

N. 02023/2012 REG.PROV.COLL.
N. 00160/2012 REG.RIC.
N. 00281/2012 REG.RIC.
N. 00311/2012 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 160 del 2012, proposto da:

Comune di Castelfranco di Sotto, rappresentato e difeso dagli avv. Luisa Gracili, Piera Tonelli, con domicilio eletto presso - Studio Associato Gracili in Firenze, via dei Servi 38;

contro

Provincia di Pisa, rappresentata e difesa dagli avv. Maria Antonietta Antoniani, Silvia Salvini, con domicilio eletto presso Raffaella Poggianti in Firenze, via degli Artisti 8/B;

Regione Toscana e Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Toscana, rappresentate e difese dall'Fabio Ciari, domiciliata in Firenze, piazza dell'Unità Italiana n. 1;

Asl 11 - Empoli Direttore Generale, rappresentato e difeso dagli avv. Roberta Volpini, Cristina Razzolini, con domicilio eletto presso Riccardo Farnetani in Firenze, via dei Conti n. 3 (Studio Santoro);

nei confronti di

Waste Recycling S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv. Franco Arizzi,

Angelo Clarizia, Bice Annalisa Pasqualone, con domicilio eletto presso Andrea Cuccurullo in Firenze, lungarno A. Vespucci n. 20;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Comune di San Miniato in persona del Sindaco P.T., Comune di Santa Croce Sull'Arno in persona del Sindaco P.T., Comune di Santa Maria A Monte in persona del Sindaco P.T., Comune di Montopoli in Val D'Arno in persona del Sindaco P.T., rappresentati e difesi dall'avv. Natalia Princi, con domicilio eletto presso Natalia Princi in Firenze, via dei Servi 38;

sul ricorso numero di registro generale 281 del 2012, proposto da:

Antonina Catarinicchia, Marzia Duranti, Luca Scarselli, Francesco Mini, Luca Panconi, Leonardo Spataro, Anna Maria Campigli, Luigi Moretto, Marzia Landi, Pasquale Moffa, Theodoor Manson, Guido Costantini, Rossella Ferri, Patrizia Gualeni, Riccardo Susini, Paolo Meioli, Antonio Bianco, Ugo Bruni, Giuseppe Novino, Giovanni Di Modica, Cristiano Nuti, Massimo Cavallini, Simone Grossi, Andrea Corti, Partito Rifondazione Comunista Pisa in Pers. Luca Barbuti, rappresentati e difesi dall'avv. Giancarlo Altavilla, con domicilio eletto presso Andrea Cuccurullo in Firenze, lungarno A. Vespucci n. 20;

contro

Provincia di Pisa, rappresentata e difesa dagli avv. Silvia Salvini, Maria Antonietta Antoniani, con domicilio eletto presso Raffaella Poggianti in Firenze, via degli Artisti 8/B;

Regione Toscana in persona del Presidente P.T., rappresentata e difesa per legge dagli avv. Lucia Bora, Fabio Ciari, domiciliata in Firenze, piazza dell'Unita' Italiana n. 1;

nei confronti di

Soc. Waste Recycling Spa, rappresentata e difesa dagli avv. Franco Arizzi,

Bice Annalisa Pasqualone, Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso Andrea Cuccurullo in Firenze, lungarno A. Vespucci n. 20;

sul ricorso numero di registro generale 311 del 2012, proposto da:

Comitato Permanente per la Tutela e La Salvaguardia dell'Ambiente e del Territorio di Castelfranco di Sotto, Aurora Rossi, Piero Arzilli, Andrea Bachini, Marco Benvenuti, Lorianò Bianchi, Francesco Bini, Michele Calò, Vittorio Calò, Katia Camerlinghi, Bernad Carfagna, Giuliano Ceccanti, Daniele Costagli, Marco Costagli, Cristina De Monte, Michela Giovannelli, Jeanne Angele Edith Hullenhagen, Antonio Izzo, Cateria Loia, Raffaele Loia, Roberto Loverme, Laura Maclanti, Carmela Marra, Gian Marco Marsigli, Angiolino Martinelli, Remo Martini, Paolo Montanelli, Andrea Novelli, Monica Pagliai, Giovanni Pascucci, Marco Peschiera, Rolando Picchi, Mario Pistolesi, Giovanni Pulciano, Carlo Publico, Fabio Ragoni, Adriana Rossi, Stefani Rovini, Lino Silvestri, Luciano Solimena, Maria Stella Stanco, Giovanni Spagli, Luca Trassinelli, Franco Lelli, Lorenzo Susini, Cosimo Loia, Giuseppe Tabbita, Ranieri Torri, rappresentati e difesi dall'avv. Ettore Nesi, con domicilio eletto presso Ettore Nesi in Firenze, via Puccinotti, 30;

contro

Provincia di Pisa in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Maria Antonietta Antoniani, Silvia Salvini, con domicilio eletto presso Raffaella Poggianti in Firenze, via degli Artisti 8/B;

