

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA
TOSCANA**

Ricorso

per il COMUNE DI CAMPI BISENZIO, con sede in Piazza Dante, n. 36, Campi Bisenzio, codice fiscale 00421110487, in persona del Sindaco *pro tempore*, Emiliano Fossi, rappresentato e difeso nel presente giudizio, giusta delibera di Giunta Comunale n. 171 del 29 dicembre 2015, dall'avv. Agostino Zanelli Quarantini (C.F. ZNLGTN73L17F2051 – pec: agostino.zanelliquarantini@firenze.pecavvocati.it, fax 0552655689), presso il cui studio in Firenze, Lungarno Amerigo Vespucci, 58, elegge domicilio giusta procura alle liti a margine del presente atto,

contro

la CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE (c.f./p.iva 01709770489), in persona del Sindaco Metropolitano *pro tempore*

nonché nei confronti

della SOCIETÀ Q.tHermo S.R.L. (c.f./p.iva 06261680489), in persona del legale rappresentante *pro tempore*

e, per quanto occorrer possa, nei confronti

del COMUNE DI SESTO FIORENTINO (c.f./p.iva 00420010480), in persona del Commissario straordinario *pro tempore*

MANDATO: io sottoscritto, Emiliano Fossi, nella mia qualità di Sindaco *pro tempore* del Comune di Campi Bisenzio, vista la delibera di Giunta Comunale n. 171 del 29.12.2015 delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio, in ogni suo stato, fase e grado, anche esecutiva, l'avv. Agostino Zanelli Quarantini, C.F. ZNLGTN73L17F2051, pec agostino.zanelliquarantini@firenze.pecavvocati.it, conferendogli ogni più ampia facoltà ed eleggo domicilio presso il Suo Studio in Firenze, Lungarno Vespucci 58. Ai sensi del d.lgs n. 196/03 ed ai soli fini dell'esercizio del presente mandato, autorizzo il medesimo difensore al trattamento dei miei dati personali.

per il Comune di Campi Bisenzio

(Emiliano Fossi)
Sindaco *pro tempore*
E' autografa

avv. Agostino Zanelli
Quarantini

della REGIONE TOSCANA (c.f./p.iva 01386030488), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale

per l'annullamento

- dell'atto dirigenziale n. 4688 del 23-11-2015 con cui la Città Metropolitana di Firenze ha autorizzato la ditta Q.tHermo s.r.l. alla realizzazione e gestione di un impianto di incenerimento rifiuti non pericolosi con recupero energetico mediante produzione di energia elettrica;
- del verbale e delle determinazioni assunte dalla Conferenza di servizi del 06-08-2015;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale anche se non conosciuto dalla ricorrente

*** **

PREMESSE DI FATTO

1. La localizzazione del termovalorizzatore nel centro della Piana Fiorentina, in località Case Passerini è derivata da una complessa discussione politica che ha visto anche lo svolgimento di un referendum a livello comunale. Il termovalorizzatore rappresenta un'opera strategica per la gestione dei rifiuti, ma allo stesso tempo risulta accompagnato da potenziali rischi per l'ambiente e la salute dei cittadini.

1.1. Per verificare la compatibilità e le ricadute sulla cittadinanza, nel 2005 è stata svolta una Valutazione di Impatto Sanitario (VIS) che ha restituito un parere sostanzialmente positivo, indicando, tuttavia, alcune opere di mitigazione e compensazione a tal fine necessarie.

Nel documento conclusivo della VIS del 30 gennaio 2005 (**doc. 2**) si legge, infatti, che nella comparazione fra il sito Osmannoro 2000 e Case Passerini è risultata migliore la localizzazione di Case Passerini e che un'analisi della progettualità di massima ha permesso di valutare positivamente l'intervento di rinaturalizzazione dell'area consistente nella

creazione di alcune aree a bosco collocate nella vicinanza del sito e composte da essenze accuratamente scelte sulla base delle loro potenzialità disinquinanti (pag. 10). In particolare, nelle conclusioni si legge che *“tale intervento è stimato capace di ridurre significativamente, ed eliminare in alcuni casi, l'impatto del termovalorizzatore relativamente a diversi inquinanti. È da notare inoltre che l'effetto positivo sarebbe comunque visibile, anche in assenza del termovalorizzatore, poiché il bosco è in grado di ridurre l'impatto di diverse fonti, ad es. traffico veicolare. La valutazione dell'effetto del bosco è risultata positiva anche a medio-lungo termine, consigliando fortemente la realizzazione di un progetto esecutivo e dell'opera stessa”*.

1.2. Successivamente, in data 2 agosto 2005 è stato sottoscritto il *“Protocollo di Intesa per la localizzazione dell'impianto di termovalorizzazione della Piana Fiorentina e per gli interventi di riqualificazione e di miglioramento ambientale”* fra la Provincia di Firenze, i Comuni di Firenze, di Campi Bisenzio, di Sesto Fiorentino e l'ATO 6, in attuazione della DGP n° 275 del 28 luglio 2005, con il quale le Amministrazioni firmatarie hanno ritenuto (art. 1, comma 3, lett. c) *“indispensabili ai fini del miglioramento ambientale del quadrante ove sarà inserito l'impianto stesso: [...] c) le opere di rinaturalizzazione (boschi della Piana) che dovranno essere realizzati prima dell'avvio dei lavori e durante la fase di procedura V.I.A. relativa all'impianto medesimo”* (doc. 3).

