

N. 01651/2008 REG.SEN.

N. 01895/2007 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1895 del 2007, proposto da:
Legambiente - Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore,
Associazione italiana per il World Wide Fund for nature - ong - onlus, in persona del legale
rappresentante pro tempore,
Fondazione per la tutela del territorio del Chianti Classico – Onlus, in persona del legale
rappresentante pro tempore,
rappresentate e difese dall'avv. Marco Rossi, con domicilio eletto presso Marco Rossi in Firenze,
via Fra Bartolommeo, 5;

contro

Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale, rappresentata e difesa dagli avv.
Lucia Bora, Barbara Mancino, con domicilio eletto presso Barbara Mancino in Firenze, Avv.ra
reg.le - P. Unita' Italiana 1;
Provincia di Firenze, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Lina
Cardona, Francesca De Santis, Elena Possenti, con domicilio eletto presso Francesca De Santis in
Firenze, c/o Ufficio Legale Provincia;
Comune di San Casciano in Val di Pesa, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso
dall'avv. Fausto Falorni, con domicilio eletto presso Fausto Falorni in Firenze, via dell'Oriuolo N.
20;

nei confronti di

Soc. Laika Caravans S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv. Cristina Marsili Libelli, Calogero Narese, Piero Narese, Ugo Franceschetti, con domicilio eletto presso Calogero Narese in Firenze, via dell'Oriuolo N. 20;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio comunale di San Casciano Val di Pesa n. 9 del 28.2.2007, avente ad oggetto la ratifica dell'accordo di pianificazione in data 14.2.2007 tra il comune e la provincia di Firenze, per variante al p.r.g. integrazione piano strutturale, variante al p.t.c. provinciale, ai fini dell'individuazione di una zona per attività produttive in località Ponterotto, e la definitiva approvazione della variante al p.r.g. e al piano comunale di classificazione acustica;

degli elaborati della variante al p.r.g.;

dell'art. 26 delle n.t.a. del p.r.g. come modificato a seguito dell'accordo di pianificazione;

della deliberazione del Consiglio provinciale n. 67 del 12.4.2007, avente ad oggetto la ratifica dell'accordo di pianificazione;

in parte qua, della carta dello statuto del territorio del p.t.c., come modificata;

dell'accordo di pianificazione 14.2.2007;

della deliberazione n. 50 del 27.4.2004 del Consiglio comunale di San Casciano;

della deliberazione della Giunta comunale n. 131 del 7.6.2004 di avvio del procedimento;

del verbale di Conferenza dei Servizi sottoscritto il 30.5.2006;

dell'intesa preliminare per l'accordo di pianificazione del 30.5.2006;

degli elaborati della variante adottata dal Comune; della deliberazione della Giunta comunale n. 183/2006;

della deliberazione del consiglio provinciale n. 104 del 12.6.2006;

in parte qua, dello statuto del territorio del p.t.c., come modificata;

dell'atto di indirizzo della Giunta provinciale del 1.2.2007.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Toscana;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Firenze;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di San Casciano in Val di Pesa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Soc. Laika Caravans S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 07/05/2008 il dott. Saverio Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con atto di trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto avverso gli atti in epigrafe indicati, i ricorrenti hanno impugnato i suddetti provvedimenti relativi all'accordo di pianificazione con il quale, in variante al p.r.g. comunale ed al p.t.c. provinciale e ad integrazione del piano strutturale adottato, è stata individuata una zona per attività produttive in località Ponterotto del comune di San Casciano Val di Pesa.

Avverso gli atti impugnati, sono stati dedotti i seguenti motivi:

1) violazione degli artt. 21 – 23 l.r.t. 3 gennaio 2005 n. 1, violazione degli artt. 15 – 18 stessa legge: secondo i ricorrenti, dopo la legge regionale n. 1/2005, che non contempla più lo strumento del piano regolatore generale, non sono più consentite le varianti a tali strumenti urbanistici (nella specie, la variante non era stata adottata prima della legge n. 1/2005); illegittimo il ricorso all'accordo di pianificazione;

2) violazione dei principi generali della legge n. 1/2005, dell'art. 7 delle n.t.a. del p.t.c., del punto 8.1. dello statuto del territorio del p.t.c., carenza di motivazione, contraddittorietà tra atti, difetto di istruttoria, sviamento: sebbene l'area fosse già qualificata come "territorio aperto", con specifici principi d'uso per la tutela ambientale, ciò nonostante la Provincia l'ha declassata senza motivazione, con sacrificio dell'interesse paesaggistico;

