

# Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato a fonte rinnovabile

Cons. Stato, Sez. IV 15 dicembre 2020, n. 8017 - Giovagnoli, pres.; Martino, est. - Laser Industries s.r.l. unipersonale (avv.ti Turini e Parabelli) c. Comune di Pederobba, l'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature O.N.G. - O.N.L.U.S. ed a. (n.c.)ed a.

**Ambiente - Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato a fonte rinnovabile.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al TAR per il Veneto, il Comune di Pederobba impugnava la delibera della Giunta regionale del Veneto n. 2073 dell'11 ottobre 2012 (pubblicata sul BUR Veneto n. 89 del 30 ottobre 2012) con cui era stata rilasciata alla società Laser Industries s.r.l. unipersonale, odierna appellante, l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato a fonte rinnovabile, del tipo olio vegetale.

1.1. Con ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto in data 25 febbraio 2013, anche WWF, Italia Nostra Onlus, l'Associazione Arianova e alcuni cittadini del Comune di Pederobba impugnavano la medesima delibera.

1.2. A seguito di opposizione proposta dalla Regione Veneto, il ricorso veniva trasposto in sede giurisdizionale innanzi al TAR per il Veneto con R.G. 909/2013.

1.3. Con ricorso per motivi aggiunti i suddetti ricorrenti, impugnavano, nel medesimo giudizio n. 909/2013, anche la DGR Veneto n. 2782/2014 recante la disciplina autorizzatoria semplificata per gli impianti in possesso dell'autorizzazione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 che chiedano di poter utilizzare in alternativa anche grasso animale nonché il decreto del direttore dell'Unità organizzativa tutela dell'atmosfera della Regione del Veneto n. 4 del 15 febbraio 2017 con cui era stato autorizzato, quale modifica non sostanziale, l'utilizzo del grasso animale in alternativa all'olio vegetale.

2. Nella resistenza della Regione Veneto e della società Laser industries s.r.l. unipersonale, il TAR, riuniti i ricorsi, con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa, rigettava il ricorso n. 157/2013 ed i motivi formulati nel ricorso principale n. 909/2013 mentre accoglieva il terzo motivo del ricorso per motivi aggiunti al predetto ricorso, annullando, per l'effetto, il decreto del Direttore dell'unità organizzativa tutela dell'atmosfera della Regione del Veneto n. 4 del 15 febbraio 2017 a spese compensate.

2.1. In particolare, secondo il TAR, tale decreto sarebbe stato adottato in violazione dei criteri posti dalla DGR Veneto n. 2872/14, che prevede che sia effettuata oltre alla verifica di equivalenza dei limiti di emissione rispetto al combustibile sostituito, anche la verifica, in concreto, della insussistenza delle condizioni che, ai sensi dell'art. 268, lett. m-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, determinino una modifica sostanziale rilevante ai fini emissivi, ovvero che l'utilizzo del nuovo combustibile non comporti, rispetto al precedente, un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni e non alteri le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse.

3. La sentenza è stata impugnata, con l'appello iscritto al n. 1153 del 2020, dalla società Laser Industries, che deduce:

*I. Error in iudicando. Difetto e incongruità di motivazione. Errore su punti decisivi della controversia. Errata interpretazione della D.G.R. n. 2782/2014 e del parere della Commissione Tecnica Regionale Ambiente n. 3959/2014.*

La ricostruzione del TAR, circa la violazione dei criteri posti dalla DGR n. 2872/14, sarebbe errata proprio alla luce del tenore della suddetta delibera, la quale disciplina, nella prima parte, la "procedura semplificata per il rilascio dell'autorizzazione ad utilizzare il grasso animale in alternativa all'olio vegetale negli impianti già autorizzati ai sensi dell'art. 12 del D.lgs 387/2003".

Tale semplificazione è giustificata nel corpo della deliberazione e nell'allegato parere della Commissione tecnica regionale ambiente in virtù delle peculiarità compositive-materiali del grasso animale – ascrivibile alla categoria dei bioliquidi e alla definizione di sottoprodotto ex art. 184 - bis del d.lgs. n. 152/2006 – e dell'accertata effettiva equivalenza tra i valori limite di emissione autorizzati negli impianti alimentati a olio vegetale con quelli previsti utilizzando il grasso animale.

La DGR Veneto n. 2872/14 giunge motivatamente a tale conclusione sulla base delle seguenti considerazioni:

- il grasso animale deve esser qualificato quale bioliquido e sottoprodotto;
- l'utilizzo del grasso animale in alternativa all'olio vegetale rientrerebbe ipoteticamente nell'alveo delle "modifiche sostanziali" ex art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28/2011, in quanto afferente a una modifica del "combustibile rinnovabile utilizzato", con conseguente necessità di acquisire una (nuova) autorizzazione unica in conformità con quanto prescritto dal predetto articolo mentre, come riportato nella DGR n. 2872/2014, "non si configura come una modifica sostanziale dell'impianto ai sensi dell'art. 268, lettera m-bis del D. Lgs. 152/2006".



