



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 la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 342 del 2013, proposto da:
Associazione Forum Ambientalista, in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentata e difesa dall'avv. Franco Zuccaro, con domicilio eletto presso Lucia
Aglietti in Firenze, via Gino Capponi, 30;

contro

Regione Toscana, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avv.
Fabio Ciari, ed elettivamente domiciliata in Firenze, piazza dell'Unita' Italiana n. 1;

nei confronti di

Enel Green Power Spa, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e
difesa dall'avv. Stefano Grassi, con domicilio eletto presso Stefano Grassi in
Firenze, corso Italia 2;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Velio Arezzini, Marcello Perugini, Letizia Gabbrielli, Sergio Bovicelli, Emilia
Santella, Alvaro Gori, Carlo Goretti, Monia Pastorelli, Adriano Crescenzi, Carlo

Morgati, Nello Nanni, Maria Cristina Raffi, rappresentati e difesi dall'avv. Franco Zuccaro, con domicilio eletto presso Lucia Aglietti in Firenze, via Gino Capponi, 30;

per l'annullamento

del decreto del dirigente del Settore Energia, tutela della qualità dell'aria e dall'inquinamento elettromagnetico e acustico della Direzione Generale politiche territoriali, ambientali e per la mobilità della Regione Toscana n.6066 del 21 dicembre 2012 , certificato il 27 dicembre 2012, pubblicato sulla banca dati regionale in data imprecisata, avente ad oggetto l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio della Centrale Geotermoelettrica "Bagnore 4" e opere accessorie (doc.2), richiesta da Enel Green Power Spa, e di ogni altro atto, anche non conosciuto dai ricorrenti, presupposto, connesso o conseguente, in particolare, se ritenuta impugnabile, della conferenza dei servizi del 26 novembre 2012 (doc.3), conosciuta dai ricorrenti insieme all'autorizzazione unica di cui sopra, in data posteriore al 27 dicembre 2012, avente ad oggetto il procedimento per il rilascio dell'Autorizzazione Unica alla costruzione ed esercizio della centrale geotermoelettrica denominata "Bagnore 4".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Toscana e di Enel Green Power s.p.a. e l'atto di intervento *ad adiuvandum*;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 ottobre 2013 il dott. Bernardo Massari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

In data 25 novembre 2005 la società Enel Greenpower s.p.a. inoltrava alla Regione Toscana istanza di pronuncia sulla compatibilità ambientale del progetto per la costruzione e l'esercizio di una centrale geotermica denominata Bagnore 4, nell'ambito della concessione di coltivazione Bagnore, sita nei comuni di Santa Fiora e Arcidosso, provvedendo contestualmente al deposito del progetto definitivo e dello Studio di impatto ambientale (SIA).

In data 28 dicembre la società proponente pubblicava, come prescritto dalla legge, avviso al pubblico sui quotidiani "La Repubblica" e "Il Tirreno".

Il progetto in esame, in quanto modifica di un progetto ricadente tra quelli di cui alla lettera h) dell'allegato A1 alla l. reg. n. 79/1998, ossia "*progetti inerenti permessi di ricerca concessione di coltivazione delle risorse geotermiche di cui alla l. n. 896 del 1986*" rientra tra i progetti di cui alla lettera a) dell'allegato B1 alla stessa legge..

Con nota dell'11 gennaio 2007 il settore VIA della Regione richiedeva il parere e i contributi tecnici agli uffici, agli enti e alle amministrazioni interessate in merito alla documentazione presentata dalla società proponente.

Con nota del 13 agosto 2007 veniva richiesta alla società proponente documentazione integrativa del progetto e del SIA a cui Enel Greenpower rispondeva inviando la suddetta documentazione al Settore regionale richiedente e alle altre amministrazioni interessate.

Il settore Via comunicava poi alla proponente la necessità, ai sensi dell'art. 16, comma 5, della legge regionale 79/1998, di svolgere una nuova fase di consultazione del pubblico e, contestualmente, richiedeva alla medesima di provvedere ad adempiere agli oneri di pubblicità previsti dalla legge stessa. Veniva, inoltre, acquisito lo "Studio geostrutturale, idrogeologico e geochimico dell'area Bianchina" predisposto, a seguito del contratto concluso il 28 febbraio 2008 con l'Università di Siena.