3) violazione degli artt. 1, 2 e 3 l.r.t. n. 1/2005, della direttiva 42/2001/CE, degli artt. 11 e ss. l.r.t. n. 1/2005, della deliberazione Giunta regionale n. 289 del 21.2.2005, della deliberazione della giunta regionale 14.12.1998 n. 1541, della deliberazione del Consiglio comunale n. 50 del 27.4.2004, della deliberazione della Giunta comunale n. 131 del 7.6.2004, violazione dell'art. 32 l.r.t. n. 5/95, eccesso di potere per difetto di istruttoria: per la Direttiva citata devono essere valutati gli effetti ambientali degli strumenti urbanistici prima della loro adozione, la legge regionale prevede un regolamento attuativo intervenuto solo di recente, prima del quale non poteva essere adottato alcuno strumento di pianificazione; il comune avrebbe utilizzato un metodo (c.d. VIST) solo sperimentale, invece di seguire le istruzioni di cui alla deliberazione della Giunta regionale del 1998 e senza valutare né le ipotesi alternative, né l'opzione zero; mancata valutazione ambientale ex art. 32 l.r. n. 5/95; mancata effettuazione della valutazione ambientale da parte della Provincia per la variante al p.t.c.;

4) violazione dell'art. 3 l.r.t. n. 1/2005, eccesso di potere per difetto di istruttoria e sviamento: mancata valutazione dell'alternativa costituita dall'impianto esistente, realizzato e mai utilizzato nel comune limitrofo;

5) violazione dell'art. 33 n.t.a. del p.s. adottato, violazione dell'art. 17 del p.s. adottato, della prescrizione contenuta nel punto 5 dell'atto di avvio del procedimento, eccesso di potere per difetto di istruttoria: violazione del p.s. la cui adozione preclude la possibilità di adottare una variante al p.r.g. e quindi di incrementare gli insediamenti da esso previsti (costituenti la soglia per il piano strutturale); mancanza di in piano attuativo esteso all'UTOE;

6) violazione dell'art. 3 legge n. 241/1990, della deliberazione n. 50/2004 e della delibera n. 131/2004; eccesso di potere per contraddittorietà tra atti, carenza di motivazione, sviamento e disparità di trattamento, illegittimità derivata degli atti di ratifica dell'accordo di pianificazione: violazione dei parametri urbanistici previsti per la zona D;

7) eccesso di potere per sviamento e disparità di trattamento.

Costituitisi in giudizio, il comune, la provincia, la regione e la controinteressata Laika Caravans s.p.a. hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso, in relazione ai motivi di natura urbanistica ivi dedotti; per il resto, ne hanno chiesto la reiezione nel merito, in quanto infondato.

Le parti hanno depositato memorie difensive, argomentando le rispettive tesi sostenute.

All'udienza sopra indicata, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1 - Le tre organizzazioni ricorrenti – Legambiente O.n.l.u.s., W.W.F. italiano O.n.l.u.s., Fondazione per la tutela del territorio del Chianti Classico O.n.l.u.s. - hanno impugnato gli atti relativi all'individuazione di una zona per attività produttive, all'intero del territorio comunale del comune di San Casciano Val di Pesa, proponendo una serie di motivi attinenti a profili urbanistici ed ambientali.

Con riguardo a quelli tra essi, aventi esclusiva natura urbanistica, le amministrazioni resistenti hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso, invocando l'applicazione nella fattispecie dei principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in tema di legittimazione a ricorrere degli enti esponenziali ai quali è riconosciuta una speciale capacità legittimante a tutela degli interessi specifici, di natura propriamente ambientale, che essi sono chiamati a rappresentare.

Com'è noto, la legge n. 349/1986, con una scelta generalmente ritenuta eccezionale rispetto ai principi generali in materia di impugnazione degli atti amministrativi, ha riconosciuto la legittimazione a ricorrere di taluni enti esponenziali nella materia relativa alla tutela ambientale.

E' noto altresì che, sulla vexata quaestio, la giurisprudenza non ha espresso un indirizzo univoco.

Infatti, secondo un primo orientamento, premessa la natura eccezionale della legittimazione riconosciuta agli enti di protezione ambientale, essa va riconosciuta solo nella materia relativa alla tutela ambientale con esclusione della legittimazione ad impugnare atti che attengano alla materia urbanistica o, lato sensu, dell'assetto del territorio (cfr. TAR Veneto, Sez. I, 19 gennaio 2006 n. 97; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 7 ottobre 2005 n. 8001; Cons. St., Sez. IV, 9 novembre 2004 n. 7246; TAR Lombardia, Milano, II, 8 ottobre 2004 n. 5513).