In ragione della notevole rilevanza attribuita alle opere di rinaturalizzazione in oggetto, l'art. 1, comma 4, del Protocollo stabilisce che *“Conseguentemente la realizzazione dell'impianto potrà essere avviata solo a condizione che gli interventi di miglioramento ambientale siano definiti, finanziati, progettati e realizzati, contestualmente alla progettazione, costruzione e gestione dell'impianto stesso”*.

Inoltre, all'art. 2 del medesimo Protocollo di Intesa, la Provincia di Firenze si è impegnata:

- comma 1: *“a definire e sottoscrivere, prima dell’approvazione del progetto definitivo dell’impianto di cui all’art. 1 comma, un accordo di programma con la Regione Toscana per il finanziamento dell’acquisizione delle aree e della realizzazione del Parco della Piana”*;
- comma 2: *“come condizione irrinunciabile per la realizzazione dell’impianto, al finanziamento degli interventi di rinaturalizzazione (Boschi della Piana), sia nei pressi dell’attuale impianto di Case Passerini che dell’area denominata Osmannoro 2000. Si intendono per aree boscate , in linea di massima, quelle indicate in rosso e blu nella carta 4.1 del documento di “Valutazione del sistema del verde per la mitigazione del Termovalorizzatore sulla qualità dell’Aria della Piana Fiorentina” elaborato dal Dipartimento di Ortoflorofrutticoltura allegato alla terza fase della Vis”*

Successivamente, tenuto conto del Protocollo di intesa del 2 agosto 2005 e delle indicazioni del Piano Provinciale Rifiuti, in data 28 settembre 2005 è stato firmato un Protocollo di addendum nel quale la localizzazione dell’impianto di termovalorizzazione dei rifiuti è stata definita all’interno del sito impiantistico esistente posto in loc. “Case Passerini”.

1.3. Il Piano Provinciale di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati di Firenze è stato dunque modificato di conseguenza con DCP n° 133 del 28 luglio 2006 (BURT n. 44 del 31 ottobre 2006). In particolare, nell’Allegato parte integrante C) - Allegato 15 – Scheda di Localizzazione – 3.4. Località Case Passerini – Comune di Sesto Fiorentino, si legge, nella sezione “f) *Valutazione preliminare qualitativa degli effetti ambientali*” con riferimento agli “*effetti sulla qualità dell’aria*” che “*L’impianto costituisce comunque una sorgente emissiva aggiuntiva a carattere puntuale, che va ad influire sull’attuale quadro emissivo proprio di un’area ad intensa antropizzazione, interessata anche da consistenti flussi di traffico veicolare. Tuttavia le opere di mitigazioni ambientale previste e la sostanziale riqualificazione ambientale dell’intera area (interventi di*

rimboschimento, creazione di parchi, realizzazione di reti di teleriscaldamento, interventi sulla viabilità, ecc.) comporteranno un bilancio ambientale sostanzialmente positivo” (doc. 4).

Tale previsione impiantistica, con la relativa localizzazione, è stata successivamente confermata dal “Piano Straordinario” approvato ai sensi dell’ art. 27, comma 3 della L.R. 61/2007 da parte delle Comunità di Ambito ATO 5, ATO 6 e ATO 10 e il cui avviso di avvenuta approvazione è stato pubblicato sul BURT n° 33 del 13.8.2008.

Sulla base degli accordi assunti nei sopra richiamati Protocolli d’intesa, e allo scopo di conseguire il miglioramento ambientale della Piana Fiorentina, con la contestuale mitigazione degli eventuali effetti dovuti alla realizzazione del termovalorizzatore dei RSU, la Provincia di Firenze ha approvato, con D.G.P. n° 36 del 04/03/2008, il progetto preliminare dell’intervento denominato “I Boschi della Piana”, relativo alla realizzazione di un parco periurbano di circa 30 ettari nell’ area della Piana Fiorentina.

A seguito, tra l’altro, della modifica del perimetro dell’intervento e della conseguente rideterminazione delle aree da assoggettare ad apposizione di vincolo preordinato all’esproprio da parte del Comune di Sesto Fiorentino si è resa necessaria la modifica del progetto preliminare dell’intervento denominato “I Boschi della Piana” che è stato, quindi, approvato dalla Provincia di Firenze con la D.G.P. n° 40/2009.

1.4. In data 22 aprile 2009 è stato quindi stipulato apposito Accordo di programma fra la Provincia di Firenze ed il Comune di Sesto Fiorentino (decreto del Presidente della Provincia n. 58 del 23 settembre 2009 - BURT n. 40 del 7 ottobre 2009, **doc. 5**), nel quale le Amministrazioni hanno stabilito di procedere al finanziamento, alla progettazione ed alla realizzazione delle opere di riqualificazione e

miglioramento ambientale della Piana Fiorentina relativamente all'intervento denominato "I Boschi della Piana".