Regione Toscana in persona del Presidente P.T., rappresentata e difesa dagli avv. Lucia Bora, Fabio Ciari, domiciliata in Firenze, piazza dell'Unità Italiana N. 1;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Toscana; Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Toscana, rappresentate e difese dall'Fabio Ciari, domiciliata in Firenze, piazza dell'Unità Italiana n. 1;

Asl 11 - Empoli, rappresentata e difesa dagli avv. Cristina Razzolini, Roberta Volpini, con domicilio eletto presso Riccardo Farnetani in Firenze, via dei Conti n. 3 (Studio Santoro);

Autorita' di Bacino del Fiume Arno, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio in persona del Ministro pro tempore, Corpo Forestale dello Stato, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Firenze, via degli Arazzieri 4;

Comune di Castelfranco di Sotto e Asl 5 - Pisa, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

Waste Recycling S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv. Franco Arizzi, Angelo Clarizia, Bice Annalisa Pasqualone, con domicilio eletto presso Andrea Cuccurullo in Firenze, lungarno A. Vespucci n. 20;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 160 del 2012:

- della determinazione del Dirigente del Servizio Ambiente della Provincia di Pisa n. 5701 del 23 dicembre 2011 recante "approvazione del progetto di pirogassificatore del Comune di Castelfranco di Sotto della Waste Recycling e autorizzazione all'esercizio a tempo determinato" e relativo documento istruttorio;

- di ogni atto ad esso presupposto, connesso e /o consequenziale, ivi compresa la deliberazione della Giunta Regionale n. 916 del 9 novembre 2011 recante "Legge regionale n. 35/2011: conclusione del procedimento avviato ai sensi dell'art. 13 ed approvazione osservazioni in ordine al preavviso di diniego sulla autorizzazione richiesta alla Provincia di Pisa dalla società Waste Recycling SpA", comunicata all'Amministrazione Comunale dalla Provincia con nota 29 dicembre 2011;

quanto al ricorso n. 281 del 2012:

delle determinazioni del Dirigente del Servizio Ambiente della Provincia di Pisa 1°.07.2010 n. 2866 e 23.12.2011 n. 5701, con le quali e' stato,

rispettivamente, escluso l'assoggettamento alla procedura di V.I.A. del progetto di un pirogassificatore nel Comune di Castelfranco di Sotto (PI) e approvato il progetto medesimo, autorizzandone l'esercizio, oltre che di ogni atto ad essa presupposto, connesso e conseguente, tra cui la deliberazione della Giunta regionale n. 916 del 9.11.2011 ai sensi della legge regionale n.35 del 1°08.2011;

quanto al ricorso n. 311 del 2012:

- della determinazione del Dirigente del Servizio Ambiente della Provincia di Pisa n. 5701 del 23 dicembre 2011;
- della deliberazione G.R. Toscana n. 961 del 9 novembre 2001;
- del verbale della Conferenza dei servizi del 28 settembre 2011;
- del parere A.U.S.L. n. 11 del 29 settembre 2011;
- del parere ARPAT del 27 settembre 2011;
- della determinazione del Dirigente del Servizio Ambiente della Provincia di Pisa n. 2866 del 1° luglio 2010;
- del parere ARPAT del 24 maggio - 16 maggio 2010;
- del parere A.U.S.L. n. 11 di Empoli del 20 maggio 2010, prot. n. 23201;
- del parere del Comune di Castelfranco di Sotto del 15 giugno 2010.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Pisa e di Regione Toscana e di Waste Recycling S.p.A. e di Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Toscana e di Asl 11 - Empoli Direttore Generale e di Provincia di Pisa e di Soc. Waste Recycling Spa e di Regione Toscana e di Provincia di e di Regione Toscana e di Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Toscana e di Asl 11 - Empoli e di Waste Recycling S.p.A. e di Autorità di Bacino del Fiume Arno e di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e di Corpo Forestale dello Stato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2012 il dott. Luigi Viola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con determinazione 23 dicembre 2011 n. 5701, il Dirigente del Servizio Ambiente della Provincia di Pisa autorizzava la Waste Recycling s.p.a. a realizzare un impianto di pirogassificazione di rifiuti speciali non pericolosi nel territorio del Comune di Castelfranco di Sotto; autorizzava altresì la società realizzatrice dell'impianto alla gestione dello stesso, per un periodo non superiore ad un anno o, comunque, ad 8.000 ore di esercizio.