Un diverso orientamento ritiene, invece, che la legittimazione di cui trattasi non abbia natura eccezionale e, pertanto, debba essere riconosciuta anche in relazione all'impugnativa di atti di natura urbanistica che siano capaci di pregiudicare i valori ambientali (cfr. TAR Liguria, Sez. I, 1 agosto 2007 n. 1426; TAR Toscana, Sez. III, 20 ottobre 2006 n. 4568; Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2005 n. 5202; TAR Veneto, Sez. I, 30 maggio 2005 n. 2234; TAR Toscana, Sez. I, 25 maggio 2005 n. 2576).

Un terzo orientamento ritiene che, pur trattandosi di una legittimazione di natura eccezionale, che presuppone cioè che gli atti impugnati siano idonei ad arrecare pregiudizio al bene ambientale protetto, non possa essere negata ai soggetti ricorrenti la possibilità di proporre qualsivoglia censura che sia, anche indirettamente, capace di produrre, attraverso l'annullamento dell'atto lesivo, la soddisfazione dell'interesse protetto (TAR Lazio, Roma, Sez. I, 31 maggio 2004 n. 5118).

1.1 - Osserva il Collegio che la sussistenza della speciale legittimazione riconosciuta dalla legge ai soggetti che abbiano tra i propri fini istituzionali la tutela dell'ambiente e che, in virtù della loro qualificazione, sono normativamente individuati (ex art. 13 e 18 legge n. 349/86), attraverso un particolare procedimento demandato all'amministrazione centrale dello Stato, deve sempre essere correlata, in primo luogo, alla sussistenza del bene protetto, per la cui tutela la legittimazione soggettiva è legislativamente riconosciuta.

Verificata la sussistenza del bene protetto e del pregiudizio che ad esso potrebbe essere arrecato dalla trasformazione del territorio implicata dall'atto amministrativo, la natura urbanistica del provvedimento non preclude, ex se, la sua impugnabilità laddove esso sia idoneo ad incidere sul bene tutelato.

La capacità lesiva dell'atto impugnato rispetto al bene oggetto di tutela va evidentemente valutata alla stregua del grado di protezione fornito dall'ordinamento al bene della cui protezione si tratta.

Ove si tratti di beni oggetto di protezione speciale, l'ampiezza della legittimazione è totale, nel senso che essa non sopporta limitazione di contenuto, quanto alla proponibilità dei motivi di ricorso idonei a comportare l'annullamento dell'atto impugnato, in omaggio al principio che la tutela giurisdizionale non può essere limitata a particolari mezzi di impugnazione (art. 113 Cost.)

Laddove, invece, manchi in radice il presupposto dell'esistenza di un bene protetto, definito in termini normativi, non può valere la generica esigenza di tutelare l'ambiente esistente, ma occorre che vi sia certezza sia in ordine all'esistenza di un bene giuridicamente qualificabile come ambiente protetto in senso normativo, sia in ordine alla lesività degli atti contestati, e cioè alla possibilità che, attraverso la realizzazione delle trasformazioni da essi previste, il bene così individuato e qualificato venga danneggiato o comunque altrimenti pregiudicato.

Tanto premesso, il Collegio ritiene che le associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 18, l. n. 349 del 1986 sono legittimate ad agire a tutela degli interessi diffusi solo in quanto sia in questione la contestazione di provvedimenti idonei a pregiudicare il bene dell'ambiente nella sua qualificazione giuridica di diritto positivo; all'interno di tale ambito di legittimazione a ricorrere non possono esistere limiti quanto alle censure deducibili, nel senso che tali associazioni possono proporre anche doglianze relative alle modalità di esecuzione dell'opera, sempre che i motivi proposti siano strumentalmente idonei ad annullare il provvedimento impugnato.

Tale soluzione, ad avviso della Sezione, si impone (in disparte la pur non trascurabile difficoltà di distinguere con sicurezza tra le doglianze dirette alla tutela ambientale e quelle, invece, prive di tale nota), sia per la sua coerenza con il consolidato principio della sufficienza degli interessi a ricorrere

di tipo anche solo strumentale, sia alla luce del disposto dell'art. 113 della Costituzione, nella parte in cui stabilisce che la tutela giurisdizionale "non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione" (TAR Lazio, Roma, Sez. I, 31 maggio 2004, n. 5118).

In altri termini, le associazioni ambientaliste individuate ai sensi dell'art. 13, legge n. 349 del 1986, essendo legittimate ad agire in giudizio avverso qualsiasi provvedimento che leda in modo diretto e immediato l'interesse ambientale, sono legittimate ad impugnare anche atti a contenuto urbanistico purché idonei a pregiudicare il bene dell'ambiente come definito in termini normativi nei limiti di cui alla L. n. 349/86 o di altre fonti normative intese ad identificare beni ambientali in senso giuridico (cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 223 /1992).

