



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 con motivi aggiunti numero di registro generale 160 del 2009, proposto dalla

Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature O.N.L.U.S., in persona del legale rappresentante pro tempore, dr. Stefano Leoni, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Tamburini e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Firenze, via Maragliano n. 100

contro

Regione Toscana in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Lucia Bora e Fabio Ciari e con domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura Regionale, in Firenze, p.zza dell'Unità Italiana n. 1

nei confronti di

Solvay Chimica Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, dr. Raffaele Calabrese De Feo, rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Grassi e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Firenze, c.so Italia n. 2

ATISALE S.p.A., in persona del Presidente pro tempore, sig. Valerio Francesco, rappresentata e difesa dagli avv.ti Cristina Maltese e Simona Censi e con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. in Firenze, via Ricasoli n. 40

1) quanto al ricorso originario:

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Regionale della Toscana 10 novembre 2008 n. 926, contenente modifiche alle prescrizioni di cui ai punti 1.7, 1.8, 1.9 e 1.10 del verbale allegato alla deliberazione della Giunta Regionale n. 4/2004, pubblicata nel B.U.R.T. n. 48 del 19 novembre 2008;
- della Conferenza di servizi esterna del 27 febbraio 2008, incognita;
- del verbale della Conferenza di servizi interna del 14 ottobre 2008 e della Conferenza di servizi esterna del 31 ottobre 2008, quali parti integranti e sostanziali della deliberazione impugnata;
- di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e consequenziale.

2) quanto ai motivi aggiunti depositati il 24 giugno 2009:

per l'annullamento

- del decreto della Regione Toscana, Direzione Politiche Territoriali e Ambientali, Settore Miniere ed Energia, n. 1755 del 17 aprile 2009, recante il rinnovo della concessione mineraria denominata "Cecina" nei Comuni di Volterra e Pomarance;
- del decreto della Regione Toscana, Direzione Politiche Territoriali e Ambientali, Settore Miniere ed Energia, n. 1756 del 17 aprile 2009, recante il rinnovo della concessione mineraria denominata "Poppiano" nel Comune di Volterra;

nonché, per quanto di ragione:

- del verbale della Conferenza di servizi del 17 marzo 2009, conclusasi con il parere favorevole al rinnovo per trenta anni delle concessioni di coltivazione mineraria "Cecina" e "Poppiano";

- della nota della Regione Toscana – Settore Autorità di Vigilanza sulle Attività Minerarie, del 12 gennaio 2009 (prot. n. AOO-GRT/L.60.20.20), recante parere favorevole al rinnovo per trenta anni delle concessioni di coltivazione mineraria “Cecina” e “Poppiano”;
- della nota della Camera di Commercio di Pisa prot. n. 12064 del 12 marzo 2009, recante parere favorevole al rinnovo delle concessioni di coltivazione mineraria “Cecina” e “Poppiano”;
- di ogni ulteriore atto presupposto connesso e consequenziale.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Toscana, della Solvay Chimica Italia S.p.A. e della ATISALE S.p.A.;

Visti i motivi aggiunti depositati il 24 giugno 2009;

Viste le memorie ed i documenti depositati dalle parti a sostegno delle rispettive tesi e difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell’udienza pubblica del 4 giugno 2010 il dr. Pietro De Berardinis;

Uditi i difensori presenti delle parti costituite, come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue

FATTO

L’associazione ricorrente, World Wide Fund For Nature O.N.L.U.S., espone che nel luglio 2002 la Solvay Chimica Italia S.p.A. e la ATISALE S.p.a. richiesero alla Regione Toscana la pronuncia di compatibilità ambientale sul progetto di coltivazione mineraria (implicante una modifica sostanziale dell’attività estrattiva) per l’estrazione del minerale solido di cloruro di sodio nelle concessioni

denominate “Volterra”, “Poppiano” e “Cecina”, ricadenti nei Comuni di Volterra, Pomarance e Montecatini Val di Cecina.

Lo studio di impatto ambientale si poneva come obbligatorio e preliminare rispetto all’istanza di rinnovo delle concessioni minerarie, in scadenza nel 2006.

La Regione Toscana richiese alle proponenti documentazione integrativa riferita a problematiche concernenti il bisogno idrico connesso alle attività di sfruttamento delle concessioni. In risposta, le proponenti presentarono un progetto denominato “IDRO-S”, riguardante la modifica al sistema di approvvigionamento idrico mediante l’utilizzo di invasi di accumulo, esistenti e da realizzare, nel territorio del Comune di Montescudaio. La Regione Toscana, quale ulteriore misura compensativa, concordò con la Solvay Chimica Italia l’aumento della capacità degli invasi, per usi idropotabili, in aggiunta a quelli industriali.

In esito all’istruttoria, la Conferenza di servizi esterna espresse pronuncia positiva di compatibilità ambientale del progetto, subordinatamente al rispetto di alcune prescrizioni a carico della Solvay Chimica Italia, tra cui, in specie:

a) la prescrizione di cui al punto 1.7, che imponeva l’integrazione del progetto “IDRO-S” mediante la realizzazione di uno stoccaggio aggiuntivo dei quantitativi di acqua “da destinare al fabbisogno idropotabile dell’ASA” (gestore dell’A.T.O.), con costruzione ex novo di due cavi, denominati B1 e B2, aventi capacità complessiva di mc. 900.000 (previa costituzione di un apposito tavolo tecnico e raggiungimento delle necessarie intese con il Comune di Montescudaio);

b) la prescrizione di cui al punto 1.9, la quale imponeva, una volta sviluppato il progetto “IDRO-S” integrato dagli usi civili aggiuntivi, la presentazione del progetto di una condotta idrica dedicata per l’adduzione delle acque dei cavi di Montescudaio, in grado di garantire fino a Saline di Volterra “la portata necessaria al fabbisogno idropotabile attuale e previsionale dei comuni di Volterra e

Pomarance, da destinare all'ASA ad integrazione dei prelievi effettuati dal campo pozzi di Poretta" (opera da realizzarsi dal proponente, o a mezzo di consorzio).