Tale conclusione riprende la medesima considerazione svolta dalla CTRA nel parere allegato secondo cui *“l'utilizzo del grasso animale in alternativa all'olio vegetale non si configura come una modifica sostanziale dell'impianto ai sensi dell'art. 268, lettera m-bis del D.Lgs. 152/2006”*.

Inoltre, sebbene l'autorizzazione unica ex art. 5, comma 3 del d.lgs n. 28/2011, *“prevede di assoggettare l'eventuale richiesta nuovamente all'intero iter procedurale reiterando, di fatto, le verifiche ambientali già svolte”*, tuttavia, poiché *“si è potuta verificare l'equivalenza tra i valori limite di emissione autorizzati negli impianti alimentati a olio vegetale con quelli previsti dallo stesso (impianto; n.d.r.) utilizzando il grasso animale”*, non appare necessario in questo caso prevedere il riavvio dell'intero iter procedurale previsto per l'acquisizione dell'autorizzazione unica ex art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 28/2011, potendosi applicare, invece, una procedura semplificata

Il parere della CTRA ha previsto tre adempimenti che devono esser operati nell'ambito della procedura semplificata e risultano funzionali al rilascio dell'autorizzazione stessa, imponendo:

- 1) che venga *“documentata l'equivalenza dei limiti di emissione in atmosfera”* con l'utilizzo del grasso animale rispetto a quelli con l'utilizzo dell'olio vegetale già autorizzato presso il medesimo stabilimento;
- 2) che venga accertata la conformità del grasso animale utilizzato rispetto alla normativa eurounitaria;
- 3) che l'impianto venga riconosciuto quale impianto di combustione di grassi fusi e iscritto nell'elenco previsto dalla normativa vigente.

In aggiunta a tali adempimenti, non deve ricorrere alcuna modifica dell'impianto che possa esser considerata come sostanziale ai sensi dell'art. 268, lett. m-bis del d.lgs. n. 152/2006, fermo restando che il passaggio dal combustibile vegetale a quello animale di per sé non integra tale tipologia di modifica.

In sostanza, detta verifica si impone per le richieste di modifiche all'impianto ulteriori rispetto alla mera sostituzione della biomassa.

Ne deriva, secondo la società, che il rischio paventato dal TAR, connesso alla necessità di accertare *“che l'utilizzo del nuovo combustibile non comporti, rispetto al precedente, un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni e non alteri le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse”* è stato documentalmente escluso dagli accertamenti svolti dalla Laser Industries s.r.l. e prodotti all'amministrazione. Il rispetto dei limiti qualitativi delle emissioni attiene invece alla verifica periodica che la società si era già impegnata a effettuare nella relazione allegata alla domanda per la procedura semplificata per il rilascio all'autorizzazione all'uso del grasso animale, predisponendo un sistema di controllo delle emissioni inquinanti in atmosfera non previsto obbligatoriamente per gli impianti di dimensioni ridotte come quello in esame.

4. Si è costituita, in adesione, la Regione Veneto, articolando, con dovizia di argomentazioni, le proprie difese nella memoria del 3 marzo 2020.

4.1. Si è costituita altresì, con comparsa di stile, la Soprintendenza per i beni archeologici del Veneto.

5. Con ordinanza n. 2459 del 7 maggio 2020, la Sezione ha accolto l'istanza cautelare ai soli fini della sollecita fissazione del merito.

6. La sentenza in epigrafe è stata appellata anche dalla Regione Veneto, che ha dedotto:

*I. Illegittimità della sentenza per erronea interpretazione e/o applicazione della DGR n. 2782/2014 e del parere della Commissione Tecnica Regionale Ambiente n. 3959/2014; illegittimità della sentenza travisamento dei fatti e/o degli atti e/o dei documenti di causa; illegittimità della sentenza e per carenza e/o insufficienza della motivazione.*

In base alla procedura semplificata disciplinata dalla DGR n. 2782/2014, i competenti Uffici regionali hanno verificato:

- l'invariabilità dell'assetto dell'impianto così come autorizzato per l'uso di olio vegetale di cui si ribadisce l'equiparazione con il grasso animale;
- l'invariabilità, a seguito dell'impiego del grasso animale, della potenza termica installata;
- il permanere e il rispetto delle condizioni alla base dell'autorizzazione già rilasciata con DGR n. 2073/2012, in quanto la variazione non modifica in maniera sensibile le medesime. Inoltre, per gli effetti della *“procedura di semplificazione”* individuata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 2782/2014, per la modifica non sostanziale, proposta dalla società Laser Industries, non si è ravvisata la necessità di una nuova autorizzazione;
- l'equivalenza, nel caso di alimentazione con grasso animale, dei limiti di emissione in atmosfera già prescritti nel caso di alimentazione ad olio vegetale;
- la conformità del grasso animale utilizzato come combustibile al Regolamento Comunitario n. 2568 dell'11.07.1991 *“Regolamento della Commissione relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi ad essi attinenti”* e al Regolamento n. 1069 del 21.10.2009 recante *“Norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n.1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale)”*;
- il riconoscimento, ai sensi del Regolamento CE n. 1069 del 21.10.2009, quale impianto di combustione di grassi fusi di una o di tutte le categorie 1, 2, e 3 e la contestuale iscrizione nell'elenco nazionale del Ministero della Salute;
- che l'impianto già autorizzato, per poter essere alimentato in alternativa anche con il grasso animale, non deve subire alcuna modifica che risulti sostanziale ai sensi dell'art. 268 lettera m-bis del d.lgs. n. 152/2006.

Dello svolgimento ed i risultati delle predette verifiche è stato dato atto sia pur in maniera sintetica nelle premesse del medesimo DDR n. 4/2017.

Non si comprende quindi per quale motivo l'amministrazione regionale avrebbe dovuto, secondo il giudice di prime cure, verificare "in concreto" l'insussistenza delle condizioni che, ai sensi dell'art. 268, lett. m-bis, del d.lgs. n. 152/2006, comportano una modifica sostanziale rilevante ai fini emissivi.

7. Gli appelli sono stati assunti in decisione alla pubblica udienza dell'11 novembre 2020 ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020.

8. In via preliminare, si procede alla riunione degli appelli in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

8.1. Nel merito, gli appelli sono fondati e debbono essere accolti.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

9. Ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella versione vigente *ratione temporis*. "Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati, per ciascuna tipologia di impianto e di fonte, gli interventi di modifica sostanziale degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica, fermo restando il rinnovo dell'autorizzazione unica in caso di modifiche qualificate come sostanziali ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. [...] Per gli impianti a biomassa, bioliquidi e biogas non sono considerati sostanziali i rifacimenti parziali e quelli totali che non modifichino la potenza termica installata e il combustibile rinnovabile utilizzato".

Si evidenzia che il comma testé riportato è stato successivamente sostituito dall'art. 56, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 76 del 2020, conv. con modificazioni dalla l. n. 120 del 2020, il quale ha espunto l'ultimo periodo e ha riformulato la disposizione, per quanto qui interessa, nei seguenti termini: "Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati, per ciascuna tipologia di impianto e di fonte, gli interventi di modifica sostanziale degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica, fermo restando il rinnovo dell'autorizzazione unica in caso di modifiche qualificate come sostanziali ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Gli interventi di modifica diversi dalla modifica sostanziale, anche relativi a progetti autorizzati e non ancora realizzati, sono assoggettati alla procedura abilitativa semplificata di cui all'articolo 6, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 6-bis. [...] Restano ferme, laddove previste, le procedure di verifica di assoggettabilità e valutazione di impatto ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

Secondo l'art. 268, lett. m-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, si intende per "modifica sostanziale", la "modifica che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse e che possa produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente; per gli impianti di cui all'articolo 273 si applica la definizione prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera l-bis); per le attività di cui all'articolo 275 si applicano le definizioni previste ai commi 21 e 22 di tale articolo. Le regioni e le province autonome possono, nel rispetto della presente definizione, definire ulteriori criteri per la qualificazione delle modifiche sostanziali e indicare modifiche non sostanziali per le quali non vi è l'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 269, comma 8".

10. Con la DGR Veneto n. 2782/2014 la Giunta Regionale ha individuato le condizioni in presenza delle quali la sostituzione degli oli vegetali con i grassi non è suscettibile di determinare una sostanziale modifica del combustibile utilizzato tale da rendere necessaria la ripetizione del procedimento ordinario di autorizzazione. A tal fine, la Regione ha assoggettato l'applicabilità della procedura a diverse condizioni: che sia documentato il rispetto dei limiti di emissione originariamente prescritti; che sia accertata la compatibilità del grasso animale al Reg. n. 2568 dell'11 luglio 1991 e al Reg. 1069 del 21 ottobre 2009; che l'impianto abbia ottenuto il riconoscimento ai sensi del Reg. CE 1069 del 21 ottobre 2009 come impianto di combustione di grassi fusi in una delle categorie 1, 2, e 3 del suddetto Regolamento ed abbia ottenuto l'iscrizione nell'elenco nazionale del Ministero della Salute; che l'impianto autorizzato non debba subire, per consentire l'utilizzo del grasso animale, alcuna modifica che risulti sostanziale ai sensi dell'art. 268, lett. m-bis d.lgs. 152/2006.