Nella fattispecie, non si rinviene l'esistenza di un bene ambientale soggetto a speciale protezione.

Infatti, in base alla prospettazione delle stesse associazioni ricorrenti, l'area interessata dall'intervento oggetto degli atti impugnati non costituisce un bene protetto ai sensi della normativa statale di settore (legge n. 1947/1939 sulla tutela del paesaggio, legge n. 394/1991 sulle aree protette, d.lgs. 490/1999 in materia di beni culturali e ambientali, d. lgs. 42/2004 recante il codice dei beni culturali e del paesaggio), né ai sensi della legislazione regionale (deliberazione del Consiglio regionale n. 296/1988 sulla formazione dei piani urbanistico - territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, con annessa disciplina delle aree protette).

In particolare, la zona nella quale l'area è collocata, già classificata come "zona produttiva" con variante generale al p.r.g., poi stralciata dalla regione non per motivi di tutela ambientale ma per carenza di domanda di ulteriori aree produttive, è stata nuovamente inserita in zona produttiva.

Essa si trova collocata lungo una strada di fondovalle di collegamento tra il casello della superstrada Firenze – Siena ed il casello della strada di grande comunicazione Firenze - Pisa – Livorno, in prossimità di altre aree destinate a zona produttiva.

Perciò, l'area è stata inserita dal piano strutturale tra le aree di fondovalle già interessate da interventi che ne hanno alterato e compromesso le caratteristiche originarie (cfr. delibera della Giunta comunale n. 131 del 7.6.2004).

Se ne deduce che, nella fattispecie, non solo non è configurabile un bene soggetto ad una qualsiasi disciplina vincolistica o comunque connotato da particolare valore ambientale, normativamente riconosciuto, ma si tratta di un'area collocata in un contesto nel quale preesistono strutture di tipo produttivo e da tempo destinato a zona industriale e artigianale.

Esclusa la sussistenza di un bene ambientale soggetto ad una qualche forma di protezione, che rilevi sotto il profilo normativo, si deve conseguentemente escludere la legittimazione delle associazioni ambientaliste, riconosciute ai sensi dell'art. 18 legge n. 349/86, ad impugnare le scelte urbanistiche riguardanti l'area in questione.

Né vale, a connotare di rilevanza ambientale l'area di cui trattasi, o comunque a fondare l'interesse ambientale delle associazioni ricorrenti il fatto che, con il ricorso in esame, si contesti una variante agli strumenti urbanistici, della quale debbano essere valutati gli "effetti ambientali", ai sensi delle leggi regionali n. 1/2005 e n. 5/1995.

La previsione secondo cui "le azioni di trasformazione del territorio sono soggette a procedure preventive di valutazione degli effetti ambientali previste dalla legge" (art. 3 l.r. n. 1/2005), norma già contenuta nella previgente l.r. n. 5/1995 (art. 5), attiene all'uso del territorio e alla gestione delle

sue risorse essenziali; esigenze che impongono che nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e di riorganizzazione (art. 3, comma 4).

In un'ottica di gestione del territorio tesa allo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private (artt. 1 e 2), la legge contiene specifiche disposizioni dettate anche in attuazione della direttiva 2001/42/CE, finalizzate alla valutazione integrata di piani e programmi (Titolo II Capo I).

Sembra evidente, sulla base delle considerazioni che precedono, che la legittimazione a ricorrere in capo alle associazioni ambientaliste non può fondarsi sulla "valutazione degli effetti ambientali" prevista, in generale, per tutte le azioni di trasformazione del territorio.

A tacer d'altro, ove ciò si ammettesse, ne conseguirebbe che tale legittimazione dovrebbe essere riconosciuta in ogni ipotesi di adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e cioè con riferimento a tutte le scelte urbanistiche compiute dagli enti cui compete la gestione del territorio.

"Invero, il sillogismo, ipoteticamente ed astrattamente proponibile, per il quale ogni intervento urbanistico dovrebbe ritenersi inevitabilmente idoneo a provocare riflessi in materia ambientale, si risolve in una petizione di principio di carattere logico-deduttivo del tutto avulsa dall'apposito apparato normativo, che pone dei precisi limiti alla individuabilità dei beni suscettibili di provocare gli interventi previsti dall'ordinamento.

Diversamente opinando, si dovrebbe giungere alla conclusione per la quale qualsiasi intervento urbanistico o edilizio potrebbe essere ritenuto capace di compromettere l'ambiente circostante, senza alcuna esclusione: ma tale conclusione si rivela manifestamente insostenibile ove la si confronti con le articolate qualificazioni normative degli interessi oggettivamente considerabili

come ambientali" (Cons. St, Sez. IV, 11 luglio 2001, n. 3878).