A conclusione del procedimento di V.I.A., la Giunta Regionale, esprimeva, pertanto, la valutazione positiva di compatibilità ambientale del progetto, con deliberazione n. 4 del 12 gennaio 2004, che veniva impugnata dinanzi a questo Tribunale con tre distinti ricorsi.

Con motivi aggiunti venivano, inoltre, impugnati i decreti dirigenziali recanti il rinnovo trentennale delle concessioni di coltivazione mineraria denominate "Poppiano" e "Cecina". In particolare, con i motivi aggiunti si lamentava il rinnovo delle richieste concessioni nonostante il tavolo istituzionale avesse stralciato, in data 13 aprile 2005, il progetto "IDRO-S", per la parte relativa allo stoccaggio di acque da destinare all'uso idropotabile (mentre veniva espresso avviso favorevole per la parte del progetto relativa all'uso delle acque a fini industriali).

Con le sentenze nn. 1048, 1049 e 1050 del 3 luglio 2007 il Tribunale respingeva i ricorsi originari, accogliendo, invece, i motivi aggiunti e, per l'effetto, annullando i decreti regionali di rinnovo delle concessioni minerarie. Nello specifico, il Tribunale osservava come la Conferenza di servizi avesse espressamente stabilito, quale prescrizione obbligatoria (al punto 1.7), l'introduzione nel progetto "IDRO-S" della previsione di stoccaggio aggiuntivo destinato al fabbisogno idropotabile e come la suddetta prescrizione fosse da ritenere inderogabile e la relativa opera necessaria. Ne derivava – ad avviso del Tribunale – l'illegittimità dei decreti di rinnovo, perché adottati sebbene fosse dichiarata la volontà dei soggetti interessati di non dar seguito al progetto "IDRO-S" e, perciò, risultasse certa l'inosservanza della condizione relativa al rispetto di tutte le prescrizioni stabilite dalla Regione in sede di V.I.A.. In esito al giudizio di appello, le sentenze di primo grado venivano

confermate dal Consiglio di Stato (v., in specie, la decisione n. 5263/2009, doc. 11 della ricorrente).

Alla luce di tali pronunce, la Regione ravvisava la necessità di un approfondimento istruttorio onde verificare il perdurare dei presupposti che avevano suggerito l'inserimento della prescrizione di cui al punto 1.7 e, in caso affermativo, la possibilità di soluzioni alternative. L'istruttoria confermava il permanere dei presupposti che avevano dato origine alla prescrizione in esame, ed in particolare la persistenza di una situazione di crisi idrica nell'alta Val di Cecina. Peraltro, la Conferenza di Servizi del 27 febbraio 2008 rimarcava la non praticabilità della localizzazione del progetto "IDRO-S" (per la parte relativa all'uso idropotabile) e, dunque, l'esigenza di definire diverse modalità di attuazione della prescrizione.

Preso atto di ciò, in data 19 settembre 2008 la Solvay Chimica Italia S.p.A. e la ATISALE S.p.a. presentavano un'istanza di modifica delle prescrizioni di cui ai punti 1.7, 1.8 e 1.9 della pronuncia di compatibilità ambientale, dichiarandosi disponibili a pagare la somma di € 4.500.000,00 (quattro milioni e cinquecentomila) a titolo di contributo forfettario per la realizzazione dell'invaso in fase di progettazione nel territorio del Comune di Volterra (in località Puretta), od in altra località idonea a consentire l'integrazione dell'approvvigionamento idrico dell'alta Val di Cecina. La somma sarebbe stata corrisposta quale misura compensativa equivalente, in sostituzione delle prescrizioni di cui ai punti 1.7 e 1.9, sopra citate. Veniva richiesta, inoltre, la fissazione di un nuovo termine per l'entrata a regime del progetto "IDRO-S", con modifica di quello stabilito della prescrizione di cui al punto 1.8.

Le Conferenze di servizi del 14 e del 31 ottobre 2008 accoglievano l'ora vista istanza, proponendo le conseguenti modifiche alle prescrizioni in esame. In particolare, venivano proposte:

- a) la riformulazione della prescrizione di cui al punto 1.7, addossando alla Solvay Chimica Italia (oltre al progetto “IDRO-S” per la parte relativa all’uso industriale), il pagamento della somma di € 4.650.000,00 (quattro milioni e seicentocinquantamila) quale contributo alla realizzazione di misure volte a risolvere la crisi idrica nell’alta Val di Cecina, in particolare per l’esecuzione dell’invaso in località Puretta, “ove rispondente agli obiettivi individuati ed effettivamente realizzabile”, o di altre misure comunque volte a soddisfare “l’esigenza d’integrare l’approvvigionamento idrico” dell’alta Val di Cecina;
- b) la modifica della prescrizione di cui al punto 1.8, individuando il mese di ottobre del 2013 quale termine di entrata a regime del progetto “IDRO-S” per la parte relativa all’uso industriale;
- c) l’eliminazione della prescrizione di cui al punto 1.9, perché connessa con la precedente versione della prescrizione di cui al punto 1.7 , in quanto attinente alle modalità di esecuzione di questa per la parte del progetto “IDRO-S” relativa all’uso idropotabile.

Con deliberazione n. 926 del 10 novembre 2008 la Giunta Regionale della Toscana provvedeva al recepimento delle suddette proposte, modificando le prescrizioni nei termini ora indicati.

Avverso siffatta deliberazione, nonché la Conferenza di servizi esterna del 27 febbraio 2008 ed i verbali delle Conferenze di servizi del 14 e del 31 ottobre 2008, è insorta l’associazione esponente, impugnando tali atti con il ricorso in epigrafe e chiedendone l’annullamento.