L'emissione del provvedimento autorizzatorio era stata preceduta da una determinazione di esclusione del progetto dalla V.I.A. (determinazione 1° luglio 2010 n. 2866 del Dirigente del Servizio Ambiente della Provincia di Pisa), da un processo partecipativo ai sensi della l.r. 27 dicembre 2007, n. 69 e da una deliberazione della Giunta Regionale ex art. 13 l.r. 1° agosto 2011, n. 35.

Con il ricorso R.G. 160/2012, la determinazione di autorizzazione alla realizzazione e gestione dell'impianto era impugnata, unitamente agli atti meglio individuati nell'epigrafe del ricorso, dal Comune di Castelfranco di Sotto, per: 1) violazione e falsa applicazione della l.r. n. 35 del 2011, mancanza dei presupposti, difetto di motivazione; 2) violazione della legge regionale n. 68 del 2007, eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, contraddittorietà e irragionevolezza, violazione giusto procedimento; 3) illegittimità derivata; 4) violazione art. 18 l.r. 25 del 1998 e violazione della deliberazione regionale 9 agosto 1999 n. 918, incompetenza, violazione e falsa applicazione art. 36 del regolamento regionale 14/R del 2005, violazione art. 211 del d.lgs. n. 152 del 2006, difetto istruttoria; 5) violazione e falsa applicazione d.lgs. 152 del 2006, del d.lgs. 4/2010 e delle l.r. 79/98 e 10/2010, eccesso di potere per carenza di motivazione,

sviamento, violazione del giusto procedimento, violazione delle norme in materia di autorizzazione integrata ambientale; 6) violazione e falsa applicazione artt. 177, 178 e 208 del d.lgs. 15/2006, eccesso di potere per contraddittorietà manifesta, violazione del giusto procedimento, violazione artt. 55 e 79 della l.r. 1 del 2005, violazione e falsa applicazione delle N.T.A. al Regolamento urbanistico di Castelfranco di Sotto, difetto assoluto di motivazione; 7) violazione art. 69 l.r. n. 1/2005, violazione e falsa applicazione delle N.T.A. al Regolamento urbanistico di Castelfranco di Sotto, scheda norma isolato n. 62; 8) violazione e falsa applicazione l. 25/1998, violazione del principio di leale cooperazione fra enti, violazione e falsa applicazione della l.r. 69/2007, violazione art. 7 l. 241 del 1990.

Si costituivano in giudizio la Regione Toscana, la Provincia di Pisa, l'A.R.P.A.T., l'Azienda U.S.L. n. 11 di Empoli e la Waste Recycling s.p.a., controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso (per omessa notifica a tutte le Amministrazioni partecipanti alla Conferenza di servizi, in particolare, l'A.R.P.A.T. e l'A.U.S.L. n. 11 di Empoli, difetto di interesse all'impugnazione della delib. G.R. 9 novembre 2011 n. 961 e omessa impugnazione tempestiva degli esiti della conferenza di servizi del 28 settembre 2011 e della determinazione 1° luglio 2010 n. 2866 di esclusione dalla V.I.A.) e di irricevibilità per tardiva impugnazione della delib. G.R. 9 novembre 2011 n. 961; intervenivano altresì ad adiuvandum le Amministrazioni comunali di San Miniato, Santa Croce sull'Arno, Santa Maria a Monte, Montopoli in Val D'Arno, instando per l'accoglimento del ricorso.

Con il ricorso R.G. 281/2012, la determinazione di autorizzazione alla realizzazione e gestione dell'impianto era impugnata, unitamente agli atti meglio individuati nell'epigrafe del ricorso, da alcuni cittadini abitanti nei Comuni di Castelfranco di Sotto, Santa Croce sull'Arno e Montopoli in Val

D'Arno, per: 1) illegittimità diretta e derivata degli atti impugnati per violazione dell'art. 19 delle N.T.A. al Regolamento urbanistico di Castelfranco di Sotto, violazione artt. 78 e ss. l.r. 1 del 2005; 2) illegittimità diretta e derivata degli atti impugnati per violazione e falsa applicazione dell'art. 48 l.r. 10 del 2010; 3) violazione art. 18 l.r. 25 del 1998, eccesso di potere per incompetenza e difetto di istruttoria; 4) violazione e falsa applicazione l.r. n. 35 del 2011, della Convenzione europea sull'accesso all'informazione in materia ambientale, difetto di istruttoria e di motivazione.