1.2 - L'area interessata dall'intervento previsto risultava, peraltro, inserita nel piano territoriale di coordinamento provinciale, che la qualificava come "territorio aperto", qualificazione venuta meno con la variante al p.t.c., approvata con uno dei provvedimenti impugnati.

Il previo inserimento dell'area nel piano provinciale comporta, limitatamente a tale strumento urbanistico, una diversa qualificazione dell'interesse azionato dalle associazioni ricorrenti con conseguente differente valutazione della legittimazione a censurare la determinazione di stralciare l'area dalla categoria definita come "territorio aperto" nell'ambito del p.t.c., al fine di inserirla nel c.d. ambito urbano.

Infatti, la qualificazione dell'area di cui trattasi, operata dalla carta dello statuto del territorio del p.t.c., ne comportava l'assoggettamento alla disciplina prevista dall'art. 7 delle n.t.a., con conseguente applicazione dei principi d'uso del territorio, contenuti in prescrizioni, direttive e criteri di localizzazione.

Tale disciplina, prevista dal p.t.c., sostanzialmente finalizzata alla tutela del paesaggio, consente di qualificare l'area in questione come bene ambientale soggetto ad una, sia pur limitata e relativa, forma di protezione.

Nei limiti sopra precisati, non può negarsi la legittimazione delle associazioni ricorrenti a censurare la variante apportata al piano territoriale di coordinamento, a seguito della quale è venuta meno la tutela normativa originariamente apprestata.

Tanto premesso, non può peraltro essere trascurata la circostanza che le associazioni ricorrenti, non solo non documentano il verificarsi di un pregiudizio allo specifico interesse vantato, ma neanche illustrano alcun particolare aspetto da cui possa desumersi la sicura incompatibilità dell'intervento progettato, sotto il profilo strettamente ambientale, con riferimento al contesto considerato.

Invero (secondo quanto osservato dalla difesa comunale) l'unico aspetto di interesse propriamente ambientale, che ha giustificato l'intervento della competente Soprintendenza – che ha provveduto a rilasciare il suo parere favorevole – è dato dall'esistenza di un vincolo (ex art. 142, comma 1, lett. c) del d. lgs. n. 42/2004) che interessa una limitatissima superficie costituita dalle fasce di 150 metri poste ai lati di un modesto corso d'acqua.

Tale profilo, peraltro, non è neanche dedotto nel ricorso in esame, le cui censure si appuntano, per la maggior parte di esse, su questioni essenzialmente urbanistiche, non aventi una immediata ricaduta in termini di tutela dell'ambiente.

Infatti: con il primo motivo, si contesta il potere del comune, dopo l'intervento della legge regionale toscana n. 1/2005, di apportare varianti al piano regolatore generale (non più previsto dalla legge regionale); con il secondo motivo, si contesta il potere della Provincia di declassare, senza motivazione, un'area già classificata come "territorio aperto", con generico sacrificio dell'interesse paesaggistico; con il terzo motivo, si sostiene che avendo la legge regionale previsto un regolamento attuativo intervenuto solo di recente, prima di esso non poteva essere adottato alcuno strumento di pianificazione; inoltre, il comune avrebbe utilizzato un metodo (c.d. VIST) solo sperimentale, invece di seguire le istruzioni di cui alla deliberazione della Giunta regionale del 1998 e non avrebbe valutati né le ipotesi alternative, né l'opzione zero; con il quarto motivo, si censura la mancata valutazione dell'alternativa costituita dall'impianto esistente; con il quinto motivo, si contesta il potere di incrementare gli insediamenti previsti dal previgente piano regolatore generale nonché la mancanza di un piano attuativo esteso all'intera U.T.O.E.; con il sesto motivo, si contesta la violazione dei parametri urbanistici previsti per la zona D; con il settimo motivo, si deduce che la variante approvata risponderebbe ad esigenze esclusive di un soggetto privato.

Si tratta, come già evidenziato dalla sintetica enunciazione sopra esposta, di motivi che non attengono ad aspetti e non censurano scelte direttamente pregiudizievoli di interessi di natura propriamente ambientale, bensì di censure basate su pretese violazioni di normative volte alla disciplina dell'assetto del territorio, talora di violazioni di regole procedurali pur attinenti a valutazioni di contenuto ambientale (cfr. secondo e terzo motivo).