A supporto del gravame, ha dedotto le doglianze di:

- violazione dell’art. 18 della l.r. n. 79/1998, e dei principi comunitari in materia di valutazioni di impatto ambientale, nonché del d.lgs. n. 152/2006, in quanto le misure sostitutive individuate dalla Regione non consentirebbero di mantenere intatte le caratteristiche e le finalità della prescrizione di cui al punto 1.7 nella sua

versione originaria, sostanziandosi in indicazioni meramente orientative, vaghe ed ipotetiche e, perciò, prive di contenuto precettivo;

- eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria, illogicità, irrazionalità e sviamento, perché la Regione non avrebbe verificato se l'invaso in località Puretta sia realizzabile e se risponda davvero all'obiettivo di sostituire il progetto "IDRO-S" per la parte idropotabile, sicché sarebbe sottesa agli atti impugnati la volontà sviata delle P.A. di sganciare da tale progetto la parte industriale, all'unico fine di creare i presupposti formali per il rinnovo delle concessioni minerarie;

- violazione per falsa e/o omessa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 5 e 18 della l.r. n. 79/1998, nonché eccesso di potere per prevalenza degli usi industriali su quelli potabili, giacché sarebbero messe nel nulla prescrizioni che la pronuncia di compatibilità ambientale aveva dichiarato necessarie ed aveva contestualizzato nei tempi di attuazione, quale condizione per il rinnovo delle concessioni;

- violazione della l.r. n. 79/1998 ed eccesso di potere per travisamento dei fatti, contraddittorietà e carenza di istruttoria, in quanto la Regione avrebbe omesso di considerare che il progetto "IDRO-S" per la parte idropotabile sarebbe finalizzato all'approvvigionamento idrico di tutta la Val di Cecina e non di una sola la sua parte (l'alta Val di Cecina).

Con motivi aggiunti depositati in data 24 giugno 2009 World Wide Fund For Nature O.N.L.U.S. ha impugnato i decreti della Regione Toscana – Direzione Politiche Territoriali e Ambientali – Settore Miniere ed Energia nn. 1755 del 17 aprile 2009 e 1756 di pari data, contenenti, rispettivamente, il rinnovo della concessione di coltivazione mineraria per salgemma denominata "Cecina", nonché il rinnovo della concessione denominata "Poppiano", ambedue per 30 anni a decorrere dal 13 luglio 2006. La ricorrente ha impugnato, altresì, il verbale della Conferenza di servizi del 17 marzo 2009, conclusasi con parere favorevole al rinnovo trentennale delle concessioni di coltivazione mineraria denominate

“Cecina” e “Poppiano”, nonché le note della Regione Toscana – Settore Autorità di Vigilanza sulle Attività Minerarie del 12 gennaio 2009 e della Camera di Commercio di Pisa del 12 marzo 2009, recanti a propria volta parere favorevole al rinnovo delle suddette concessioni.

A supporto dei motivi aggiunti ha dedotto le seguenti doglianze:

- illegittimità derivata, per l’illegittimità da cui sarebbe affetto l’atto presupposto – la deliberazione della Giunta Regionale n. 926/2008 – impugnato con il ricorso originario;
- violazione per omessa e/o falsa applicazione dell’art. 29 del d.lgs. n. 152/2006 e dell’art. 18 della l.r. n. 79/1998, perché le concessioni impugate “incorporerebbero” una V.I.A. illegittima, alla luce della riproposizione in termini illegittimi delle prescrizioni di cui ai punti 1.7, 1.8 e 1.9;
- violazione degli art. 26 e 28 del d.lgs. n. 152/2006, delle prescrizioni di cui alla deliberazione della Giunta Regionale n. 4/2004, dell’art. 18 della l.r. n. 79/1998, dell’art. 14-ter della l. n. 241/1990 e degli artt. 4, 5, 6, 7, 8 e 8-bis della l.r. n. 66/1995 ed eccesso di potere per carenza di istruttoria, in quanto l’ottemperanza al contenuto delle prescrizioni di cui al punto 1.4, lett. A), lett. B) e lett. C), della pronuncia di compatibilità ambientale costituirebbe condizione sospensiva per la possibilità di rilasciare le concessioni minerarie; inoltre, la Conferenza di servizi del 17 marzo 2009 – alla quale illegittimamente non sarebbe stata invitata l’A.R.P.A.T. – avrebbe omesso di mettere a confronto la relazione geologica commissionata dalle proponenti con gli studi trasmessi dal C.N.R. con nota del 23 ottobre 2008 e di tener conto delle indicazioni fornite da questi ultimi; da ultimo, la Conferenza di servizi in discorso sarebbe viziata nella sua composizione, per esserne state esclusi l’A.R.P.A.T. ed il medesimo C.N.R.;
- violazione del d.lgs. n. 42/2004, eccesso di potere per carenza di presupposti, violazione della deliberazione della Giunta Regionale n. 4/2004, giacché al

momento del rilascio delle concessioni l'autorizzazione paesaggistica risulterebbe scaduta senza essere stata rinnovata.

Si sono costituite in giudizio la Regione Toscana, la Solvay Chimica Italia S.p.A. e la ATISALE S.p.a., depositando in vista dell'udienza pubblica distinte memorie, con cui hanno controbattuto alle doglianze della ricorrente, concludendo tutte per la reiezione del ricorso originario e di quello per motivi aggiunti.

All'udienza pubblica del 4 giugno 2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il ricorso originario l'O.N.L.U.S. ricorrente impugna le sostituzioni e modifiche apportate dalla Regione Toscana – con deliberazione della Giunta n. 926/2008 – alle prescrizioni di cui ai punti 1.7, 1.8, 1.9 e 1.10 della pronuncia di compatibilità ambientale (deliberazione della Giunta n. 4/2004) sul progetto “IDRO-S” (concernente la coltivazione mineraria per l'estrazione del salgemma nelle concessioni denominate “Cecina”, “Volterra” e “Poppiano”).

Con motivi aggiunti impugna, poi, i decreti di rinnovo delle citate concessioni minerarie “Cecina” e “Poppiano”, unitamente agli avvisi favorevoli al suddetto rinnovo.

Il gravame è fondato.