Si costituivano in giudizio la Regione Toscana, la Provincia di Pisa e la Waste Recycling s.p.a., controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso (per difetto di legittimazione ed interesse ad agire in capo ai ricorrenti, omessa notifica a tutte le Amministrazioni partecipanti alla Conferenza di servizi, in particolare, l'A.R.P.A.T. e l'A.U.S.L. n. 11 di Empoli, difetto di interesse all'impugnazione della delib. G.R. 9 novembre 2011 n. 961 e omessa impugnazione tempestiva degli esiti della conferenza di servizi del 28 settembre 2011 e della determinazione 1° luglio 2010 n. 2866 di esclusione dalla V.I.A.) e di irricevibilità per tardiva impugnazione della delib. G.R. 9 novembre 2011 n. 961.

Infine, con ricorso R.G. 311/2012, la determinazione di autorizzazione alla realizzazione e gestione dell'impianto era impugnata, unitamente agli atti meglio individuati nell'epigrafe del ricorso, dal Comitato permanente per la tutela e la salvaguardia dell'ambiente e del territorio del Comune di Castelfranco di Sotto e da alcuni cittadini abitanti nei Comuni di Castelfranco di Sotto, Santa Croce sull'Arno, Montopoli in Val D'Arno e Cascina, per: 1) violazione art. 97 Cost., artt. 1, 2, 7, 8 e 10 l. 241 del 1990, violazione art. 15 d.lgs. 133 del 2005, eccesso di potere per sviamento; 2) violazione art. 20 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, allegato V alla Parte II del

d.lgs. 152 del 2006, art. 49 l.r. Toscana 10 del 2010, eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, contraddittorietà sotto plurimi profili; 3) eccesso di potere per contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa; 4) illegittimità derivata; 5) ulteriore violazione art. 10 l. 241 del 1990, violazione art. 10 l.r. 69 del 2007 e art. 1, 4° comma l.r. 25 del 1998, eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione; 6) violazione art. 208 d.lgs. 152 del 2006, violazione art. 14 e ss. l. 241 el 1990, eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità; 7) illegittimità derivata; 8) violazione art. 208 d.lgs. 152 del 2006, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; 9) violazione art. 208 d.lgs. 152 del 2006 sotto altro profilo; 10) violazione art. 14 l. 7 agosto 1990 n. 241, eccesso di potere per difetto dei presupposti, perplessità dell'azione amministrativa; 11) violazione art. 10 l.r. 35 del 2011, eccesso di potere per carenza di istruttoria, illegittimità derivata; 12) illegittimità derivata; 13) violazione art. 5 d.P.R. 357 del 1997, art. 15 l.r. 56 del 2000, art. 48 l.r. 10 del 2010; 14) eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria; 15) violazione art. 182, 4° comma e 208 del d.lgs. 152 del 2006, eccesso di potere per carenza dei presupposti e istruttoria, difetto di motivazione; 16) violazione art. 19 Regolamento Urbanistico Comune Castelfranco di Sotto, eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà dell'azione amministrativa; 17) violazione art. 199 d.lgs. 152 del 2006, eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione; 18) violazione art. 97 cost. e degli artt. 42, 48 e 107 del T.U.E.L., incompetenza, eccesso di potere per contraddittorietà; 19) violazione art. 18 l.r. 25 del 1998, eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, travisamento dei fatti, incompetenza; 20) violazione art. 211 d.lgs. 152 del 2006, eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza dei presupposti, difetto di motivazione.

Si costituivano in giudizio il Ministero dell'Ambiente, la Regione Toscana, la Provincia di Pisa, l'A.R.P.A.T., l'Azienda U.S.L. n. 11 di Empoli e la Waste

Recycling s.p.a., controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso (per difetto di legittimazione ed interesse ad agire in capo al Comitato e ad i singoli ricorrenti, difetto di interesse all'impugnazione della delib. G.R. 9 novembre 2011 n. 961, omessa impugnazione tempestiva degli esiti della conferenza di servizi del 28 settembre 2011 e della determinazione 1° luglio 2010 n. 2866 di esclusione dalla V.I.A. e per la natura attinente al merito amministrativo di alcune censure) e di irricevibilità per tardiva impugnazione della delib. G.R. 9 novembre 2011 n. 961.

Con ordinanze 21 marzo 2012 n. 199, 200 e 201, la Sezione accoglieva le istanze di tutela cautelare presentate dai ricorrenti, sospendendo gli effetti degli atti impugnati; con ordinanze 30 maggio 2012 nn. 2100, 2101, 2104, 2105 e 2106, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato accoglieva in parte gli appelli proposti dalla Waste Recycling s.p.a. e dalla Regione Toscana, permettendo la realizzazione della struttura, ma mantenendo il divieto di attivazione della stessa.

All'udienza del 20 novembre 2012 i ricorsi passavano quindi in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, la Sezione deve procedere alla riunione dei ricorsi, sussistendo evidenti ragioni di connessione oggettiva tra le diverse impugnazioni.