Carattere parzialmente diverso deve essere riconosciuto, per quanto sopra precisato, al secondo ed alla parte del terzo motivo dedotti, con i quali si contesta la mancata o la insufficiente valutazione gli effetti ambientali degli strumenti urbanistici prima della loro adozione, la mancata valutazione sia di ipotesi alternative, sia della c.d. "opzione zero"; la correlativa violazione dell'art. 32 l.r.t. n. 5/95; la mancata effettuazione della valutazione ambientale da parte della Provincia in ordine alla variante al p.t.c.

Concludendo sull'eccezione in esame, il ricorso si palesa inammissibile in relazione a tutti i motivi dedotti, tranne i motivi 2 e 3.

2 – Nel merito, il secondo ed terzo motivo proposti sono infondati.

Secondo i ricorrenti, in tesi, nella fattispecie sarebbe mancata la valutazione degli effetti ambientali delle varianti al p.r.g. e al p.t.c.; in ogni caso, il comune avrebbe utilizzato un metodo (c.d. VIST) di carattere solo sperimentale, non avrebbe seguito le istruzioni di cui alla deliberazione della Giunta

regionale n. 1541 del 1998, avrebbe omesso di valutare sia le ipotesi alternative, sia l'opzione zero; in particolare, sarebbe stato violato l'art. 32 della legge regionale toscana n. 5/1995, previgente, che imponeva la valutazione degli effetti ambientali degli strumenti urbanistici; la provincia, per suo conto, avrebbe omesso di valutare gli effetti ambientali della variante al p.t.c. e avrebbe immotivatamente declassato un'area già classificata come "territorio aperto", con violazione dei principi d'uso di carattere paesaggistico - ambientale contenuti nella disciplina prevista per tali aree.

In particolare, il secondo motivo è diretto avverso l'approvazione della variante al p.t.c., avvenuta (secondo le ricorrenti) in violazione dello statuto del territorio dello strumento urbanistico che detta specifici principi d'uso (contenuti in prescrizioni, direttive e criteri di localizzazione) che impongono la preventiva valutazione, nel caso di installazioni in territorio aperto, dell'impatto sull'assetto attuale, con una disciplina finalizzata alla tutela del paesaggio.

Inoltre, la scelta della provincia di declassare l'area in questione sarebbe priva di motivazione, non essendo certo sufficiente che nel verbale di conferenza dei servizi si dichiara che "la variante risulta in linea con i principi del PTCP", a fronte del sacrificio ambientale costituito dalla costruzione di un corpo di fabbrica di oltre 300 mila metri cubi.

2.1 - Osserva il Collegio che la scelta dell'amministrazione provinciale di modificare la classificazione urbanistica dell'area di cui trattasi, da "territorio aperto" a "ambito urbano", attraverso una procedura di variante apportata al piano territoriale di coordinamento provinciale, si qualifica come esercizio del potere di pianificazione spettante all'ente locale, come tale sottratto ad un obbligo specifico di motivazione, ai sensi dell'art. 13 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Il procedimento di variante urbanistica, al quale la variante al p.t.c. è assimilata, è disciplinato da apposite norme (nella regione Toscana, la legge regionale n. 1/2005), e nella specie risulta ammesso dagli stessi principi d'uso richiamati dalle ricorrenti.

L'espresso richiamo, contenuto nel verbale della conferenza di servizi del 30.5.2006, alle prescrizioni, alle direttive ed ai criteri di localizzazione dello statuto del territorio costituisce la motivazione propria della scelta di ritenere compatibile la variante proposta con i principi del piano.

Invero, dal rapporto istruttorio allegato al verbale di conferenza di servizi emergono in maniera analitica le ragioni della ritenuta compatibilità dell'intervento progettato con la stessa disciplina del "territorio aperto" (rispondenza alle effettive necessità per il pubblico e per il privato, rapporto con le infrastrutture esistenti come l'adiacenza ad una zona produttiva e ad una viabilità provinciale, localizzazione in un'area di fondovalle, di minore impatto visivo).

In particolare, nell'esaminare l'osservazione presentata dal rappresentante dell'associazione Italia Nostra ed altri, si è evidenziato che "Nel p.t.c. i principi d'uso di carattere paesaggistico - ambientale sono contenuti in generale nella disciplina del territorio aperto. Oltre a tali principi, all'interno del territorio aperto sono individuate le aree di maggior valore, sottoposte ad una disciplina finalizzata alla loro tutela e definite invariati strutturali ai sensi della l.r. 1/2005. Il presente accordo nasce dall'esigenza di superare gli elementi di incompatibilità contenuti nel territorio aperto. L'area oggetto di intervento edilizio infatti non ricade all'interno delle invariati strutturali del p.t.c." (cfr. verbale della conferenza dei servizi e accordo di pianificazione)

Tali elementi costituiscono un'adeguata motivazione della scelta di introdurre la variante al p.t.c., anche alla luce della giurisprudenza che ritiene sufficiente, a sostenere il mutamento della destinazione di un'area in sede urbanistica, il riferimento ai criteri generali ispiratori della scelta effettuata.