Iniziando l'analisi dal ricorso originario, va evidenziato come la Conferenza di servizi esterna del 2 dicembre 2003, le cui decisioni formavano parte integrante della deliberazione regionale di positiva valutazione della compatibilità ambientale, avesse imposto quale prescrizione obbligatoria, al punto 1.7, l'integrazione del progetto “IDRO-S” tramite la realizzazione di uno stoccaggio aggiuntivo dei quantitativi d'acqua da destinare al fabbisogno idropotabile. Il carattere obbligatorio ed inderogabile della prescrizione in discorso è stato espressamente e nettamente affermato dalle decisioni di questo Tribunale nn. 1048, 1049 e 1050 del 2007, nonché dal Consiglio di Stato. Ha osservato, in specie, il giudice di prime

cure che l'inderogabilità di detta prescrizione risultava sia sotto il profilo letterale, per l'uso del verbo "dovere", sia sotto quello sistematico-procedimentale, in quanto l'integrazione progettuale relativa allo stoccaggio aggiuntivo ad uso idropotabile è stata oggetto di apprezzamento, da parte della Regione, in sede di risposta ai rilievi introdotti con ricorso in opposizione da alcune associazioni di tutela paesaggistica ed ambientale (v. la deliberazione della Giunta Regionale n. 695 del 20 luglio 2004). Altrettanto netto è stato il giudice di appello, il quale ha osservato (cfr. C.d.S., Sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5263) come il progetto idropotabile di cui si tratta, pur se aggiuntivo, costituisca in effetti, nell'ottica globale dell'intervento, un elemento centrale ed indefettibile, anche di rilievo ambientale, mirato a far sì che il prelievo da subalveo, nei mesi estivi, fosse ridotto ad una misura minimale, senza pregiudicare gli essenziali consumi civili. A questa conclusione si arriva in base sia alla lettera del verbale della Conferenza di servizi esterna del 2 dicembre 2003 (che parla di condizioni al cui rispetto risulta subordinata la pronuncia positiva di compatibilità ambientale), sia al parere reso dal Dipartimento Scienze della terra dell'Università di Firenze, richiamato dal verbale stesso. Con il corollario, precisano i giudici di appello, che il progetto "IDRO-S" in tanto consente di superare il precedente progetto di approvvigionamento idrico del cantiere minerario, proprio in quanto prevede lo stoccaggio aggiuntivo di acqua ad uso idropotabile, da utilizzare nei mesi estivi per i Comuni della Val di Cecina, realizzando la soluzione più idonea per la migliore gestione della risorsa idrica, tramite la diversificazione del punto e del tipo di prelievi: in definitiva, l'integrazione del progetto "IDRO-S" con l'introduzione del progetto idropotabile costituisce elemento essenziale e caratterizzante l'intervento complessivo, "così da raccordare indissolubilmente aspetto industriale e idropotabile in una considerazione unitaria degli interessi pubblicistici sottesi al progetto stesso" (C.d.S., Sez. VI, n. 5263/2009, cit.).

Vero è – ed i giudici di primo e di secondo grado ne prendono atto – che, allo stato, la possibilità di realizzare la parte idropotabile del progetto è venuta meno (in particolare, per non avere mostrato il Comune di Montescudaio alcuna intenzione di adeguarsi alla relativa integrazione progettuale, che presenta difformità con le previsioni urbanistiche del Comune stesso).

Pertanto, il successivo iter procedimentale, sfociato negli atti che costituiscono oggetto del presente gravame, si è appuntato, in primo luogo, sulla verifica della persistenza delle condizioni che, a suo tempo, avevano consigliato (o meglio, imposto) l’inserimento della prescrizione di cui al punto 1.7 cit., circa la parte idropotabile del progetto. Una volta verificata la persistenza di dette condizioni e preso atto del carattere non meramente addizionale ed aggiuntivo della prescrizione in discorso, ma del suo essere elemento essenziale ed indefettibile dell’intervento complessivo – anche in forza del giudicato formatosi sul punto – il procedimento si sarebbe dovuto appuntare sull’individuazione di modalità attuative idonee ad assicurarne il soddisfacimento.

Ed è su questo punto che si radica il contenzioso in esame: non già – va rimarcato – sull’idoneità in concreto della soluzione approntata con la nuova formulazione della prescrizione di cui al punto 1.7 (il versamento, da parte della proponente, di € 4.650.000,00 per l’esecuzione dell’invaso in località Puretta, quale misura per risolvere la crisi idrica nell’alta Val di Cecina), versandosi, altrimenti, nel pericolo di un indebito sconfinamento nel sindacato di merito. Il sindacato si incentra, piuttosto, sul quesito se la soluzione approvata rappresenti davvero l’individuazione di una modalità attuativa tesa ad assicurare il soddisfacimento delle condizioni alle quali la prescrizione di cui al punto 1.7 aveva subordinato la pronuncia positiva di compatibilità ambientale, o non costituisca invece un’elusione delle condizioni stesse. E quest’ultima, secondo il Collegio, è la risposta giusta all’interrogativo ora formulato, poiché non vi può esser dubbio che

la modalità attuativa prescelta finisca per tradursi, in realtà, in un'elusione e, quindi, nella sostanziale violazione del contenuto della prescrizione relativo alla previsione dello stoccaggio aggiuntivo ad uso idropotabile.

A favore di una simile conclusione è decisiva la stessa nuova formulazione della prescrizione di cui al punto 1.7, lì dove questa prevede, come già ricordato, a carico della proponente il versamento di € 4.650.000,00:

a) per la realizzazione dell'invaso in località Puretta, "ove rispondente gli obiettivi individuati ed effettivamente realizzabile";

b) ovvero per la realizzazione di altre misure "comunque idonee a soddisfare l'esigenza di integrare l'approvvigionamento idrico dell'alta Val di Cecina".