Le eccezioni preliminari di inammissibilità ed irricevibilità sollevate dalle difese delle Amministrazioni resistenti e della controinteressata sono poi del tutto infondate e devono pertanto essere rigettate.

In particolare, la Sezione non può mancare di rilevare, con riferimento a tutti e due i ricorsi (R.G. n. 281/2012 e 311/2012) in cui l'eccezione è stata sollevata, come la proposizione del ricorso sia saldamente radicata, per quello che riguarda la legittimazione e l'interesse all'impugnazione, nella partecipazione al ricorso di alcuni cittadini del Comune di Castelfranco di

Sotto che, indubbiamente, potrebbero subire una serie di effetti negativi, sotto il profilo della tutela della salute e della qualità della vita, dalla possibile attivazione dell'impianto; avuto riferimento alle possibili ricadute dell'impianto in questione sull'ambiente, il tradizionale criterio della vicinitas non può certamente essere limitato ai soli proprietari confinanti con l'area di realizzazione dell'impianto (come prospettato dalle difese delle Amministrazioni resistenti e della controinteressata), ma deve essere <<inteso in senso ampio, per le intuibili ricadute sulla qualità della vita astrattamente implicate da iniziative e progetti industriali obiettivamente incidenti sul contesto ambientale interessato, per cui ciò che rileva è non solo e non tanto la vicinanza geografica del cittadino ricorrente, ma più specificamente la possibilità di risentire delle esternalità negative del progetto medesimo>> (Consiglio di Stato sez. V, 18 aprile 2012 n. 2234).

Nel caso di specie, è poi proprio la conclusione in ordine al carattere sperimentale dell'impianto (come sarà successivamente esplicitato) ad imporre una verifica della legittimazione in senso ampio, trattandosi indubbiamente di attività che non è ancora stata valutata in tutte le sue conseguenze ambientali e che quindi potrebbe dare vita a conseguenze ambientali non pienamente prevenute.

Del resto, per quello che riguarda il ricorso R.G. 311/2012, la valida proposizione del ricorso è comunque garantita dalla proposizione del gravame da parte del Comitato permanente per la tutela e la salvaguardia dell'ambiente e del territorio del Comune di Castelfranco di Sotto.

A questo proposito, deve indubbiamente trovare applicazione l'orientamento giurisprudenziale che ha attribuito la legittimazione all'impugnazione di provvedimenti in materia ambientale anche a comitati spontanei diversi dalle associazioni di cui all'art. 13 della l. 8 luglio 1986 n. 349, a condizione che detti comitati "locali" <<perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un

adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesivo>> (Consiglio di Stato, sez. VI, 23 maggio 2011 n. 3107; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 29 settembre 2011 n. 1665; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 28 giugno 2011 n. 956).

Nel caso di specie, il Comitato permanente per la tutela e la salvaguardia dell'ambiente e del territorio del Comune di Castelfranco di Sotto appare sicuramente in possesso della legittimazione a proporre il ricorso, anche avendo riferimento alla "griglia" di valutazione più restrittiva richiesta da alcune decisioni (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 29 settembre 2011 n. 1665); il detto comitato ha, infatti, depositato in giudizio una copia dello statuto da cui si evincono finalità statutarie che comprendono chiaramente la tutela dell'ambiente e della salute degli abitanti di Castelfranco di Sotto (doc. 94 della produzione dell'Associazione) ed una documentazione (doc. 94-103) che dimostra la proposizione di una serie di iniziative di tutela, giudiziarie ed amministrative, anche abbastanza risalenti nel tempo (quindi, non occasionali) e idonee a dimostrare l'adeguato grado di rappresentatività e il radicamento dell'associazione sul tessuto sociale locale.

Per quello che riguarda l'omessa notificazione del ricorso a tutte le Amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi ed in particolare, all'ARPAT ed all'A.U.S.L. n. 11 di Empoli (eccezione che investe praticamente solo il ricorso R.G. 281/2012, essendo stati notificati gli altri due ricorsi anche alle Amministrazioni in questione, che si sono anche costituite nei relativi giudizi), deve richiamarsi, in linea generale, quanto già sostenuto nell'ordinanza cautelare 21 marzo 2012 n. 200, in ordine all'univoca giurisprudenza che ha rilevato come il ricorso avverso gli atti adottati in sede di conferenza di servizi debba essere notificato <<a tutte le amministrazioni che, nell'ambito della conferenza,.....(abbiano) espresso pareri o determinazioni che la parte ricorrente avrebbe avuto l'onere di