Tale progetto, si legge nell'Accordo di Programma, prevede la realizzazione di un parco periurbano di circa 35 ettari, 20 dei quali destinati ad aree boschive ed arbustive, in prossimità del futuro termovalorizzatore di Case Passerini che dovrà essere realizzato avendo come priorità quella di *"migliorare la qualità dell'aria con particolare riferimento alle emissioni prodotte dal termovalorizzatore"*.

Inoltre, il Comune di Sesto Fiorentino ha, poi, provveduto all'adozione (delibera consiliare n. 58 del 23.07.2009) ed all'approvazione (delibera consiliare n. 71 del 10.11.2009) della "Variante al vigente RUC" con apposizione del relativo vincolo preordinato all'esproprio sulle aree interessate dall'opera pubblica Ag-V Boschi della Piana.

1.5. Le stesse misure sono confluite anche nel Piano Interprovinciale dei Rifiuti (PIR), la cui approvazione è stata pubblicata sul BURT n. 27 del 3 luglio 2013, nel cui allegato Rapporto Ambientale è riportato che, con riferimento al nuovo impianto di termovalorizzazione Case Passerini, *"Come previsto dalla VIS (Valutazione di Impatto Sanitario) dovrà essere realizzato il parco periurbano denominato "Boschi della piana" di circa 20 ha boscati, secondo il modello realizzato dall'Università di Firenze, con funzioni di abbattimento degli inquinanti atmosferici"* (cfr. pag. 133, doc. 6).

1.6. La realizzazione delle opere di mitigazione, infine, quale presupposto condizionante la sostenibilità ambientale dell'intervento, è presente anche nello Studio di Impatto Ambientale elaborato dalla società proponente e approvato con Delibera di Giunta Provinciale n. 62 del 17 aprile 2014. Nello Studio si legge, infatti, che le opere di mitigazione proposte dalla Società sono ridotte al minimo, in quanto *"La pianificazione territoriale prevede peraltro interventi di mitigazione"*

per la realizzazione del termovalorizzatore ed in particolare la piantumazione di un'area di circa 20 ettari destinata a boschetti, parte di una previsione complessiva stimata in 500 ettari, all'interno dell'area del Parco della Piana" (pag. 32, Sintesi non tecnica, doc. 7).

* * * *

2. In data 17 aprile 2013, la Società Q.tHerma srl ha depositato "Domanda di Autorizzazione Unica per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ai sensi della L.R. 24 febbraio 2005 n. 39".

A seguito del rilascio di parere favorevole in ordine alla compatibilità ambientale del progetto definitivo presentato dalla Società (delibera di Giunta provinciale n. 52/2014, sopra richiamata), la Città Metropolitana di Firenze, in qualità di titolare del procedimento, ha unificato i procedimenti autorizzativi inerenti l'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) e l'autorizzazione unica ai sensi della L.R. 39/2005 e D.Lgs. 387/2013, relativa alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

2.1. La prima seduta della Conferenza di servizi si è tenuta in data 17 novembre 2014 (doc. 8).

In tale occasione, il Comune di Campi Bisenzio, con parere 13 novembre 2014 acquisito al protocollo della Provincia di Firenze n. 526986/2014 del 17 novembre 2014 (doc. 9), richiamando le opere di miglioramento ambientale previste nel Protocollo di intesa del 2005 (doc. 3) e nell'Accordo di programma del 2009 (doc. 5), ha constatato "la mancata preparazione propedeutica del territorio, necessario per accettare questa nuova infrastruttura impiantistica" in quanto le opere di miglioramento ambientale e/o compensazione non sono state realizzate.

Inoltre, il Comune, sul presupposto che la realizzazione delle opere di miglioramento ambientale costituisce una condizione necessaria e

preliminare all'entrata in funzione di nuovi impianti ed infrastrutture dal rilevante peso ambientale, ha dichiarato espressamente che *“non sussistono le condizioni tali per autorizzare in questa fase la realizzazione del nuovo impianto di termovalorizzazione”* ed ha formulato espressa richiesta di sospensione dell'iter autorizzativo, in attesa dell'attuazione di tutte le misure di compensazione e miglioramento ambientale previste nella Valutazione di Impatto Sanitario (V.I.S.), misure che negli anni tra il 2005 ed il 2009, come sopra visto, sono state oggetto di specifici protocolli d'intesa ed accordi di programma per regolarne e finanziarne la realizzazione.

2.2. Tale posizione è stata ribadita anche nel corso della seconda convocazione della Conferenza di servizi, tenutasi in data 3 luglio 2015, nel cui verbale si legge che il Comune di Campi Bisenzio ha rilasciato parere contrario con richiesta di sospensione del procedimento e con richiesta di subordinare il parere rispetto alla conformità urbanistica alla realizzazione delle opere di mitigazione e miglioramento ambientale (**doc. 10**). Come indicato, infatti, nel parere del 12 giugno 2015 (prot. n. 0327008 del 17.06.2015, **doc. 11**), allegato al verbale della Conferenza, il Comune *“ribadisce nuovamente il proprio parere negativo, già espresso nella precedente seduta della CdS del 17/11/2014, chiedendo esplicitamente che si proceda alla sospensione a tempo indeterminato dell'iter amministrativo legato alla realizzazione del nuovo impianto di termovalorizzazione, fin tanto che il proponente Q.t.Hermo srl, di concerto con gli Enti territoriali preposti non dia fattivo avvio alle opere di mitigazione e miglioramento ambientale”*, allegando, per completezza, il parere 13 novembre 2014 (prot. n. 526986/2014 del 17 novembre 2014) già allegato al verbale della seduta della CdS del 17 novembre 2014 (**doc. 9**).