Pervenivano, nel frattempo, tra le altre, le osservazioni e i contributi del Comune di Arcidosso, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero per i beni e le attività culturali, della Provincia di Grosseto, di AUSL 9 di Grosseto, del Settore regionale Qualità dell'aria e dell'acqua, del Settore regionale Rifiuti e bonifiche, dell'Autorità di Bacino regionale del Fiume Ombrone e dell'Autorità di bacino interregionale del Fiume Flora. .

In data 23 febbraio 2010 si svolgeva la prima riunione della conferenza di servizi interna agli uffici regionali dalla quale emergeva la necessità che tutti i soggetti coinvolti nell'istruttoria avessero modo di pronunciarsi sul progetto in questione, anche alla luce di ulteriori documenti valutati solo in sede di conferenza.

Con nota del 9 luglio 2002 l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia esprimeva parere concorde con lo studio condotto dall'Università di Siena circa la realizzabilità del progetto. Contributi analoghi venivano acquisiti dal Settore regionale di dire d'energia con riferimento allo studio redatto dal Dipartimento di Scienze della Terra dell'Università di Firenze in relazione alla possibile interferenza tra la cui alla falda superficiale e il bacino geotermico.

Infine, con la deliberazione n. 810 del 10 settembre 2012, la Giunta regionale, ritenuto di condividere le conclusioni raggiunte nel verbale della conferenza di servizi, esprimeva pronuncia positiva di compatibilità ambientale sul progetto per la realizzazione della centrale che geotermica di Bagnore4.

Avverso tale atto l'Associazione in intestazione proponeva il ricorso rubricato al R.G. n. 1853/2012.

Nelle more del gravame la Regione indicava, per il giorno 26 novembre 2012, la conferenza di servizi per la verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni imposte con la deliberazione n. 810 del 2012 da adempiersi prima del rilascio dell'autorizzazione.

All'esito del suo esame la conferenza di servizi riteneva che la società proponente potesse essere autorizzata alla costruzione all'esercizio della centrale geotermoelettrica, con l'obbligo del rispetto di tutte le prescrizioni contenute nella citata delibera di pronuncia positiva di VIA, interamente richiamate e riportate nell'atto autorizzativo.

Peraltro, la conferenza di servizi riteneva di dettare ulteriori indicazioni/prescrizioni ai fini della realizzazione del progetto, relativamente alla normativa sulla prevenzione incendi, all'autorizzazione all'edificazione di una sismica e al monitoraggio in continuo delle concentrazioni di H₂S in uscita dagli impianti.

Con la determinazione dirigenziale 21 dicembre 2012 n. 6066 la Regione rilasciava l'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio della centrale geotermoelettrica "Bagnore 4".

Contro tale provvedimento insorgeva l'Associazione Forum Ambientalista chiedendone l'annullamento e deducendo:

1. Eccesso di potere per carenza dei presupposti di legge e di fatto per l'emanazione dell'autorizzazione unica e illegittimità derivata dai vizi rilevati per il procedimento del provvedimento di VIA.
2. Violazione ed errata applicazione degli artt. 12 e 13 della legge regionale 20 febbraio 2005, n. 39. Eccesso di potere per carenza di istruttoria.
3. Eccesso di potere la contraddittorietà della motivazione, travisamento dei fatti in fase istruttoria e carente istruttoria. Violazione dell'art. 3, della legge 241/1990.
4. Eccesso di potere per contraddittorietà tra quanto affermato nell'autorizzazione unica e ciò che risulta dal verbale della conferenza di servizi, per carenza di istruttoria, difetto di motivazione e illogicità.
5. Ulteriore violazione degli artt. 12 e 13 della legge regionale 20 febbraio 2005, n. 39.

6. Violazione mancata applicazione dell'art. 12, comma 1, della legge regionale 20 febbraio 2005, n. 39 e dell'art. 1 (punto 13.2) del decreto ministeriale 10 settembre 2000 ed in particolare dei punti 5, 8, 11,15 e 18. Eccesso di potere per carenze istruttoria e motivazione.

7. Violazione ed errata applicazione dell'art. 13 della legge regionale 20 febbraio 2005, n. 39 e della lettera j) dell'allegato all'articolo 1 "linee guida nel procedimento di cui all'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387" del decreto ministeriale 10 settembre 2010.

8. Eccesso di potere per in ottemperanza alle decisioni della deliberazione n. 810/2012, contraddittorietà, carenza di istruttoria.