Orbene, il Collegio non può non rilevare il carattere palesemente vago ed inconsistente di una tale prescrizione, che non raggiunge i requisiti minimi di contenuto precettivo, ma finisce per limitarsi – come giustamente lamenta la ricorrente nel primo motivo – alla formulazione di indicazioni vaghe, solo orientative ed ipotetiche e tutte da verificare nella loro realizzabilità concreta. Imporre, infatti, alla società proponente il pagamento della somma surriferita per l'esecuzione dell'invaso in località Puretta, "ove rispondente gli obiettivi individuati ed effettivamente realizzabile" non significa nulla, se non si è previamente verificata la rispondenza di tale vaso ai suddetti obiettivi e, prima ancora, la possibilità effettiva di realizzare l'invaso medesimo: elementi, questi, ancora non accertati, come si evince manifestamente dal tenore della prescrizione stessa. È, dunque, evidente nel caso di specie l'inversione procedimentale, poiché la rielaborazione della prescrizione in discorso avrebbe dovuto essere successiva, e non anteriore, all'accertamento degli elementi ora visti: con il corollario – come meglio si vedrà infra – della fondatezza, oltre che del primo, anche del secondo motivo del gravame originario (concernente lo sviamento di potere da cui è affetta la deliberazione gravata).

Ancora più vaga ed insoddisfacente è, poi, l'ulteriore condizione apposta, in base alla quale, qualora l'invaso in località Puretta non risponda agli obiettivi prefissati, o non sia in concreto realizzabile, la somma che deve pagare la proponente sarà destinata ad "altre misure comunque idonee a soddisfare l'esigenza di integrare l'approvvigionamento idrico dell'Alta Val di Cecina". Sul punto, la mancata specificazione di tali misure, che non vengono indicate nemmeno sommariamente, fa sì – secondo il Collegio – che anche in questo caso non siano raggiunti i contenuti minimi di precettività propri di una prescrizione, al cui rispetto è subordinata la valutazione ambientale positiva, restandosi, invece, sul piano delle mere enunciazioni programmatiche, dove – come correttamente osserva la ricorrente – sono genericamente indicate le finalità, ma non i mezzi per il loro perseguimento. L'illegittimità della deliberazione gravata, allora, viene qui in rilievo sotto un duplice profilo: non solo quello per cui non vi è alcuna garanzia del rispetto delle condizioni alle quali la Regione stessa ha subordinato il "via libera" al progetto "IDRO-S" per il versante ambientale, attesa l'incertezza, da un lato, e la genericità, dall'altro, delle misure in cui detta garanzia dovrebbe tradursi, ma anche il profilo della sussistenza, laddove tali misure non trovino, poi, alcuna attuazione, degli estremi per la proponente per pretendere la ripetizione di quanto versato. In altre parole, stante la (nuova) formulazione della prescrizione di cui al punto 1.7, non vi è, allo stato, alcuna garanzia che l'esigenza di fronteggiare la crisi idrica dell'alta Val di Cecina trovi effettiva realizzazione, con il ché il pagamento della somma ingente addossato alla società proponente risulterebbe privo di giustificazione, così legittimando la pretesa restitutoria di quest'ultima e ciò, tanto più per la sua configurabilità in termini di prestazione patrimoniale imposta, in violazione dei principi ex art. 23 Cost..

Dalle considerazioni ora riportate discende la fondatezza delle doglianze in cui è articolato il primo motivo del ricorso originario. Come già evidenziato, ne discende

la fondatezza, altresì, del secondo motivo, a mezzo del quale la ricorrente deduce lo sviamento di potere in cui sarebbe incorsa la P.A. con l'adozione della deliberazione impugnata. Ed invero, poiché la P.A. non si è curata di verificare previamente se l'opera da eseguire con il pagamento addossato alla proponente fosse effettivamente in grado di contribuire a risolvere la crisi idrica dell'Alta Val di Cecina (e cioè l'obiettivo per cui il pagamento stesso era stato imposto), né se tale opera fosse realmente realizzabile, deve concludersi che la finalità della deliberazione de qua fosse un'altra rispetto a quella di individuare una soluzione per la crisi idrica dell'Alta Val di Cecina. Come dimostra l'inversione procedimentale analizzata più sopra, non può ritenersi che, nel caso di specie, il fine perseguito dalla P.A. sia stato davvero quello di rinvenire una modalità progettuale attuativa che assicurasse il rispetto delle condizioni, alle quali era subordinata la pronuncia positiva di compatibilità ambientale, quanto, piuttosto, il fine di creare i presupposti formali per il celere avvio del progetto "IDRO-S" nella sua componente industriale e, perciò, come lamenta la ricorrente, per il rinnovo delle concessioni minerarie trentennali (impugnate con i motivi aggiunti). Ciò emerge, del resto, dagli stessi scritti difensivi della Regione Toscana, lì dove si sottolinea (p. 28 della memoria difensiva) come la preoccupazione dell'Amministrazione sia stata essenzialmente di evitare che gli ostacoli posti alla realizzazione contestuale delle due parti del progetto in discorso (quella industriale e quella idropotabile) dall'opposizione di svariati soggetti ed in specie degli Enti locali – ostacoli che causavano l'impossibilità di eseguirne la parte idropotabile – potessero avere ripercussioni negative sulle prospettive occupazionali della zona interessata dagli interventi in questione. Ed è per questa (peraltro comprensibile) ragione, precisa la difesa regionale, che l'Amministrazione ha scelto di consentire la realizzazione immediata del progetto "IDRO-S" ad uso industriale, nonostante l'amputazione della parte relativa all'uso idropotabile e pur adottando la cautela di

fissare scadenze temporali precise per il raggiungimento dell'autosufficienza dal punto di vista del soddisfacimento del fabbisogno idrico.

A contestare le conclusioni ora viste, circa la fondatezza del primo e del secondo motivo del ricorso originario, non valgono le contrarie argomentazioni avanzate dalla difesa della Regione e da quelle delle società controinteressate.