2.3. All'esito della seduta del 3 luglio 2014, la Conferenza di servizi è stata sospesa e riconvocata in data 6 agosto 2014 (**doc. 12**).

Nel corso di tale seduta, alla quale il Comune non ha partecipato, la Città Metropolitana di Firenze (ex Provincia di Firenze), ha risposto alle

altre osservazioni formulate dal Comune nelle precedenti sedute senza però prendere posizione alcuna in merito alla richiesta di sospensione né in merito agli interventi di mitigazione e miglioramento ambientale dallo stesso sollecitati.

In ragione dell'assenza del Comune, quindi, la Città Metropolitana, ai sensi del comma 7 dell'art. 14^{ter}, legge n. 241/1990, ha considerato acquisito l'assenso dell'Amministrazione comunale in quanto il suo rappresentante non avrebbe espresso definitivamente la volontà dell'Ente rappresentato ed ha così provveduto ad esprimere parere favorevole al rilascio dell'Autorizzazione Unica alla realizzazione e gestione dell'impianto in oggetto.

2.4. Tale parere è poi confluito nel successivo atto dirigenziale n. 4688 del 23 novembre 2015 (doc. 13) con cui la Città Metropolitana ha rilasciato alla Società Q.tHermo s.r.l. l'Autorizzazione Unica per la realizzazione e gestione dell'impianto e l'Autorizzazione Integrata Ambientale alla sua realizzazione ed esercizio, senza affrontare in alcun modo il problema della realizzazione delle necessarie opere di compensazione e miglioramento ambientale.

** * **

3. I provvedimenti impugnati sono illegittimi e gravemente lesivi degli interessi dell'Amministrazione comunale ricorrente per i seguenti motivi di

DIRITTO

** * **

I MOTIVO: Violazione e falsa applicazione artt. 14 ter, legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione art. 20, comma 4, legge n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione art. 3, legge 10 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Violazione principio leale collaborazione fra Pubbliche Amministrazioni.

1. I provvedimenti impugnati sono innanzitutto illegittimi laddove considerano come acquisito tacitamente l'assenso del Comune ai sensi dell'art. 14 ter della legge n. 241 del 1990, data la mancata partecipazione alla Conferenza di servizi del 6 agosto 2015.

Come ricordato nelle premesse di fatto, la Provincia di Firenze ha convocato per il 17 novembre 2014 apposita Conferenza di servizi avente ad oggetto "Procedimento Unificato ai sensi dell'art. 12 della L.R. 39/2005-D.lgs. n. 387/2003" finalizzato al rilascio della relativa Autorizzazione Unica, comprensiva, fra l'altro, ai sensi di quanto disposto dagli art. 11, comma 2, e 12, comma 7, L.R. n. 39/2005, anche di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) (cfr. fra l'altro pag. 9, verbale CdS 06-08-15, doc. 12).

Secondo quanto disposto, infatti, dall'art. 12, comma 7, L.R. n. 39/2005, l'autorizzazione integrata ambientale è acquisita nell'ambito del procedimento unificato.

1.1. Ai sensi di quanto disposto dal richiamato art. 14 ter, comma 7, legge n. 241/1990, *"Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata"*.

Tale norma, preposta a salvaguardia della tutela dell'ambiente in presenza di procedimenti di particolare rilevanza come VIA, VAS e AIA - in ossequio al disposto dell'art. 20, comma 4, legge n. 241/1990, secondo cui il meccanismo del silenzio assenso non si applica ad atti e procedimenti riguardanti l'ambiente - è, senza dubbio alcuno, applicabile al caso di specie.

La Conferenza di servizi in oggetto, infatti, è, come ampiamente evidenziato, finalizzata all'adozione, fra l'altro, di un provvedimento di

AIA, come indicato al precedente par. 1, avente ad oggetto la realizzazione di un termovalorizzatore, in un'area, oltretutto, densamente abitata.

La Città Metropolitana di Firenze, quindi, non avrebbe potuto, in ogni caso, anche a voler ritenere che il Comune non avesse espresso definitivamente la propria volontà, applicare il disposto di cui all'art. 14 ter, comma 7, citato, in ragione della tipologia di procedimento in corso.

Da tali considerazioni consegue l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per i motivi rubricati in epigrafe.

1.2. Peraltro, non è corretto affermare che il Comune non ha espresso la propria volontà definitiva in sede di Conferenza di servizi.