9. Violazione mancata applicazione dell'art. 12, comma 8, della legge regionale 20 febbraio 2005, n. 39. Eccesso di potere per carenze istruttorie di motivazione. Violazione dell'art. 3, della legge 241/1990.

Si costituivano in giudizio la Regione Toscana e Enel Green Power s.p.a..

Con atto depositato il 7.8.2013 dispiegano intervento ad adiuvandum Velio Arezzini, Marcello Perugini, Letizia Gabbrielli, Sergio Bovicelli, Emilia Santella, Alvaro Gori, Carlo Goretti, Monia Pastorelli, Adriano Crescenzi, Carlo Morgati, Nello Nanni, Maria Cristina Raffi.

Alla pubblica udienza del 17 ottobre 2013 il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Con il ricorso all'esame viene impugnato il decreto del dirigente del Settore Energia, tutela della qualità dell'aria e dall'inquinamento elettromagnetico e acustico della Direzione Generale politiche territoriali, ambientali e per la mobilità della Regione Toscana n.6066 del 21 dicembre 2012, avente ad oggetto l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio della Centrale Geotermoelettrica "Bagnore 4" e opere accessorie richiesta da Enel Green Power

Spa, oltre al presupposto verbale della conferenza dei servizi del 26 novembre 2012.

2. Con il primo motivo si lamenta l'illegittimità dell'autorizzazione rilasciata ad Enel Green Power derivante dai vizi denunciati con il ricorso n. 1853/12 e riferiti alla pronuncia di VIA n. 810 del 10 settembre 2012.

La censura è infondata giacché, che, con sentenza n. 107, depositata il 20 gennaio 2014, è stato respinto il ricorso, proposto dall'odierna ricorrente e da altri consorti in lite, avverso la deliberazione della Giunta regionale toscana n.810 del 10 settembre 2012 con cui era stata rilasciata pronuncia positiva di compatibilità ambientale al progetto in parola.

3. Con i motivi nn. 2, 3, 4 e 5 parte ricorrente contesta sostanzialmente che le numerose prescrizioni cui è stata subordinata la pronuncia positiva di compatibilità ambientale celino, in realtà, un'insufficiente istruttoria di tale provvedimento e, comunque, che dette prescrizioni non sarebbero state, in tutto o in parte, ottemperate prima del rilascio dell'autorizzazione, così come stabilito nell'atto di VIA.

Le prescrizioni imposte con la VIA si rilevarebbero così un veicolo per giustificare ex post una decisione autorizzatoria che, al momento della sua adozione, non risultava sorretta da adeguati presupposti.

Si ritengono, perciò, violati gli artt. 12 e 13 della l. reg. n. 39/2005 in materia di procedimento unico per il rilascio di autorizzazione per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Infatti, l'art. 18, co. 3, della l. reg. n. 79/1998 stabilisce che *“La pronuncia di compatibilità ambientale contiene le eventuali prescrizioni necessarie per l'eliminazione o la mitigazione degli impatti sfavorevoli sull'ambiente... e prevede, ove occorra, i controlli e i monitoraggi da effettuarsi. Essa costituisce condizioni ai fini del rilascio del provvedimento che consente, in via definitiva, la realizzazione dei lavori....”*.

3.1. Per quanto attiene alla dedotta violazione dei principi di precauzione e prevenzione, connessi al difetto di istruttoria, le ricorrenti lamentano che alcune delle prescrizioni imposte dalla pronuncia di VIA sono state disapplicate al fine di consentire il rilascio ad Enel Greenpower dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto, traducendosi sostanzialmente in una modifica della natura e della funzione di tali prescrizioni che, da condizioni del rilascio dell'autorizzazione unica, sono state degradate a meri prodromi dell'avvio dei lavori e, in taluni casi, dell'avvio dell'esercizio degli impianti.

4. L'assunto, nei termini di seguito precisati, appare meritevole di condivisione.

In primo luogo si evidenzia che le prescrizioni hanno riguardato la quasi totalità degli ambiti tematici oggetto della VIA: aspetti generali (1-5), qualità dell'aria (5/19) risorsa idrica (20-22), clima acustico (23-25), campi elettromagnetici (26), flora, fauna ed ecosistemi (27-28), qualità del paesaggio (29-29.7), cantierizzazione (30-31), patrimonio culturale (32), suolo e sottosuolo (33-34), rifiuti e bonifiche (35-38).