In via preliminare, la Regione obietta che non vi sarebbe alcun nesso di causalità tra la situazione di crisi idrica della Val di Cecina, nel frattempo ristrettasi alla sola alta Val di Cecina, ed il progetto di coltivazione mineraria della Solvay Chimica Italia S.p.A., sicché lo stoccaggio aggiuntivo di acqua destinata all'uso idropotabile sarebbe una semplice misura ambientale compensativa, non collegata direttamente all'impiego di acque pubbliche per uso industriale. Per questo verso, tuttavia, non si fa altro che riproporre la doglianza, già prospettata nei giudizi definiti con le sentenze del T.A.R. e del Consiglio di Stato prima riportate, secondo cui la misura stabilita con la prescrizione di cui al punto 1.7 sarebbe meramente aggiuntiva e non essenziale: doglianza, che è stata confutata dalle sentenze in discorso, le quali – come sopra ampiamente ricordato – hanno invece affermato la natura centrale ed indefettibile dell'intervento relativo allo stoccaggio aggiuntivo, mirato a far sì che il prelievo da subalveo, nei mesi estivi, fosse ridotto ad una misura minimale, senza pregiudicare i consumi civili, nell'ottica di una più corretta e bilanciata gestione della risorsa idrica. Peraltro, la tesi della Regione appare smentita dalla Conferenza di servizi esterna del 2 dicembre 2003, nella quale, in risposta alle osservazioni pervenute sul progetto "IDRO-S" si sottolinea:

a) l'influenza negativa che lo sfruttamento dell'acquifero da parte della Solvay ha sulla portata del fiume Cecina, tanto che la messa in secca di alcuni tratti del fiume in periodo estivo è "direttamente connessa allo sfruttamento" stesso. Infatti, il progetto "IDRO-S" mira proprio a ripristinare il valore del deflusso minimo naturale (risposta all'osservazione n. 12);

b) il principale vantaggio pubblico conseguente a detto progetto, che consiste nell'ampliamento di 900.000 mc. "del volume di acqua da destinare ad ASA per il fabbisogno idropotabile", in modo da consentire al gestore per i Comuni di Pomarance e Volterra "di integrare l'emungimento del campo pozzi di Poretta, incrementando la disponibilità idrica nei periodi estivi" (risposta all'osservazione n. 2). Non si tratta, allora, di una semplice misura compensativa, ma della misura in cui si concentra – per affermazione della stessa P.A. – il principale vantaggio pubblico connesso alla realizzazione del progetto per cui è causa.

La Regione replica, poi, al primo motivo di ricorso – con specifico riferimento alla misura costituita dalla realizzazione di un invaso in località Poretta – sostenendo che la prescrizione che individua la misura in discorso avrebbe efficacia cogente, e non già valenza meramente indicativa. A riprova di ciò, rammenta come la Conferenza di servizi interna del 14 ottobre 2008 sia pervenuta alla suddetta localizzazione, poi confermata dalla Conferenza di servizi esterna del 31 ottobre 2008, nella quale, anzi, la Provincia di Pisa si è espressa nel senso del carattere realistico ed adeguato della misura. Il progetto dell'invaso de quo, già previsto dal Piano di Ambito dell'A.T.O. n. 5, sarebbe attualmente all'esame del Settore V.I.A. della Regione e la sua realizzazione sarebbe resa possibile proprio dal contributo finanziario addossato alla Solvay Chimica Italia S.p.A.; ad ogni buon conto, la Regione si sarebbe cautelata inserendo l'ulteriore obbligo, subordinato all'impossibilità di costruire l'invaso, dell'individuazione di altre misure comunque idonee a soddisfare l'esigenza di approvvigionamento idrico.

Quanto al secondo motivo di ricorso, con specifico riferimento alla censura di eccesso di potere per sviamento, la Regione obietta che sarebbe stato illogico ed irrazionale subordinare il rinnovo delle concessioni minerarie alla realizzazione dell'invaso in località Poretta, giacché, anzitutto, la misura in esame non troverebbe la propria causa e giustificazione negli impatti del progetto di coltivazione

mineraria; poi, la P.A. avrebbe subordinato la validità delle concessioni alla realizzazione effettiva dell'invaso (o di altro di uguale efficienza); infine, l'inesistenza dello sviamento sarebbe dimostrata dall'imposizione al soggetto concessionario di contribuire economicamente alla realizzazione di un invaso ai fini potabili già previsto nel Piano di ambito dell'A.T.O. n. 5.

Ad avviso del Collegio, nessuna delle ora viste obiezioni è in grado di scalfire le conclusioni sopra esposte, circa la fondatezza del primo e del secondo motivo. Ed invero, la difesa regionale trascura che la misura individuata in alternativa allo stoccaggio aggiuntivo previsto dal progetto "IDRO-S", parte idropotabile, è un progetto di invaso non ancora approvato ed anzi, come dice la difesa stessa, tuttora (2010) sottoposto a V.I.A. da parte del settore competente dell'Amministrazione Regionale. Ancora oggi, perciò, non vi è alcuna garanzia che il progetto possa essere effettivamente approvato e poi eseguito: non si può escludere che sorgano ostacoli (ad es. in sede di V.I.A.) tali da precludere l'ulteriore iter del relativo procedimento approvativo. Donde la necessità, per poter fare assurgere il nuovo testo della prescrizione di cui al punto 1.7 cit. ad un sufficiente livello di precettività, senza farla restare allo stadio di mera aspirazione orientativa, di far precedere la deliberazione impugnata (nonché gli stessi provvedimenti di rinnovo delle concessioni minerarie) quantomeno dalla positiva conclusione del subprocedimento di valutazione della compatibilità ambientale dell'opera in esame, se non addirittura dalla positiva conclusione del procedimento di approvazione della stessa. In altre parole, le argomentazioni della Regione, dal momento che confermano che ad oggi, ed a fortiori al tempo dell'adozione degli atti impugnati, il procedimento di approvazione del progetto di invaso da realizzare in località Puretta non ha superato ancora alcuna fase tale da dare sufficienti garanzie in merito alla sua effettiva realizzabilità – per il ché sarebbe stato necessario, come minimo, attendere l'esito positivo del giudizio di compatibilità ambientale

dell'invaso – confermano quella inversione procedimentale prima rilevata, cui si riconnette la fondatezza delle censure della ricorrente.