Nell'ambito dei lavori di tale conferenza di servizi, l'Amministrazione ha espresso il proprio parere negativo alla realizzazione dell'impianto sia nella seduta del 17 novembre 2014 che in quella del 3 luglio 2015.

In particolare, in entrambe le riunioni, il Comune ha (parere del 13 novembre 2014, **doc. 9** e parere del 12 giugno 2015, **doc. 11**):

- constatato *“la mancata preparazione propedeutica del territorio, necessario per accettare questa nuova infrastruttura impiantistica”* in quanto le opere di miglioramento ambientale e/o compensazione (cd. Boschi della Piana) non sono state realizzate;
- dichiarato espressamente che *“non sussistono le condizioni tali per autorizzare in questa fase la realizzazione del nuovo impianto di termovalorizzazione”*;
- chiesto esplicitamente la sospensione a tempo indeterminato dell'iter amministrativo legato alla realizzazione del nuovo impianto di termovalorizzazione, sin tanto che il proponente Q.tHermo srl, di concerto con gli Enti territoriali preposti non avrà dato fattivo avvio alle opere di mitigazione e miglioramento ambientale;

Ciò premesso, occorre evidenziare che l'assenza alla seduta del 6 agosto 2015 non rileva ai fini della presunta omessa espressione definitiva del proprio parere per due ordini di motivi.

In primo luogo, la riunione del 6 agosto costituiva una mera prosecuzione di quella del 3 luglio, giusta sospensione richiesta dal proponente, e, di conseguenza, il dissenso espresso in tale sede copriva anche la seconda fase della seduta, anche se il rappresentante del Comune non era presente.

Sul punto, il **Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza 18 dicembre 2015, n. 5748** ha stabilito, infatti, che *“è valido il dissenso dell'amministrazione [...] che sia stato espresso e riversato in atti della conferenza di servizi ancorchè il rappresentante della medesima amministrazione non sia stato fisicamente presente ai lavori dell'ufficio”*.

In ogni caso, la Città Metropolitana non ha formulato alcuna considerazione in merito alle motivazioni del dissenso espresso dal Comune circa la necessaria subordinazione dell'autorizzazione alla realizzazione del termovalorizzatore alla realizzazione del progetto cd. I Boschi della Piana, con ciò sollevando il Comune da dover prendere nuova posizione sul punto, avendo già espresso in via definitiva il proprio parere negativo.

** * **

II MOTIVO: Violazione e falsa applicazione artt. 14 quater, legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione art. 3, legge 10 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Violazione principio leale collaborazione fra Pubbliche Amministrazioni. Nullità.

2.1. Alla luce del parere negativo motivato e costruttivamente espresso da parte del Comune in sede di Conferenza di servizi, quindi, la Città Metropolitana avrebbe potuto superare il dissenso del Comune solo

applicando la procedura appositamente prevista a tal fine dall'art. 14 *quater* della legge n. 241/1990, ovvero, ai sensi del comma 3, mediante rimessione della questione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, trattandosi, oltretutto, di parere negativo espresso da Amministrazione preposta alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei propri cittadini, nell'ambito di tale competenza (si ricorda, infatti, che, come indicato nella VIS del 2005 la realizzazione del progetto dei cd. Boschi della Piana costituisce elemento fondamentale per abbattere le immissioni nocive del termovalorizzatore nell'aria).

In ogni caso, anche a voler ritenere non qualificato il dissenso del Comune, quantomeno la Città Metropolitana avrebbe dovuto applicare il criterio ordinario secondo cui *“se i consensi risultano prevalenti, i dissensi sono considerati tamquam non esset, o meglio, superabili dall'amministrazione procedente nell'esercizio del proprio potere sostitutivo, ancorchè sulla base di adeguata motivazione”* (R. GAROFOLI – G. FERRARI, *Manuale di diritto Amministrativo*, VII ed. 2013-2014, pag. 1059).

La questione, invece, non è stata rimessa al Consiglio dei Ministri, né la Città Metropolitana ha fornito congrua motivazione per superare il dissenso espresso dal Comune nel verbale della Conferenza di servizi del 6 agosto 2015, né, tantomeno, nel provvedimento finale di rilascio delle autorizzazioni richieste dalla Società proponente.

Data la mancata applicazione della procedura richiesta in materia, quindi, non può dirsi in alcun modo superato il dissenso manifestato dal Comune di Campi Bisenzio in sede di Conferenza di servizi.

Al contrario, è ravvisabile un ipotesi di nullità dell'autorizzazione per mancata applicazione del modulo previsto dall'art. 14 *quater* della legge n. 241/1990 per il superamento del motivato dissenso dell'amministrazione preposta alla tutela degli interessi sensibili ivi indicati (cfr. **Consiglio di Stato, sez. VI, 10 marzo 2014, n. 1144**), o quanto meno, di illegittimità per

violazione, nell'ambito della Conferenza di servizi, dell'art. 14 ter, comma 7, nonché per difetto di motivazione, dato che l'Autorità procedente non ha preso posizione alcuna sulle articolate argomentazioni formulate dal Comune.