10.1. Al riguardo, il primo giudice ha ritenuto – con statuizione rimasta inoppugnata – che "La previsione regionale, che si ispira a finalità di semplificazione, non appare in contrasto con la norma di principio di fonte statale, poiché l'applicazione della procedura semplificata è subordinata alla verifica di precisi presupposti in presenza dei quali il combustibile è ritenuto sostanzialmente equivalente sotto il profilo merceologico e degli effetti emissivi"

Con il motivo accolto il TAR ha invece ritenuto sussistente una violazione della DGR Veneto n. 2872/14, nella parte in cui la stessa prescrive "sia effettuata oltre alla verifica di equivalenza dei limiti di emissione rispetto al combustibile sostituito, anche la verifica, in concreto, della insussistenza delle condizioni che, ai sensi dell'art. 268, lett. m-bis D.Lgs. 251/06, determinino una modifica sostanziale rilevante ai fini emissivi, ovvero che l'utilizzo del nuovo combustibile non comporti, rispetto al precedente, un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni e non alteri le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse".

10.2. Non essendo stato chiarito dal giudice di prime cure la ragione di tale assunto, occorre richiamare il contenuto del corrispondente motivo articolato in primo grado, con il quale gli originari ricorrenti si erano limitati a dedurre che sarebbe

stata omessa l'istruttoria sull' "equivalenza emissiva" e quindi sulla sussistenza di una "modifica non sostanziale", essendo all'uopo insufficiente la documentazione prodotta dal proponente.

In contrario, è tuttavia agevole rilevare che la suddetta D.G.R. Veneto n. 2872/2014, nel disciplinare il procedimento semplificato in esame, è partita proprio dalla constatazione che, in linea generale, "si è potuta verificare l'equivalenza tra i valori limite di emissione autorizzati negli impianti alimentati a olio vegetale con quelli previsti dallo stesso [impianto] utilizzando il grasso animale", non appare necessario in questo caso prevedere il riavvio dell'intero iter procedurale previsto per l'acquisizione dell'autorizzazione unica ex art. 5, comma 3 del D.lgs. n. 28/2011, potendosi applicare, invece, una procedura semplificata",

Per quanto riguarda la presenza di eventuali modifiche dell'impianto che possano essere considerate come sostanziali ai sensi dell'art. 268, lett. m-bis del d.lgs n. 152/2006 (fermo restando che il mero passaggio dal combustibile vegetale a quello animale di per sé non integra tale tipologia di modifica, essendo questa la ragione dell'utilizzo del procedimento semplificato), il terzo motivo aggiunto, così come articolato in primo grado, era del tutto generico non essendo stato fornito, quantomeno, un principio di prova, ricavabile dalla documentazione progettuale, circa l'effettiva esistenza di modifiche sostanziali rilevanti ai sensi del cit. art. 268, lett. m-bis del Codice dell'Ambiente.

Ciò, peraltro, a fronte di un provvedimento nel quale il competente dirigente ha attestato l'effettuazione della verifica di equivalenza dei limiti di emissione in atmosfera nel caso di alimentazione con grasso animale a quelli già prescritti nel caso di alimentazione ad olio vegetale e quindi dell'istruttoria svolta dalla struttura competente.

Né in primo grado era stato dedotto e/o comprovato che, sulla base della documentazione presentata, fosse rilevabile la difformità del grasso animale utilizzato come combustibile rispetto al Regolamento Comunitario n. 2568 dell'11 luglio 1991 ("Regolamento della Commissione relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi ad essi attinenti"), ovvero al Regolamento comunitario n. 1069 del 2 ottobre 2009 (recante "Norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n.1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale)"), ovvero ancora l'esistenza di modifiche impiantistiche funzionali all'alimentazione mediante grasso animale.

Resta ovviamente fermo che, come sottolineato dalla società appellante, poiché una misurazione delle emissioni effettive è, in ogni caso, ragionevolmente possibile solamente con la messa in esercizio dell'impianto a seguito dell'ottenimento dell'autorizzazione, la società rimane comunque obbligata ad effettuare periodicamente le misure e i campionamenti necessari (cfr., in particolare, il par. 9.2 della Relazione Sinergo, allegata all'istanza di aggiornamento dell'autorizzazione - doc. 17 appello) mentre l'amministrazione è tenuta ad effettuare il controllo periodico delle emissioni in atmosfera e quindi anche della perdurante sussistenza della prescritta equivalenza.

11. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello va accolto.

Per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, va respinto il terzo motivo aggiunto al ricorso iscritto al nr. di RG 909 del 2013 del TAR per il Veneto, instaurato in primo grado.

Le spese del doppio grado, attesa la natura degli interessi coinvolti, possono essere compensate.

(Omissis)