In particolare, con riferimento alla qualità dell'aria, la prescrizione n. 17 prevedeva che *"Enel Greenpower deve predisporre per le centrali Bagnore 3 e Bagnore 4 un Protocollo di gestione e manutenzione impianti contenente il calendario degli interventi programmati e delle misure di contenimento delle emissioni, nonché le azioni di riduzione conseguenti a guasti e malfunzionamenti degli impianti... in ogni caso il numero dei blocchi delle centrali con emissioni dirette in atmosfera, di durata superiore a un'ora non deve superare il 10% di quelle attualmente registrate presso Bagnore 3: qualora si verificano, i blocchi devono essere tempestivamente comunicati all'ufficio regionale che rilascia l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'impianto al fine di assumere le necessarie misure"*.

Nel suo parere del 19 dicembre 2012 ARPAT riteneva che *"il protocollo gestione impianto geotermico centrali Bagnore 3 e 4 risponde solo in parte a quanto previsto dalla*

prescrizione", soggiungendo che "per l'ottemperanza della prescrizione 17 saranno necessarie le integrazioni di cui ai punti precedenti".

La prescrizione n. 18 stabiliva che "*la nuova configurazione deve essere dotata di un sistema di restituzione in tempo reale ad ARPAT ed USL competente dei principali indicatori di funzionalità degli impianti e di efficienza degli impianti di controllo delle emissioni, nonché deve essere valutata la possibilità tecnica di installare analizzatori in continuo delle emissioni. La definizione dei parametri da rilevare e le metodologie operative di rilevamento, elaborazione e trasmissione dei dati devono essere definiti in accordo con ARPAT ed USL competente prima del rilascio dell'autorizzazione"*.

In sede di valutazione dell'ottemperanza a tale prescrizione, con nota del 19 novembre 2012, ARPAT assumeva che "*pur rilevando che in merito vi sono stati contatti tra ARPAT ed Enel GP, non risulta che Enel GP abbia presentato una proposta su cui ARPAT ed USL possano esprimersi.... si ritiene quindi opportuno che Enel presenti un documento in merito prima del rilascio dell'autorizzazione che ARPAT ed USL dovranno valutare....*

Per l'ottemperanza della prescrizione 18 saranno necessarie le integrazioni di cui al punto precedente".

La prescrizione n. 19 stabiliva che "*prima del rilascio dell'autorizzazione Enel Greenpower deve predisporre, in accordo con ARPAT, un Piano di monitoraggio... nell'ambito del quale deve essere verificata la funzionalità dei sistemi di rilevamento della qualità dell'aria e la ricaduta sui suoli, anche relativamente ai parametri meteorologici, sia in termini di consistenza e di ubicazione dei siti di campionamento degli inquinanti e di rilevamento dei parametri meteorologici che di dotazione strumentale... il piano di monitoraggio deve individuare la struttura di rilevamento idonea a rappresentare lo stato di qualità dell'aria che verrà definita in accordo con ARPAT, sentita l'Agenzia Regionale per la Salute..."*.

Valutando l'effettiva ottemperanza a tale prescrizione, nel parere del 12 novembre 2012, ARPAT rilevava, con riferimento al piano di monitoraggio delle deposizioni,

che "le modalità previste da Enel GP non appaiono idonee per un'efficace monitoraggio delle deposizioni".

4.1. In contraddizione con le inequivocabili affermazioni dell'ARPAT, la conferenza di servizi del 26 novembre 2012, indetta dalla Direzione generale politiche territoriali, ambientali e per la mobilità proprio allo scopo di valutare le risultanze dei riscontri eseguiti da quell'organo tecnico e, quindi, consentire il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio del nuovo impianto di Bagnore 4, dava atto dell'ottemperanza delle prescrizioni da parte di Enel Greenpower, e concludeva: "tenuto conto della nota di ARPAT del 19/11/2012 prot. R.T. n. 310808, allegata alla presente, la Conferenza dà atto dell'ottemperanza".

La stessa determinazione dirigenziale recante il rilascio dell'autorizzazione dopo aver confermato la verifica positiva dell'ottemperanza alle prescrizioni impartite con l'atto di VIA, prosegue affermando che "stabilito, in particolare, che le integrazioni relative alla prescrizione n. 17 dovranno pervenire entro la data di avvio dei lavori, come da precisazione ARPAT...".