** * **

III MOTIVO: Violazione e falsa applicazione Valutazione Impatto Sanitario 30 gennaio 2005. Violazione e falsa applicazione art. 1, comma 4, Protocollo Intesa del 2 agosto 2005. Violazione e falsa applicazione Piano Provinciale di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati di Firenze (D.C.P. n° 133 del 28 luglio 2006). Violazione falsa applicazione D.G.P. Provincia di Firenze n°36 del 04/03/2008. Violazione e falsa applicazione D.G.P. Provincia di Firenze n. 40/2009. Violazione e falsa applicazione Accordo di Programma 22 aprile 2009. Violazione falsa applicazione Piano Interprovinciale dei Rifiuti (PIR) pubblicato sul BURT n. 27 del 3 luglio 2013. Violazione e falsa applicazione D.G.P. Provincia di Firenze n. 62 del 17 aprile 2014. Violazione art. 3, legge n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria e contraddittorietà anche fra atti amministrativi.

3.1. Come analiticamente indicato nelle premesse di fatto, la localizzazione dell'impianto di termovalorizzazione dei rifiuti nell'attuale sito di Case Passerini è stata prescelta - tramite strumenti di pianificazione concordata ai quali ha preso parte anche il Comune di Campi Bisenzio - sul presupposto della realizzazione di determinate misure di mitigazione, individuate all'esito della Valutazione di impatto sanitario condotta a tutela della salute delle popolazioni limitrofe (inclusa evidentemente anche quella di Campi) e completata nel 2005.

Dal quadro delineato nelle premesse di fatto emerge, quindi, che la realizzazione e l'esercizio dell'impianto nel sito prescelto (Case Passerini) è

inscindibilmente legata alla realizzazione delle necessarie opere di mitigazione funzionali al contenimento degli effetti delle emissioni provenienti dallo stesso, opere individuate dalla VIS nel 2005 e recepite nei successivi protocolli di intesa, e accordi di programma e, da questi, confluite, poi, anche strumenti di pianificazione successivi.

L'atto dirigenziale n. 4688 adottato dalla Città Metropolitana in data 23 novembre 2015 è, quindi, illegittimo in quanto, non richiamando nelle condizioni dell'autorizzazione la realizzazione delle già previste opere di mitigazione, ovvero il progetto dei cd. Boschi della Piana, la viabilità alternativa e la rete di teleriscaldamento, si pone:

- in violazione degli specifici obblighi conclusi con le amministrazioni interessate (si veda, in particolare, il Protocollo 2 agosto 2005 e gli atti conseguenti);
- in contrasto con gli strumenti di pianificazione di settore (in particolare, con il vigente Piano Interprovinciale di Gestione di rifiuti)

I richiamati accordi e atti, infatti, come visto nelle premesse di fatto, considerano l'impianto di termovalorizzazione compatibile con gli obiettivi ambientali solo all'interno del quadro di rinaturalizzazione delle aree limitrofe.

3.2. In particolare, l'atto è illegittimo per espressa violazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 4, del Protocollo di Intesa del 2 agosto 2005, secondo cui “la realizzazione dell'impianto potrà essere avviata solo a condizione che gli interventi di miglioramento ambientale siano definiti, finanziati, progettati e realizzati, contestualmente alla progettazione, costruzione e gestione dell'impianto stesso” (doc. 3).

È evidente, dalla lettura del disposto di tale norma, che nel provvedimento di autorizzazione dell'impianto l'Autorità procedente avrebbe dovuto condizionare l'avvio della sua realizzazione alla'esecuzione

degli interventi di miglioramento ambientale previsti, ovvero il progetto cd. de I Boschi della Piana la viabilità alternativa e la rete di teleriscaldamento

Diversamente, non vi è alcuna traccia, neanche nei lavori della Conferenza di servizi – fatto salvo il parere negativo del Comune di Campi Bisenzio – della necessaria realizzazione di tali interventi prima, o quantomeno, contestualmente, all'avvio dei lavori di realizzazione dell'impianto.

3.3. Parimenti, l'autorizzazione si pone in esplicito contrasto anche con:

- il Piano Provinciale di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati di Firenze (DCP n° 133 del 28 luglio 2006 - BURT n. 44 del 31 ottobre 2006, **doc. 4**), nel quale, all'Allegato parte integrante C) - Allegato 15 – Scheda di Localizzazione – 3.4. Località Case Passerini – Comune di Sesto Fiorentino nella sezione “f) *Valutazione preliminare qualitativa degli effetti ambientali*” con riferimento agli “*effetti sulla qualità dell'aria*”, si legge che “*L'impianto costituisce comunque una sorgente emissiva aggiuntiva a carattere puntuale, che va ad influire sull'attuale quadro emissivo proprio di un'area ad intensa antropizzazione, interessata anche da consistenti flussi di traffico veicolare. Tuttavia le opere di mitigazioni ambientale previste e la sostanziale riqualificazione ambientale dell'intera area (interventi di rimboschimento, creazione di parchi, realizzazione di reti di teleriscaldamento, interventi sulla viabilità, ecc.) comporteranno un bilancio ambientale sostanzialmente positivo*”;
- il Piano Interprovinciale dei Rifiuti (PIR), la cui approvazione è stata pubblicata sul BURT n. 27 del 3 luglio 2013, nel cui allegato Rapporto Ambientale è riportato che, con riferimento al nuovo impianto di termovalorizzazione Case Passerini, “*Come previsto dalla VIS (Valutazione di Impatto Sanitario) dovrà essere realizzato il parco periurbano denominato “Boschi della piana” di circa 20*

ha boscati, secondo il modello realizzato dall'Università di Firenze, con funzioni di abbattimento degli inquinanti atmosferici" (cfr. pag. 133, **doc. 6**).

3.4. Inoltre, l'impugnata autorizzazione risulta essere illegittima anche per contraddittorietà con i precedenti atti amministrativi adottati dalla stessa Provincia di Firenze (oggi, Città Metropolitana), in quanto sussiste un contrasto inconciliabile fra loro, tale da far sorgere dubbi su quale sia l'effettiva volontà dell'Amministrazione.

Si ricorda, infatti, che:

- con D.G.P. n°36 del 04/03/2008 e n° 40/2008, la Provincia di Firenze ha approvato il progetto preliminare dell'intervento denominato I Boschi della Piana;
- con l'Accordo di Programma 22 aprile 2009 (**doc. 5**), la Provincia si è impegnata ad avviare le lavorazioni per la realizzazione del progetto I Boschi della Piana entro la primavera del 2009 (art. 5, lett. B), punto 1);
- con D.G.P. n. 62 del 17 aprile 2014 la Provincia di Firenze ha approvato uno Studio di Impatto Ambientale nel quale il proponente ha ridotto al minimo gli interventi di mitigazione ambientale in quanto *"La pianificazione territoriale prevede peraltro interventi di mitigazione per la realizzazione del termovalorizzatore ed in particolare la piantumazione di un'area di circa 20 ettari destinata a boschetti, parte di una previsione complessiva stimata in 500 ettari, all'interno dell'area del Parco della Piana"* (pag. 32, Sintesi non tecnica, **doc. 7**).

Diversamente, le altre misure compensative previste dalla VIS (teleriscaldamento e viabilità alternativa), seppur indicate nel Piano Provinciale di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati di Firenze del 2006 (**doc. 4**) tra le opere di mitigazione ambientale previste che comporteranno un bilancio ambientale sostanzialmente positivo per l'area in oggetto, non sono state neppure preliminarmente avviate.

Alla luce dell'adozione di tali atti da parte dell'Amministrazione convenuta, non è, quindi, dato comprendere il motivo per cui la stessa non ha condizionato l'impugnata autorizzazione alla realizzazione de I Boschi della Piana essendone essa stessa promotrice e finanziatrice, con ciò evidenziando il difetto di motivazione del provvedimento impugnato e la sua contraddittorietà.

Da tali considerazioni è evidente l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per i motivi rubricati in epigrafe.

** * **

IV MOTIVO: Violazione e falsa applicazione art. 26, L.R. 24 febbraio 2005, n. 39. Violazione e falsa applicazione D.G.P. Firenze n. 62 del 17 aprile 2014. Violazione e falsa applicazione art. 3, legge. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione art. 32 Cost. Eccesso di potere per difetto di motivazione e difetto di istruttoria.

4.1. L'atto dirigenziale n. 4688/2015 impugnato impone come prescrizioni in ambito di compensazione ambientale solo interventi di mitigazione del temporaneo o permanente degrado degli attuali incolti (punto 2, allegato n. 4, doc. 13) e la mera "sostituzione dell'esistente rivestimento in cls sul Colatore destro con un rivestimento in massi ciclopici di scogliera" (punto 3.7., allegato 4 *cit.*).

È evidente che si tratta di interventi di mitigazione ambientale irrisori a fronte della realizzazione di un termovalorizzatore.

Come indicato, infatti, nel documento "Progetti di territorio di rilevanza regionale: Il parco agricolo della Piana Integrazione al Piano di Indirizzo territoriale della Toscana – PITT" del 21 febbraio 2011 (doc. 14, pag. 28), "Il progetto dei Boschi della Piana, viene indicato come il primo nucleo di una estesa azione di valorizzazione ambientale che complessivamente interesserà oltre 500 ha e trova il suo inquadramento programmatico-funzionale proprio nella Valutazione di Impatto Sanitario del Termovalorizzatore di Case Passerini. La VIS, ha infatti prodotto, fra le

diverse proposte volte alla mitigazione degli effetti ambientali, uno studio realizzato dal Dipartimento di Ortoflorofrutticoltura dell'Università di Firenze riguardante appunto i contributi positivi della vegetazione arborea sulla qualità dell'aria. Con la realizzazione di circa 20 ha boscati è previsto un effetto positivo sulla riduzione di emissioni inquinanti. Tale intervento agirebbe non solo mitigando gli impatti connessi al termovalorizzatore ma apporterebbe notevoli benefici al quadro di inquinanti risultanti dalle emissioni della attigua autostrada A1, della quale peraltro è in corso il potenziamento. Lo studio dell'Università allegato al preliminare sottolinea la positività sulla qualità dell'aria a livello sia locale che regionale sull'ambiente atmosferico urbano. Le quattro vie preferenziali attraverso le quali gli alberi sortiscono questo influsso positivo sono:

- Riduzione della temperatura ed altri effetti microclimatici;
- Rimozione diretta di inquinanti atmosferici;
- Emissione di composti organici volatili (VOC);
- Riduzione dei consumi energetici.