Nondimeno, l'amministrazione provinciale ha ritenuto più ragionevole, tenuto conto dei caratteri dell'intervento previsto, la scelta di stralciare l'area interessata dal "territorio aperto" ed il suo inserimento nell'"ambito urbano" del p.t.c.

Operata tale variazione, l'area risulta sottratta alla disciplina riguardante il "territorio aperto" e soggetta alle scelte di pianificazione dell'ente comunale.

2.2 – Con il terzo motivo, le ricorrenti pongono la questione della valutazione degli "effetti ambientali" connessi all'approvazione della variante al p.r.g. ed al p.t.c., valutazione che (secondo la tesi esposta) o sarebbe totalmente mancata ovvero sarebbe gravemente insufficiente, atteso il carattere solo sperimentale del metodo (c.d. VIST) utilizzato dal comune; risulterebbero pertanto violati sia la direttiva CE 42/2001, sia l'art. 32 della legge regionale toscana n. 5/1995, stante l'entrata in vigore differita della legge regionale n. 1/2005, e gli atti sarebbero comunque viziati per omessa valutazione delle ipotesi alternative e della c.d. opzione zero.

Il motivo è infondato, sotto tutti i profili prospettati.

La ricostruzione della normativa applicabile nella fattispecie non può che partire dalla direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001.

Essa prevede la necessità di procedere ad una valutazione degli effetti ambientali della pianificazione territoriale, da effettuarsi anteriormente all'adozione dei relativi strumenti urbanistici (art. 4, par. 1), la quale sia contenuta in un rapporto ambientale in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi dell'attuazione del piano sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative (art. 5, par. 1); tale rapporto deve essere messo a disposizione dell'autorità e del pubblico (art. 6, par. 1).

In materia di direttive comunitarie, vale il principio che esse non hanno diretta applicazione negli stati membri, in assenza delle norme di recepimento, ancorché sia scaduto il termine entro il quale esso dovrebbe essere attuato.

La diretta applicabilità della direttiva presuppone che essa abbia natura self-executing, il che avviene nei casi in cui si tratti di normativa precisa, dettagliata ed incondizionata.

La direttiva in questione non ha carattere self-executing, come già ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, sez. II ter, 4 gennaio 2006 n. 81; TAR Umbria, 19 giugno 2006 n. 325; TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 7 aprile 2006 n. 359).

Esclusa la diretta applicabilità della disciplina comunitaria, va individuata la normativa applicabile, considerando che la fattispecie si colloca a cavallo tra l'entrata in vigore della legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1 e l'abrogazione della legge regionale 16 gennaio 1995 n. 5 (cfr. artt. 200 e 210 l.r. 1/2005).

La l.r. 1/2005 (intervenuta allorché il procedimento di variante era già iniziato con la deliberazione della Giunta comunale n. 131 del 7 giugno 2004, ma successiva alla data dell'accordo di pianificazione ed agli atti di ratifica del medesimo da parte delle amministrazioni competenti), all'art. 3, comma terzo, stabilisce che "le azioni di trasformazione del territorio sono soggette a procedure preventive di valutazione degli effetti ambientali previste dalla legge".

Pertanto, l'art. 210 della stessa legge regionale stabilisce che il capo I del titolo II entra in vigore al momento in cui sarà emanato il regolamento disciplinato dal comma quinto dell'art. 11.

Tale regolamento è stato in effetti approvato con d.p.g.r. del 9 febbraio 2007 n. 4/R e si applica agli atti adottati dopo 90 giorni dalla sua entrata in vigore.

Pertanto, va esclusa l'applicabilità nella fattispecie sia del regolamento sia del capo I del titolo II della l.r. 1/2005; da tale premessa, tuttavia, non potrebbe anche dedursi che, in mancanza del regolamento che disciplini le concrete modalità della valutazione degli effetti ambientali degli atti di pianificazione territoriale, l'autorità amministrativa non potrebbe esercitare il potere di variare la disciplina esistente dell'assetto del territorio (come adombrato dalla ricorrenza nel primo motivo di ricorso con riguardo al potere degli enti locali di apportare variazioni ai piani regolatori dal momento che essi non sono più previsti dalla legge regionale 1/2005).