E successivamente soggiunge "con ulteriore successivo decreto, previa verifica di ARPAT, il sottoscritto dirigente provvederà a formalizzare la presa d'atto di quanto Enel Greenpower S.p.A. produrrà in ottemperanza alle disposizioni della Conferenza di Servizi del 26/11/2012 relative alle prescrizioni n. 17,18 e 19 di cui alla DGR 810/2012".

4.2. Come sopra rilevato, se la fase del procedimento concernente la valutazione di impatto ambientale può concludersi recando "le eventuali prescrizioni necessarie per l'eliminazione o la mitigazione degli impatti sfavorevoli sull'ambiente" e prevedendo "ove occorra, i controlli e i monitoraggi da effettuarsi", il rilascio dell'autorizzazione deve necessariamente presupporre la verifica positiva di tutte le prescrizioni impartite in sede di rilascio della VIA, non potendo ammettersi, come avvenuto nel caso concreto, che tale riscontro sia ulteriormente rinviato ad un momento successivo, come l'avvio dei lavori, o addirittura alla fase dell'esercizio effettivo dell'impianto.

La lettura dell'art. 18 comma 3, secondo periodo, conduce inequivocabilmente alle suddette conclusioni, quando afferma che l'ottemperanza alle prescrizioni rilasciate in sede di VIA *“costituisce condizione ai fini del rilascio del provvedimento che consente, in via definitiva, la realizzazione dei lavori, e deve necessariamente precedere tale provvedimento”*.

D'altro canto, anche la normativa statale in materia di autorizzazione integrata ambientale precisa che (art. 29, sexies, d.lgs. n. 152/2006) *“L'autorizzazione integrata ambientale contiene gli opportuni requisiti di controllo delle emissioni, che specificano, in conformità a quanto disposto dalla vigente normativa in materia ambientale e nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 29-bis, comma 1, la metodologia e la frequenza di misurazione, la relativa procedura di valutazione, nonché l'obbligo di comunicare all'autorità competente i dati necessari per verificarne la conformità alle condizioni di autorizzazione ambientale integrata ed all'autorità competente e ai comuni interessati i dati relativi ai controlli delle emissioni richiesti dall'autorizzazione integrata ambientale.....*

L'autorizzazione integrata ambientale contiene le misure relative alle condizioni diverse da quelle di normale esercizio, in particolare per le fasi di avvio e di arresto dell'impianto, per le emissioni fuggitive, per i malfunzionamenti, e per l'arresto definitivo dell'impianto”.

Il provvedimento autorizzatorio si palesa dunque viziato sotto il profilo dell'eccesso di potere per difetto di presupposti e di motivazione, mancando le condizioni normativamente prescritte per il rilascio dell'autorizzazione unica, senza che siano state esternate le ragioni per le quali si è ritenuto di prescindere dalla puntuale verifica dell'ottemperanza delle prescrizioni impartite in sede di VIA, con un evidente sconfinamento dei poteri attribuiti dalla legge all'autorità amministrativa.

Né risponde la vero l'assunto della difesa regionale e di quella della controinteressata secondo cui, comunque, l'ARPAT, con la sua nota del 7 febbraio 2013, avrebbe espresso parere favorevole con riferimento all'ottemperanza delle prescrizioni nn. 17, 18 e 19, prima del rilascio dell'autorizzazione, dal momento

che l'emissione del decreto dirigenziale recante tale atto è avvenuta in data 21 dicembre 2022.

Neppure, per altro verso, può essere invocato il d.m. 10 settembre 2010 che detta "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili".

E' ben vero che l'art. 15.4 dell'allegato dispone che "*L'autorizzazione include le eventuali prescrizioni alle quali è subordinata la realizzazione e l'esercizio dell'impianto...*", ma tale norma non può che riferirsi a prescrizioni ulteriori rispetto a quelle già contenute nell'atto di VIA, giacché, diversamente opinando, si finirebbe con il rendere del tutto pleonastico il complesso iter procedurale e istruttorio necessario per la pronuncia di compatibilità ambientale.

Per le ragioni che precedono, assorbiti gli altri motivi, l'atto di motivi aggiunti va accolto con conseguente annullamento della determinazione dirigenziale n. 6066 del 21 dicembre 2012 recante l'"*Autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio della Centrale geotermica Bagnore 4 e opere accessorie*".

Le spese del giudizio, in ragione della complessità della vicenda possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Luigi Viola, Consigliere

Bernardo Massari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/03/2014

IL SEGRETARIO

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