Quindi, le conclusioni dello studio, dimostrano che la presenza di un'area verde di 20 ha circostante la sede dell'impianto, "produce risultati estremamente incoraggianti, con riduzioni percentuali per tutti gli inquinanti studiati, comprese fra il 50 ed il 90%".

La realizzazione dell'intervento I Boschi della Piana, quindi, non solo costituisce presupposto per la localizzazione dell'impianto, ma è anche condizione imprescindibile - assieme al teleriscaldamento, alla viabilità alternativa ed alle altre misure di mitigazione ambientale elencate nella VIS e nel Piano Provinciale Rifiuti 2006 - ai fini della tutela della salute della cittadinanza, essendo dichiaratamente insufficienti a tale fine, in sua assenza, le misure di mitigazione progettate dal proponente.

Delle due l'una: o il progetto dei Boschi della Piana e gli altri interventi di mitigazione ambientale vengono realizzati ed allora assumono significato le prescrizioni sopra indicate negli atti impugnati circa le misure

di mitigazione ambientale, o non saranno realizzati ed allora, da un lato, tali misure non possono, in alcun modo, essere considerate sufficienti ad abbattere il problema delle emissioni nocive dell'impianto e, dall'altro, viene meno il presupposto sulla base del quale è stato localizzato l'impianto, con tutte le conseguenze del caso.

Ad ogni modo, la Città Metropolitana avrebbe dovuto prendere posizione in merito in seno alla Conferenza di servizi o quantomeno nel provvedimento autorizzatorio, nel primo caso, sospendendo l'iter o comunque condizionando, come richiesto dal Comune di Campi Bisenzio, la realizzazione dell'impianto alla realizzazione dei Boschi della Piana ovvero, nel secondo caso, negando l'autorizzazione all'impianto essendo venuto meno il presupposto legittimante la sua localizzazione.

Al contrario, nei provvedimenti impugnati non si rinviene alcun riferimento o considerazione da parte dell'Amministrazione procedente sul rapporto fra l'impianto di termovalorizzazione ed il progetto cd. I Boschi della Piana (oltre che delle altre misure compensative della VIS), con evidente integrazione, fra l'altro, dei vizi di difetto di motivazione e di carenza di istruttoria.

3.2. Peraltro, ai sensi di quanto disposto dall'art. 26, comma 2, della L.R. 39/2005 “*La Regione [leggi l’Autorità procedente, ovvero la Città Metropolitana di Firenze] può subordinare il rilascio o le modifiche di un’autorizzazione o concessione a fini energetici, di sua competenza a un accordo relativo all’esecuzione di un programma di misure di compensazione e riequilibrio ambientale, al fine di assicurare la sostenibilità ambientale, territoriale e socio-economica dell’attuazione del progetto*”.

La norma non impone all’Autorità procedente di subordinare il rilascio dell’autorizzazione alla realizzazione di opere di compensazione ambientale, ma è evidente, dato il suo tenore letterale, che l’Autorizzazione costituisce il contenitore naturale all’interno del quale inserire le misure di

mitigazione ambientale, da intendersi quali interventi nel territorio finalizzati alla riduzione dell'impatto ambientale prima e dopo la messa in esercizio dell'impianto.

Ciò rileva, a maggior ragione, nel caso di specie, nel quale gli interventi di mitigazione sono già stati concordati fra le Amministrazioni interessate ed inseriti nella relativa pianificazione come elemento imprescindibile per la localizzazione dell'impianto da autorizzare.

È evidente, quindi, che la Città Metropolitana non poteva esimersi, non solo in qualità di Autorità procedente, ma anche quale parte attiva della realizzazione dell'intervento, dal richiamare il progetto de I Boschi della Piana nell'ambito dell'autorizzazione quale condizione per la realizzazione e gestione dell'impianto, anche in ragione del rispetto dell'art. 32 Cost. in materia di tutela della salute, visti i benefici indiscussi che tale opera di mitigazione ambientale determina.

Di qui l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

P.Q.M.

Voglia questo Ecc.mo TAR adito, *contrariis reiectis*, accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare i provvedimenti impugnati indicati in epigrafe.

Con vittoria di spese e competenze di giudizio.

*** * ***

Si depositano documenti come da separato elenco.

Ai sensi dell'art. 136 c.p.a., il sottoscritto difensore dichiara di voler ricevere le comunicazioni relative al presente giudizio ai seguenti recapiti:
pec: agostino.zanelliquarantini@firenze.pecavvocati.it - fax 0552655689.

Si dichiara, ai sensi del D.P.R. n. 115/2002 che per la presente controversia, di valore indeterminabile, il contributo unificato dovuto è pari a 650 €.

Con ossequio,

Firenze, 21 gennaio 2016



(Avv. Agostino Zanelli Quarantini)