Ancora minori certezze dà, poi, la pretesa garanzia aggiuntiva di destinare la somma addossata alla società proponente, ove l'invaso in località Puretta sia inadeguato od impossibile da realizzare, ad altre misure comunque idonee a soddisfare il fabbisogno idrico e ciò, oltre che per quanto poc'anzi visto, per una ragione aggiuntiva, emergente dalle stesse difese della Regione. Può, infatti, ritenersi verosimile – anche in mancanza di prove certe ed indiscutibili provenienti dagli atti – che la minore capacità di stoccaggio dell'invaso da eseguire in località Puretta, rispetto al progetto “IDRO-S” per la parte idropotabile (mc. 700.000, anziché mc. 900.000), non comporti, per ciò solo, l'inidoneità di detto invaso a soddisfare l'obiettivo prefissato (integrare l'approvvigionamento idrico per risolvere la situazione di crisi idrica), in ragione del fatto che l'obiettivo in discorso riguarda non già l'intera Val di Cecina, ma solo l'alta Val di Cecina, per la quale persiste la crisi idrica. Tuttavia, una simile giustificazione non può assolutamente ammettersi per la garanzia aggiuntiva, in quanto la mancata indicazione – almeno sommaria – delle “altre misure” idonee a soddisfare l'esigenza di integrazione dell'approvvigionamento idrico, non permette in alcun modo di valutare se tali misure, al di là della loro asserita (ma non comprovata) idoneità, assicurino uno stoccaggio aggiuntivo di dimensioni tali da contribuire a risolvere la suddetta crisi idrica: per far ciò, infatti, sarebbe occorsa una preventiva stima del livello minimo di capacità che l'invaso da realizzare deve avere per garantire la soluzione del problema, il che non risulta sia avvenuto. È dunque fondata, per questo verso, l'ulteriore censura di difetto di istruttoria formulata con il secondo motivo.

In altri termini, una volta rilevata la persistenza della situazione di crisi idrica, quantomeno nell'alta Val di Cecina, l'Amministrazione avrebbe dovuto compiere una stima della capacità che l'invaso o altra opera da realizzare doveva avere per

rispondere all'obiettivo prefissato (partendo, peraltro, dal dato dei mc. 900.000 di stoccaggio aggiuntivo previsti dal progetto "IDRO-S", parte idropotabile) e solo dopo, e di conseguenza ad una simile stima, indicare l'opera da realizzare. La mancanza, nella deliberazione n. 926/2008, della predetta stima determina, perciò, la fondatezza del secondo motivo del gravame originario anche sotto il profilo della carenza di istruttoria (oltre che dello sviamento di potere).

Parimenti non condivisibili sono le obiezioni e repliche formulate, nelle proprie memorie difensive, dalle controinteressate Solvay Chimica Italia S.p.A. ed ATISALE S.p.A..

In particolare, la prima società afferma che la nuova formulazione della prescrizione di cui al punto 1.7 non sarebbe elusiva delle prescrizioni precedenti, né della normativa in materia di V.I.A., ma, al contrario, mirerebbe a far salve dette prescrizioni nel mutato contesto di realizzazione del progetto "IDRO-S". Tale nuova formulazione avrebbe, inoltre, indubbio contenuto precettivo, individuando puntualmente sia lo scopo di tutela ambientale della somma che la Solvay deve corrispondere, sia la misura alternativa, individuata nel progetto (quello dell'invaso in località Puretta) che, al momento, appare più idoneo a soddisfare l'esigenza ambientale, in ragione dell'avanzata fase di progettazione in cui si troverebbe. Del resto, la possibilità di adottare misure compensative è prevista dalla stessa normativa regionale (l'art. 9, comma 2, lett. g) della l.r. n. 79/1998). Oltre al primo, sarebbe, perciò, infondato anche il secondo motivo del ricorso originario. Infatti, la deliberazione n. 926/2008 non avrebbe sganciato la realizzazione del progetto "IDRO-S", per la parte industriale, dall'esecuzione delle opere di mitigazione tese a soddisfare l'esigenza di approvvigionamento idrico dell'alta Val di Cecina, ma, al contrario, sarebbe il frutto della volontà dell'Amministrazione di lasciare collegati i due progetti, realizzando una misura alternativa al progetto "IDRO-S" per la parte

idropotabile, non più eseguibile: misura che mirerebbe, comunque, a risolvere la situazione di crisi idrica.

Su quest'ultimo profilo insiste, con la propria memoria difensiva, anche la ATISALE S.p.A., che fa notare come la parte idropotabile del progetto "IDRO-S" non solo non sia stata stralciata, ma, anzi, ora goda delle risorse economiche necessarie alla sua realizzazione, con l'ulteriore vantaggio che gli eventuali ostacoli burocratici all'esecuzione delle misure compensative non ricadrebbero più, ormai, sulle parti private, non in grado di venirne a capo.

Anche queste obiezioni, tuttavia, non valgono a superare gli elementi sopra riferiti ed in particolare il fatto che il procedimento di approvazione dell'invaso in località Puretta sia in una fase tutt'altro che avanzata (ed a fortiori non lo era al tempo dell'adozione della deliberazione gravata). Il punto è decisivo, perché un eventuale arresto procedimentale (l'esito negativo della V.I.A. o, comunque, la mancata approvazione del progetto) determinerebbe quello sganciamento tra la parte industriale e la parte idropotabile del progetto "IDRO-S" che l'Amministrazione intenderebbe evitare, non potendo – deve ribadirsi – la prescrizione aggiuntiva della destinazione della somma richiesta ad altre misure "comunque idonee", per la sua genericità, costituire garanzia idonea. E va aggiunto che il medesimo rischio si produrrebbe anche in caso di V.I.A. positiva, ma con prescrizioni, ove siffatte prescrizioni finissero per incidere negativamente, in modo determinante, sull'idoneità della misura a contribuire a risolvere la situazione di crisi idrica. Ne deriva, anche per tal via, l'illegittimità della deliberazione n. 926/2008, per non avere essa atteso la conclusione del procedimento di approvazione del progetto di invaso in località Puretta, o, quantomeno, la pronuncia di compatibilità ambientale sullo stesso e le eventuali prescrizioni cui la pronuncia positiva potrebbe esser subordinata.