impugnare autonomamente, se fossero stati emanati al di fuori del peculiare modulo procedimentale in esame>> (Consiglio Stato sez. VI, 3 marzo 2010 n. 1248; sez. V, 2 maggio 2012 n. 2488; T.A.R. Molise, 8 aprile 2010 n. 17); nel caso di specie, la censura di incompetenza che sarà accolta dalla Sezione non implica profili valutativi che possano importare la contestazione necessaria dei pareri resi dall'ARPAT e dall'A.U.S.L. (anzi, per certi aspetti, la tesi proposta dai ricorrenti si pone in perfetta linea e si radica sulla natura sperimentale dell'intervento rilevata dall'ARPAT e dall'A.U.S.L.) e non sussiste pertanto alcuna necessità di procedere alla notificazione del ricorso R.G. n. 281/2012 anche alle Amministrazioni in questione.

La censura di incompetenza dell'Amministrazione provinciale di Pisa nei confronti della Regione poteva (e doveva) poi essere ovviamente proposta nei confronti dell'atto conclusivo del procedimento (la determinazione 23 dicembre 2011 n. 5701 del Dirigente del Servizio Ambiente), non potendo neanche prospettarsi una qualche preclusione derivante dall'omessa tempestiva impugnazione degli atti di indizione e della conclusione della conferenza di servizi (che non determinano alcuna definitiva conclusione in ordine alla competenza dell'organo emanante il provvedimento finale, potendo ancora essere rilevata l'incompetenza dell'organo procedente) e della determinazione di esclusione del progetto dalla V.I.A. (determinazione 1° luglio 2010 n. 2866), che può essere impugnata unitamente al provvedimento finale (Consiglio Stato, sez. VI, 14 luglio 2011 n. 4290) e che comunque non determina alcuna preclusione alla successiva rilevazione dell'incompetenza da parte dell'organo destinato ad emanare il provvedimento finale.

Le residue eccezioni preliminari sollevate dalle difese delle Amministrazioni resistenti e della controinteressata (inammissibilità per difetto di interesse e tardività dell'impugnazione della delib. G.R. 9 novembre 2011 n. 961; inadmissibilità di alcune censure proposte nel ricorso R.G. n. 311/2012 in

quanto attinenti al merito amministrativo) investono poi censure che costituiranno oggetto di assorbimento e possono pertanto essere tralasciate. Nel merito, i ricorsi sono poi fondati e devono pertanto essere accolti.

A questo proposito, la Sezione deve manifestare la propria adesione all'indirizzo giurisprudenziale che ha riconosciuto il <<potere del giudice amministrativo, in ragione del particolare oggetto del giudizio impugnatorio legato all'esercizio della funzione pubblica, (di) decidere l'ordine di trattazione delle censure sulla base della loro consistenza oggettiva e del rapporto fra le stesse esistente sul piano logico-giuridico, non alterabile dalla semplice richiesta dell'interessato; in particolare ... il giudice deve (pertanto) procedere all'esame dei motivi di censura nell'ordine logico segnato da quelli che evidenziano in astratto una più radicale illegittimità del provvedimento, senza che il ricorrente possa di contro pretendere l'esame in via prioritaria della censura preordinata all'aggiudicazione e, solo in caso di mancato accoglimento, del motivo di illegittimità riguardante l'intera procedura>> (Consiglio Stato, sez. V, 11 gennaio 2012, n. 82; 7 luglio 2011 n. 4052; T.R.G.A. Trento 14 settembre 2012, n. 284; T.A.R. Liguria, sez. II, 18 gennaio 2012 n. 84).

Nella detta prospettiva, la censura che evidenzia <<in astratto una più radicale illegittimità del provvedimento>> è indubbiamente costituita dalla censura di incompetenza dell'Amministrazione provinciale di Pisa, in ragione del carattere sperimentale dell'intervento e della previsione dell'art. 18, 1° comma della l.r. 18 maggio 1998, n. 25.

In punto di fatto, la Sezione non può poi mancare di rilevare come l'intera vicenda appaia caratterizzata, con forte evidenza, da una costante di fondo, costituita dal carattere sperimentale dell'impianto progettato dalla Waste Recycling s.p.a.

La circostanza era già immediatamente evidente negli atti contrattuali che hanno preceduto l'instaurazione del procedimento; il <<contratto di

locazione di impianto>> concluso tra la Waste Recycling s.p.a. e la NSE Industry s.r.l. (doc. n. 31 della produzione dell'Amministrazione comunale di Castelfranco di Sotto) reca, infatti, chiaramente l'evidenziazione della natura <<altamente innovativ(a)>> dell'impianto e l'inequivocabile affermazione che si tratta del <<primo prototipo>> oggetto di realizzazione e sperimentazione (circostanza che si presenterebbe già idonea a tranciare ogni discussione in ordine al carattere sperimentale dell'impianto); il successivo protocollo d'intesa tra la Waste Recycling s.p.a., la NSE Industry s.r.l. e la Ecofor Service s.p.a. (doc. n. 32 della produzione dell'Amministrazione comunale di Castelfranco di Sotto) specificava poi ulteriormente che si trattava di <sperimentare sistemi e tecnologie per migliorare nel loro complesso le fasi di stoccaggio, trattamento e smaltimento rifiuti, sia industriali che urbani>>.

In sostanziale coerenza con lo spirito fondamentale dell'iniziativa, il carattere sperimentale dell'iniziativa era poi ribadito dal progetto preliminare (pag. 6 del progetto preliminare, depositato in giudizio dalla Regione Toscana in data 11 ottobre 2012) e dal progetto definitivo, che reca espressamente la sottolineatura del carattere innovativo (pag. 36 del progetto definitivo; doc. 18 della produzione dell'Amministrazione comunale di Castelfranco di Sotto) e sperimentale (pagg. 37 della relazione allegata al progetto definitivo e pag. 6 del programma di massima; sempre doc. n. 18 già citato) dell'impianto.

Per quello che riguarda il procedimento, la qualificazione in termini di sperimentaltà/innovatività dell'intervento è esplicitamente contenuta (pag. 2 della relazione allegata al provvedimento) nella determinazione 1° luglio 2010 n. 2866 del Dirigente del servizio Ambiente della Provincia di Pisa di esclusione del progetto dalla V.I.A. (che non è stata comunque impugnata in via incidentale dalla controinteressata) e nella relazione allegata alla delib. G.R. 9 novembre 2011 n. 961; la natura sperimentale dell'intervento è poi

ampiamente evidenziata nei due pareri resi dall'ARPAT (nota 27 settembre 2011 prot. n. 63908) e dall'A.U.S.L. n. 11 di Empoli (nota 29 settembre 2011 prot. n. 38.514) in sede di conferenza di servizi, che ampiamente dettagliano il carattere sperimentale dell'intervento; in particolare, la nota 27 settembre 2011 prot. n. 63908 evidenzia come si tratti di <<una tecnologia non ancora applicata impiantisticamente>> (prendendo spunto da tale circostanza per imporre verifiche periodiche particolarmente stringenti), mentre la nota 29 settembre 2011 prot. n. 38.514 dell'A.U.S.L. n. 11 di Empoli evidenzia sicuramente circostanze in perfetta linea con il carattere sperimentale dell'intervento, come la completa mancanza di <<valutazioni inerenti le condizioni anomale di processo e/o scenari incidentali con i possibili effetti ambientali e le relative modalità di intervento/protezione>> (circostanza che ben si spiega, ove si abbia riferimento al fatto che si tratta di impianto mai realizzato prima) o la sostanziale mancanza di una valutazione di impatto delle emissioni (<<per quanto riguarda la valutazione d'impatto sulla salute è difficile esprimere un parere in quanto nel rapporto ambientale vengono indicate delle caratteristiche delle emissioni in atmosfera ed acustiche, ma non viene svolta alcuna valutazione di impatto delle stesse>>).

In buona sostanza, pertanto, il carattere sperimentale dell'intervento della Waste Recycling s.p.a. è stato tante volte affermato (anche e soprattutto dall'attuale controinteressata, nel corso del procedimento), da non poter essere seriamente contestato.

Nel corso del processo, però, praticamente tutte le Amministrazioni resistenti e la controinteressata (che, sul punto, ha decisamente virato, rispetto alla posizione tenuta in sede di procedimento amministrativo) hanno contestato il carattere sperimentale dell'intervento, sulla base di argomentazioni letterali (innovativo sarebbe diverso da sperimentale) e sistematiche (la pirogassificazione sarebbe un processo ormai sperimentato

e, nella fattispecie, si sarebbe in presenza solo della sperimentazione di un <<modello di utilità>>, ovvero della mera applicazione di una tecnologia già esistente ad alcune tipologie di rifiuti).

Con riferimento a tali obiezioni, la Sezione può limitarsi ad osservare come, nel contesto che ci occupa, non abbiano alcuna rilevanza le controversie (proprie di altri rami del diritto) in ordine alla natura di vera e propria innovazione o di semplice “modello di utilità” dell’impianto in discorso; ancora minore rilevanza ha la controversia nominalistica in ordine alla differenziazione tra innovazione e sperimentazione.

Quello che ci interessa ai fini che ci occupano è, infatti, il mero fatto che si tratti di impianto mai relizzato prima (nella sua concreta conformazione) e, soprattutto, non ancora testato in concreto, per quello che riguarda l’impatto ambientale, in condizioni di sicurezza e, soprattutto, in condizioni di emergenza (a questo proposito, la nota 29 settembre 2011 prot. n. 38.514 dell’A.U.S.L. n. 11 di Empoli è sufficientemente indicativa di un contesto generale in cui non sono ancora conosciuti completamente tutti gli effetti dell’impianto).

La logica che deve guidare l’Amministrazione ed il Giudice nella qualificazione in termini di sperimentalità o meno dell’impianto, non è pertanto quella nominalistica o quella commercialistica, ma quella, ben diversa, imposta dal principio fondamentale di precauzione, di derivazione comunitaria e dalla necessità di tutelare al massimo grado la salute dei cittadini; ed in questa logica, il carattere sperimentale dell’intervento e la mancanza di dati certi in ordine all’impatto ambientale dello stesso costituiscono un dato che non è stato efficacemente contestato, in termini sostanziali, dalle Amministrazioni resistenti e dalla controinteressata.

In buona sostanza, si tratta, pertanto, di una definizione di impianto sperimentale non diversa da quella prevista all’art. 36, 2° comma del d.P.G.R. 25 febbraio 2004, n. 14/R che definisce sperimentali gli impianti

<<caratterizzati da una tecnologia, ovvero da un sistema tecnico in fase "prototipale", rispetto ai quali necessitino verifiche attuali in ordine alla "fattibilità" tecnica ed ambientale>>.

Veramente paradossale è poi l'argomentazione sollevata dall'Amministrazione regionale. La previsione dell'art. 211, 1° comma del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 prevede che gli impianti di ricerca e sperimentazione non possano dare vita ad un qualche utile economico ed assumere una potenza superiore a 5 tonnellate al giorno; ed è proprio dal mancato rispetto di tali limiti che la Regione desume il carattere non sperimentale, ma "ordinario" dell'intervento.

Ad avviso della Sezione la norma dell'art. 211, 1° comma del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 deve, al contrario, essere interpretata secondo gli ordinari criteri di ermeneutica giuridica che impongono di applicare agli impianti sperimentali (qualificazione che determina l'ambito applicativo della fattispecie) i due limiti sostanziali sopra richiamati (conseguenze che derivano dall'applicazione della disciplina normativa propria degli impianti sperimentali); del resto, ove dovesse avere un seguito la tesi della Regione, si avrebbero tali effetti disfunzionali da rendere praticamente inoperante la disciplina di cui al cit. art. 211 del d.lgs. 152/2006 (basterebbe, infatti, progettare impianti con potenza superiore a 5 tonnellate al giorno o che producano lucro per poter liberamente sperimentare, senza le limitazioni normative imposte dalla legge che troverebbero residuale applicazione solo alle iniziative più piccole e/o non lucrative).

La caratterizzazione in termini di sperimentalità dell'impianto della Waste Recycling s.p.a. importa poi, come conseguenza principale, l'applicazione alla fattispecie delle previsioni degli artt. 18, 1° comma della l.r. 18 maggio 1998, n. 25 (norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e 36, 2° comma del d.P.G.R. 25 febbraio 2004, n. 14/R che riservano all'Amministrazione regionale (in particolare, alla Giunta), la competenza

all'autorizzazione delle <<attività sperimentali, non interferenti con i piani di cui alla ... legge, volte alla verifica della fattibilità ambientale, tecnica, ed economica di tecnologie e sistemi innovativi per la gestione dei rifiuti>>; del resto, anche sotto il profilo quantitativo, appare indubbio come l'impatto del progetto sul complessivo ciclo dei rifiuti sia talmente modesta da non importare modificazioni sostanziali dei piani di gestione e da ricadere, quindi, pienamente, nell'ambito applicativo della previsione dell'art. 18, 1° comma della l.r. 18 maggio 1998, n. 25.

In definitiva, la censura relativa alla violazione dell'art. 18, 1° comma della l.r. 18 maggio 1998, n. 25 contenuta in tutti e tre i ricorsi deve pertanto essere accolta e deve essere disposto l'annullamento degli atti impugnati.

La necessità di rinnovare integralmente il procedimento ad opera del soggetto fornito di competenza all'emanazione dell'atto finale (la Regione Toscana) permette poi di procedere all'assorbimento di tutte le ulteriori censure sollevate dai ricorrenti.

La sostanziale novità delle questioni trattate permette poi di procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li riunisce e li accoglie, come da motivazione e, per l'effetto, dispone l'annullamento degli atti impugnati.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Angela Radesi, Presidente

Luigi Viola, Consigliere, Estensore

Bernardo Massari, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/12/2012

IL SEGRETARIO

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