Invero, l'art. 210 della l.r. 1/2005 differisce l'entrata in vigore del titolo II (norme procedurali comuni), capo I (valutazione integrata di piani e programmi), nonché delle altre norme ivi indicate, ma non delle restanti disposizioni della legge regionale.

Ne consegue (come esattamente sostenuto dalla difesa comunale) che nella specie trova applicazione il principio sancito dall'art. 3 della l.r. 1/2005, ancorché in assenza della predisposizione delle procedure preventive (di valutazione degli effetti ambientali) "previste dalla legge" (subordinata all'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 11).

Con opportune indicazioni, la regione Toscana ha emanato puntuali indicazioni per la prima applicazione delle disposizioni della l.r. 1/2005.

La circolare, approvata con deliberazione n. 289 del 21 febbraio 2005, in ordine alla valutazione degli effetti ambientali che deve essere effettuata in riferimento agli strumenti e agli atti non ancora adottati al momento dell'entrata in vigore della l.r. 1/2001, stabilisce che le varianti al vecchio strumento urbanistico devono essere corredate della valutazione degli effetti ambientali, già oggetto dell'art. 32 della legge regionale n. 5/1995 ed altresì della deliberazione della Giunta regionale 14 dicembre 1998 n. 1541.

La tesi proposta dalla Regione è coerente con la ricostruzione del quadro normativo sopra illustrata.

Ne consegue la necessità per le amministrazioni competenti di procedere alla valutazione preventiva degli effetti ambientali degli atti di pianificazione del territorio, senza l'obbligo di attenersi ad un determinato metodo di valutazione.

Nel quadro normativo tratteggiato, il comune ha previsto uno specifico metodo di valutazione nell'ambito del piano strutturale adottato e lo ha applicato nella fattispecie in esame.

Il metodo di "valutazione integrata dello sviluppo del territorio" (c.d. VIST), disciplinato dal p.s., si basa sulla suddivisione degli indicatori in cinque categorie (ambiente naturale, antropizzazione, valenza culturale, valenza economica locale e valenza economica globale), a loro volta divise in sottogruppi, attraverso i quali l'amministrazione valuta la sostenibilità di ogni trasformazione dell'assetto del territorio.

L'esito dell'applicazione del metodo utilizzato ha condotto alla valutazione finale che l'intervento previsto possa essere ammesso, anche tenendo conto degli effetti ambientali che sarà in grado di produrre; essi peraltro saranno mitigati e compensati attraverso specifici interventi, puntualmente recepiti dall'amministrazione comunale negli atti di adozione e di approvazione della variante al p.r.g.

A fronte della metodica seguita dall'amministrazione, le censure delle ricorrenti si limitano ad invocare la direttiva 2001/42/CE nonché l'art. 32 l.r. n. 5/95, senza peraltro minimamente contestare la conformità del metodo a disposizione determinate o eccepire eventuali profili di illogicità o carenze istruttorie della valutazione effettuata dalla p.a.

L'infondatezza delle censure proposte emerge, palesemente, dal rilievo che gli apprezzamenti effettuati in sede di VIST assolvono, comunque, alle esigenze dettate dalla direttiva CE, dall'art. 32 nonché dalla deliberazione n. 1541/1998.

Resta da precisare che la valutazione effettuata dal comune è posta a base tanto della variante al p.r.g. quanto della variante al p.t.c., come si evince dal fatto che essa è parte integrante della proposta che il comune ha avanzato a provincia e regione e che è stata condivisa da tutti gli enti intervenuti all'accordo di pianificazione.

La relazione VIST costituisce, pertanto, un unico documento di verifica degli effetti ambientali dell'intervento oggetto dell'accordo, che si è formato, tra gli enti interessati, sia sulla variante al p.r.g. che su quella al p.t.c.

Contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, sono state valutate anche le alternative alla collocazione prevista e la c.d. opzione zero.

Tutti gli atti impugnati (in particolare, la valutazione c.d. VIST) danno atto dell'inesistenza di valide alternative alla soluzione prescelta, nonché delle ragioni soprattutto di ordine economico – sociali per le quali si è ritenuto di non rinunciare all'opportunità dell'insediamento di un'importante struttura produttiva.

3 - Conclusivamente, per le ragioni esposte, il ricorso in parte va dichiarato inammissibile, in parte va respinto in quanto infondato.

Spese ed onorari di giudizio, sussistendo giusti motivi, possono essere interamente compensati tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, definitivamente pronunciando, in parte dichiara il ricorso inammissibile, in parte lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 07/05/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Gaetano Cicciò, Presidente

Saverio Romano, Consigliere, Estensore

Carlo Testori, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/06/2008

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

IL SEGRETARIO