Dalla fondatezza dei primi due motivi del gravame originario discende la fondatezza anche del terzo (sostanzialmente ripetitivo dei precedenti), Deve essere, invece, respinto il quarto ed ultimo motivo, poiché la delimitazione dell'obiettivo all'esigenza di integrare l'approvvigionamento idrico dell'alta Val di Cecina (anziché dell'intera Val di Cecina, come si ricavava dalle precedenti determinazioni) è giustificata dagli sviluppi procedimentali che hanno portato all'emanazione della deliberazione n. 926/2008. In particolare, nella Conferenza di servizi del 27 febbraio 2008 (v. doc. 5 della Regione) è emerso con nettezza che, mentre si è aggravata la situazione di criticità per il soddisfacimento dei fabbisogni idropotabili dell'alta Val di Cecina (così il rappresentante della Comunità Montana Alta Val di Cecina), la criticità degli approvvigionamenti della bassa Val di Cecina si è ridotta rispetto al 2004 e tende ad ulteriormente ridursi (così il rappresentante della Provincia di Pisa).

La fondatezza dei primi tre motivi del ricorso originario non comporta solo l'illegittimità dell'atto (la deliberazione della Giunta n. 926/2008) con esso impugnato. Comporta, altresì, l'illegittimità in via derivata degli atti conseguenti – i decreti di rinnovo delle concessioni di coltivazione mineraria – impugnati con il ricorso per motivi aggiunti: ricorso che, perciò, è anch'esso da accogliere, stante la fondatezza del primo motivo aggiunto (relativo all'invalidità derivata).

Peraltro, i decreti di rinnovo sono affetti anche da vizi propri, attesa la fondatezza del terzo motivo aggiunto, nella parte in cui con esso si lamenta l'omessa esaustiva considerazione degli studi inviati dal C.N.R. con nota del 23 ottobre 2008. Più specificamente, non è stato adeguatamente considerato lo studio di approfondimento che aveva evidenziato, in riferimento all'altezza media (mt. 10) degli invasi del progetto "IDRO-S" ad uso industriale, il pericolo della formazione di complessi mercurio organici, quali il metilmercurio, raccomandando di prevedere battenti di acqua non superiori a mt. 5 o 6 (cfr. il punto 3) di pag. 3 del

verbale della Conferenza di Servizi del 17 marzo 2009). Sul punto, infatti, la predetta Conferenza di servizi si limita a riportare una dichiarazione del tutto anodina dei rappresentanti della Solvay, secondo cui “il progetto conterrà accorgimenti tecnici e gestionali tesi ad evitare comunque la formazione di tali complessi”: dichiarazione palesemente insufficiente, ove si consideri che con la stessa non viene assunto nessun impegno a prevedere l'altezza dei battenti di acqua in misura non superiore a quella raccomandata dal C.N.R., né, comunque, a conformarsi agli studi dell'A.R.P.A.T. richiamati in proposito dalla Regione nei suoi scritti difensivi. Del resto, dal verbale della Conferenza non risulta esservi stato nessun approfondimento sulla compatibilità della raccomandazione del C.N.R. con il quadro progettuale predisposto dalle società proponenti e sulla fattibilità delle modifiche progettuali necessarie ad assicurare tale compatibilità.

Per questo profilo, quindi, il terzo motivo aggiunto è fondato e da accogliere. Non può essere invece condiviso l'ulteriore profilo nel quale il predetto motivo si articola, concernente l'inosservanza della condizione sospensiva del rilascio delle concessioni minerarie, da ravvisare nelle prescrizioni di cui al punto 1.4, lett. A), lett. B) e lett. C), della pronuncia di compatibilità ambientale. La formulazione di tali prescrizioni, infatti (riguardanti: il monitoraggio dei livelli di falda “ex ante alla realizzazione del progetto”; uno studio specifico circa l'esigenza o meno di impermeabilizzazione delle vasche di accumulo “prima della realizzazione dei cavi”; un progetto che definisca le modalità di laminazione della testa delle piene, anch'esso “prima della realizzazione dei cavi”) sembra, invero, supportare la tesi della Regione che respinge la configurazione della loro osservanza quale condizione sospensiva del rinnovo delle concessioni minerarie, qualificando, invece, la loro inosservanza come condizione risolutiva delle concessioni rinnovate: si parla, infatti, di monitoraggi, studi e progetti da effettuare prima della realizzazione dell'opera, e non già prima del rinnovo delle concessioni. Neppure si

può condividere la doglianza di illegittima composizione della Conferenza di servizi del 17 marzo 2009 per omesso invito a parteciparvi al C.N.R. ed all'A.R.P.A.T., non avendo la ricorrente specificato le previsioni normative alle quali ricondurre l'obbligatorietà di un simile invito.

Attesa la fondatezza del primo motivo aggiunto (relativo all'invalidità derivata degli atti impugnati con i motivi aggiunti), nonché del terzo motivo, per l'aspetto appena rammentato, il Collegio ritiene di prescindere dall'esame degli ulteriori motivi aggiunti, da considerare assorbiti.

In definitiva, sia il ricorso originario, attesa la fondatezza dei primi tre motivi, sia quello per motivi aggiunti, attesa la fondatezza del primo e (in parte) del terzo motivo aggiunto – e con assorbimento dei rimanenti – sono fondati e da accogliere. Per conseguenza, si debbono annullare gli atti con essi gravati e cioè, rispettivamente, la deliberazione della Giunta Regionale n. 926/2008 ed i decreti nn. 1755 e 1756 del 17 aprile 2009, di rinnovo delle concessioni di coltivazione mineraria.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Seconda Sezione, così definitivamente pronunciando sul ricorso originario e su quello per motivi aggiunti indicati in epigrafe, li accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti con essi impugnati.

Condanna l'Amministrazione resistente e le controinteressate indivisamente al pagamento di spese ed onorari di causa, che liquida in misura forfettaria in complessivi € 4.000,00 (quattromila/00), più gli accessori di legge.

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

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 4 giugno 2010, con l'intervento dei Magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Ivo Correale, Primo Referendario

Pietro De Berardinis, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/12/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO