compatibilità ambientale sarebbe relativa all'applicazione di disposizioni europee la cui interpretazione sarebbe riservata in ultima istanza alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Il Ministero ricorrente chiede, quindi, di valutare l'opportunità di sospendere il giudizio e rimettere alla Corte di Giustizia la questione interpretativa ex articolo 267 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea sulla compatibilità dell'articolo 344 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea con l'applicazione della clausola di un accordo internazionale in materia di investimenti, concluso dallo Stato italiano, in base al quale un investitore di uno Stato contraente, membro dell'Unione europea, in caso di controversie in materia di investimenti nell'altro Stato contraente, può avviare nei confronti di quest'ultimo un procedimento dinanzi a un collegio arbitrale, nel caso in cui la controversia non possa prescindere dall'applicazione del diritto comunitario nella materia ambientale.

La società privata interessata si costituisce in giudizio ed eccepisce l'inammissibilità del ricorso per chiarimenti, mancandone i presupposti essenziali, ravvisati nella necessità da parte dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato; nella fattispecie, essendo stata accertata la legittimità degli atti amministrativi impugnati, l'Amministrazione non avrebbe dovuto assumere nessuna iniziativa per conformarsi al giudicato; il ricorso per chiarimenti, ad avviso della resistente, sarebbe proponibile esclusivamente dalla parte soccombente.

Nel merito, non sarebbe applicabile alla fattispecie il principio "ne bis in idem", difetterebbe la giurisdizione amministrativa sulle questioni oggetto dell'arbitrato internazionale, sarebbe irrilevante e inammissibile la richiesta di rimessione della questione interpretativa alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

A giudizio del Collegio, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per chiarimenti è infondata.

Com'è noto, l'articolo 112 del codice processuale amministrativo, recante disposizioni generali sul giudizio di ottemperanza, al comma 5, dispone che il ricorso per ottemperanza può essere proposto anche al fine di ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza.

La giurisprudenza (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 06-04-2018, n. 938) ha chiarito che, attraverso la richiesta di chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza, non è possibile

sottoporre al giudice questioni astratte di interpretazione del giudicato, ma questioni specifiche che siano effettivamente insorte durante la fase di esecuzione del giudicato.

Si deve ritenere che, in generale, tali problematiche possono insorgere indipendentemente dalla posizione di soccombenza nel giudizio di cognizione.

Il giudicato amministrativo, anche quando si concretizza nel rigetto di una domanda di annullamento di un provvedimento amministrativo, presenta sovente un'efficacia conformativa nei confronti della pubblica amministrazione, così obbligando quest'ultima, pur vittoriosa nel giudizio di cognizione, a svolgere un'attività di adeguamento all'interpretazione della legge recata dal giudicato.

Ne deriva che il ricorso per chiarimenti sulle modalità di ottemperanza al giudicato può essere, astrattamente, proposto anche dalla parte pubblica che è risultata vittoriosa nel giudizio di cognizione, in virtù dell'effetto conformativo del giudicato amministrativo.

Tanto premesso sul piano processuale, devono essere forniti i chiarimenti richiesti nei sensi che seguono:

Con la sentenza del Tribunale amministrativo regionale passata in giudicato, in quanto confermata dal giudice d'appello, sono state respinte le impugnazioni proposte dalla società interessata nei confronti dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente al fine della sottoposizione dell'attività di interesse della ricorrente alla procedura di autorizzazione integrata ambientale.

Nel respingere le domande di annullamento, il giudice amministrativo, in particolare il Consiglio di Stato, ha ritenuto di dover disattendere le eccezioni di improcedibilità dell'appello riconducibili all'intervenuta adozione del D.M. n. 172 del 2015, con il quale era stata riconosciuta la compatibilità ambientale del progetto di sviluppo del giacimento Ombrina Mare ed era stata rilasciata la relativa A.I.A., pronunciandosi quindi sulla legittimità dei provvedimenti impugnati al fine di escludere la sussistenza di uno degli elementi costitutivi della futura azione risarcitoria, già annunciata nel giudizio d'appello, consistente nell'illegittimità degli atti impugnati.

Il giudicato, quindi, è oggettivamente limitato all'accertamento positivo della legittimità degli atti impugnati in quanto strumentalmente connesso all'interesse, manifestato da parte ricorrente in sede di appello, alla futura proposizione di azione risarcitoria per il danno ingiusto, asseritamente subito – per come si legge nella sentenza del Consiglio di Stato – “a causa dell'allungamento dei tempi di conclusione del procedimento, determinato dalla decisione del M.A.T.T.M. di disporre l'espletamento di una A.I.A. nell'ambito del procedimento di valutazione ambientale del progetto”.

È opportuno ribadire, al riguardo, il significato della nozione giuridica di giudicato.

In senso formale, il passaggio in giudicato della sentenza coincide con l'esaurimento dei mezzi d'impugnazione ordinari oppure con la decadenza dagli stessi per decorso del termine o per acquiescenza.

In senso sostanziale, il passaggio in giudicato della sentenza determina l'attuazione concreta della legge, costituendo il regolamento incontrovertibile del rapporto sostanziale.

La teoria generale ha individuato i limiti soggettivi e oggettivi del giudicato sostanziale che presuppone la formazione del giudicato formale, ovvero l'acquisizione del valore di cosa giudicata formale da parte della sentenza.

I limiti soggettivi sono stabiliti dall'articolo 2909 del codice civile in base al quale il giudicato fa stato tra le parti, i loro eredi e aventi causa, per cui tutti questi soggetti non possono più contestare l'accertamento contenuto nella sentenza.

I limiti oggettivi dell'accertamento coincidono con la domanda giudiziale, comprendente il petitum e la causa petendi.

L'accertamento incontrovertibile è limitato esclusivamente alla questione principale oggetto della sentenza, essendone escluse le questioni decise incidentalmente, così come le questioni di diritto decise con efficacia limitata al processo.

Entro questi limiti oggettivi il giudicato sostanziale, oltre le questioni esplicitamente decise, comprende anche un giudicato implicito, nel senso che copre il dedotto e il deducibile, precludendo definitivamente la trattazione ulteriore di ogni questione che avrebbe potuto essere oggetto del giudizio e non lo è stato.

Applicando le categorie generali al caso giudicato si deve ritenere, quindi, definitivamente accertata la legittimità degli atti impugnati.

Di conseguenza, nessuna domanda risarcitoria avrebbe potuto essere proposta dalla parte privata per il danno sofferto a causa dell'adozione dei provvedimenti impugnati.

Infatti, la sentenza passata in giudicato è incompatibile con la pretesa risarcitoria, la cui domanda è stata solo preannunciata nel corso del giudizio di appello, essendo stata accertata, ai sensi dell'art. 34 c.p.a., la legittimità degli atti impugnati che avrebbero cagionato il danno derivante "nonostante il rilascio dell'AIA: a) dalla perdita del valore del patrimonio aziendale in considerazione del fatto che il giorno successivo alla diffusione della notizia dell'adozione del provvedimento impugnato le azioni della capogruppo della società, quotata alla borsa di Londra, avrebbero perso circa il 15 % del loro valore; b) dal ritardato o mancato incasso nei termini previsti dei proventi derivanti dall'investimento effettuato; c) dal fatto che il ritardo nella conclusione del procedimento potrebbe persino precludere il rilascio della concessione di coltivazione, alla luce delle sopravvenienze normative nel frattempo intervenute (quali, in particolare, le leggi regionali della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 e 6 novembre 2015, n. 38) e della richiesta di referendum abrogativo dell'art. 6, comma 17, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, volta ad estendere il divieto di ricerca e coltivazione di idrocarburi anche ai progetti i cui procedimenti per il rilascio del relativo titolo minerario erano già in corso prima dell'entrata in vigore del Codice dell'ambiente."

Quindi, nell'ambito dell'attività di specificazione della portata del giudicato – rimessa a questo giudice – nelle sue interrelazioni con il giudizio arbitrale pendente, si deve chiarire che, con le

pronunce giurisdizionali oggetto della domanda di chiarimenti, è stata accertata la legittimità degli atti impugnati la cui illegittimità era stata indicata quale necessario presupposto per una futura azione risarcitoria, con la conseguenza che risulta coperta dal giudicato l'assenza di uno dei presupposti per l'azione risarcitoria, per come prospettata in sede di appello dalla società, costituita dall'aggravio procedimentale conseguente alla sottoposizione del progetto all'AIA.

Al riguardo, appare utile ricordare che l'art. 34 c.p.a., comma 3, in base al quale è stata adottata la sentenza del Consiglio di Stato n. 943 del 2016, stabilisce che "Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori."

A fronte, quindi, di un ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, non risultando più utile per la parte ricorrente l'annullamento dell'atto impugnato e la coltivazione dell'impugnativa ai fini costitutivi caducatori, il giudice deve verificarne la fondatezza ai soli fini risarcitori laddove vi sia un'espressa manifestazione d'interesse in tal senso, al limitato scopo dell'accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati ai fini dell'azione risarcitoria (ex plurimis: Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 agosto 2017 n. 4033; Sez. V, 14 agosto 2017, n. 4001).

Trattasi di disposizione che costituisce espressione di un principio generale nel sistema della giustizia amministrativa, volto sia ad inibire l'annullamento di atti che abbiano ormai esaurito i loro effetti, sia a tutelare, in presenza dei necessari presupposti, l'interesse all'accertamento giudiziale dell'illegittimità dell'atto impugnato, laddove rilevi l'interesse a conseguire il risarcimento del danno discendente dall'atto medesimo, introducendo, in presenza dei presupposti ivi previsti, una sorta di conversione dell'azione di annullamento in azione di accertamento, resa possibile dalla circostanza che l'accertamento dell'illegittimità dell'atto impugnato è contenuto nel petitum di annullamento come un antecedente necessario. Il giudice, quindi, limita d'ufficio la sua pronuncia all'accertamento della eventuale illegittimità, in relazione alla pretesa risarcitoria, giacché pur mancando o essendo venuto meno l'interesse all'annullamento, sussiste l'interesse ad agire ai fini risarcitori.

Per quanto concerne i presupposti applicativi dell'art. 34, comma 3, c.p.a., è necessario che alla richiesta di accertamento dell'illegittimità degli atti gravati a fini risarcitori siano allegati i presupposti dell'eventuale azione risarcitoria e soprattutto la sussistenza del danno.

In tale contesto sistematico è quindi intervenuta la pronuncia di appello, la cui interpretazione deve tener conto dello scopo della sua adozione.

Indubbiamente, nessun effetto demolitorio o ripristinatorio può essere riconosciuto al giudicato di cui si tratta, trattandosi di sentenza di rigetto dell'impugnazione di determinati atti amministrativi. Ma, a ben guardare, neppure è ravvisabile un effetto conformativo della sentenza, che presupporrebbe l'obbligo della pubblica amministrazione di adeguare la successiva azione amministrativa alle statuizioni in essa dettate.

Ciò si deve escludere, nel caso di specie, perché il rigetto del ricorso non è stato accompagnato da una interpretazione giurisdizionale vincolante per la pubblica amministrazione.

L'assenza di effetti conformativi determina che le successive vicende che hanno interessato il rapporto tra il Ministero dell'ambiente e la società privata interessata all'attività economica controversa non rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione del giudicato, essendo precluso al giudice amministrativo di pronunciare su poteri non ancora esercitati al momento della decisione. Da quanto precede discende, quindi, che l'Amministrazione non deve porre in essere alcuna attività conformativa del giudicato, dal quale non scaturiscono né oneri di riedizione del potere – il cui precedente esercizio è stato ritenuto legittimo dal giudice – né obblighi risarcitori riconducibili agli atti impugnati ed aventi il proprio presupposto nella asserita illegittimità degli stessi.

Si deve ritenere, inoltre, che la proposizione, successivamente al giudicato, da parte della società interessata unitamente ad altre società di una domanda risarcitoria in sede arbitrale internazionale non può essere vagliata – per come richiesto dall'Amministrazione istante – sotto il profilo della elusione del giudicato da parte del privato e ciò sia per la collocazione dell'arbitrato in un distinto ordinamento giuridico, quello internazionale, sia per l'ambito oggettivo del giudicato amministrativo, di per sé inidoneo a coprire e prevedere qualsiasi vicenda giuridica ad esso successiva, qualora non trattata nel giudizio di cognizione e non ricompresa nell'ambito di estensione del giudicato implicito.

Al riguardo, è opportuno chiarire che il giudice dell'ottemperanza può unicamente procedere alla ricognizione della portata del giudicato, mentre eventuali profili di sovrapposizione tra le domande già scrutinate in sede nazionale e quelle proposte in sede arbitrale potranno essere fatte valere in tale ultima sede al fine di prevenire possibili contrasti tra il giudicato nazionale e la successiva decisione arbitrale.

Per coerenza con quanto statuito, deve essere respinta la richiesta di sospensione del presente giudizio per rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea della questione interpretativa sollevata dall'amministrazione ricorrente, da ritenersi irrilevante.

La questione interpretativa è irrilevante al fine di fornire i chiarimenti richiesti, atteso che nessuna attività amministrativa deve necessariamente essere svolta dalla pubblica amministrazione per dare esecuzione al giudicato di cui si tratta, per cui neppure è necessario rinviare alla Corte europea una questione interpretativa del tutto inutile per la definizione delle questioni sollevate con il ricorso per chiarimenti e già risolte.

Anche le altre questioni sollevate dall'Amministrazione ricorrente, relative ai limiti della giurisdizione del Tribunale arbitrale e ai rapporti tra l'ordinamento europeo e il Trattato internazionale istitutivo del Tribunale arbitrale, sono estranee al presente giudizio, dovendo essere sollevate nelle sedi proprie, non rientrando nella giurisdizione amministrativa la questione dei limiti della cognizione di un tribunale arbitrale istituito con un trattato internazionale, essendo riservata agli arbitri ogni decisione sulla propria competenza e non essendo consentito al giudice amministrativo pronunciarsi sui rapporti tra l'ordinamento europeo e quello internazionale, se non

nella misura necessaria per risolvere una controversia concretamente rientrante nella giurisdizione amministrativa, ma non è questo il caso di cui si tratta.

In conclusione, il giudizio deve essere definito nel senso che il giudicato non obbliga l'amministrazione richiedente i chiarimenti a svolgere alcuna specifica attività amministrativa al fine di conformarsi ad esso.

Le spese processuali sostenute dalle parti nell'incidente di esecuzione devono essere interamente compensate, per la novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, fornisce i chiarimenti in motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Ofelia Fratamico, Consigliere

Antonio Andolfi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonio Andolfi

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO