Parere negativo di compatibilità ambientale e di autorizzazione integrata ambientale in relazione ad un progetto per la produzione di energia da fonte rinnovabile

Cons. Stato, Sez. IV 12 novembre 2021, n. 7550 - Urban Biogas Energy Italy - Urbei - S.r.l. (avv.ti Abbamonte, Morcavallo e Russo) c. Regione Calabria ed a. (n.c.) ed a.

Ambiente - Parere negativo di compatibilità ambientale e di autorizzazione integrata ambientale in relazione ad un progetto per la produzione di energia da fonte rinnovabile (biogas da FORSU per la produzione di biometano con processo integrato anaerobico/aerobico e recupero energetico della frazione organica dei rifiuti urbani provenienti da raccolta differenziata).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente contenzioso è costituito:
a) dal decreto del dirigente generale della Regione Calabria del 19 gennaio 2017 prot. n. 20, reg. dei decreti dei dirigenti della Regione Calabria n. 447 del 24 gennaio 2017, notificato il 30 gennaio 2017 con nota 23156 del 27 gennaio 2017, con il quale è stato espresso il parere negativo di compatibilità ambientale e di autorizzazione integrata ambientale in relazione al progetto presentato dalla Urban Biogas Energy Italy per la produzione di energia da fonte rinnovabile (biogas da FORSU per la produzione di biometano con processo integrato anaerobico/aerobico e recupero energetico della frazione organica dei rifiuti urbani provenienti da raccolta differenziata);
b) dai pareri espressi dalla Struttura tecnica di valutazione nelle sedute del 21 settembre 2016 (prot. n. 294109 del 29 settembre 2016) e del 20 dicembre 2016 (prot. n. 385661 del 23 dicembre 2016);
c) dal verbale del 20 dicembre 2017 della Conferenza di Servizi convocata dalla Regione Calabria e dai pareri negativi della ASP e del Comune di Crotone ivi richiamati (impugnati con un primo atto di motivi aggiunti depositati il 2 marzo 2018);
c) dal decreto del dirigente generale della Regione Calabria, n. 5049 del 23 maggio 2018 avente ad oggetto il rigetto dell'istanza di autorizzazione unica prot. n. SIAR n. 238055 del 23 luglio 2014 (impugnato con un secondo atto di motivi aggiunti depositati il 12 luglio 2018).
2. Con il ricorso di primo grado, la ricorrente ha sollevato i seguenti motivi:
1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387 – Difetto di motivazione – Illogicità – Irragionevolezza - Violazione degli artt. 5 e 18 Reg. Regione Calabria n. 3 del 4 agosto 2008 (regolamento delle procedure di VIA VAS a AII) - Perplessità – Contraddittorietà – Violazione dell'art. 196 comma 3 d.lgs. n. 152 del 2006 – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento – Violazione dell'art. 41 Costituzione.
2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387– Vizio del procedimento – Difetto di istruttoria – Violazione degli artt. 3, 12, 18 Regolamento Regione Calabria n. 3 del 4 agosto 2008 (regolamento delle procedure di VIA VAS a AII).
2.1. Con i primi motivi aggiunti, depositati il 2 marzo 2018, la Urban Biogas ha dedotto l'illegittimità derivata - e comunque, in via autonoma, il difetto di motivazione, l'eccessiva durata e la violazione di norme procedimentali impugnando il verbale del 20 dicembre 2017 della Conferenza dei Servizi, frattanto convocata dalla Regione, e i pareri negativi della ASP e del Comune di Crotone in esso richiamati.
2.2. Con i secondi motivi aggiunti (depositati il 12 luglio 2018), la società ha impugnato il decreto DG Calabria del 23 maggio 2018 di rigetto della istanza di autorizzazione unica a suo tempo presentata, fondato sulle negative risultanze del decreto del dirigente generale della Regione Calabria, n. 447 del 24 gennaio 2017 e del verbale della Conferenza dei servizi del 20 dicembre 2017.
3. Nella resistenza della Regione Calabria, il giudice di primo grado ha respinto il gravame, facendo proprie "*le considerazioni già più volte espresse dal Consiglio di Stato a proposito del giudizio di compatibilità ambientale, «attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera» (Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 aprile 2018, n. 2805), trattandosi non di un mero atto (tecnico) di gestione, quanto piuttosto di «un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico - amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico - sociale) e privati» (Consiglio di stato, Sez. IV, 16 gennaio 2019, n. 16)*".

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Partendo da tale argomentazione, il TAR ha altresì argomentato che *"9.4. Dall'esame degli atti non si ricavano, in altri termini, profili di palese inattendibilità o sconfinamenti in ipotesi di arbitrarietà, irragionevolezza e travisamento dei fatti, nelle valutazioni tecnico-discrezionali, caratterizzate dalla complessità delle discipline specialistiche di riferimento e dalla conseguente opinabilità dell'esito della ponderazione, come può dirsi, in particolare, per il richiamo, nella motivazione del parere sulla VIA, agli apprezzamenti concernenti le carenze emerse in merito alle misure di compensazione e di mitigazione, alla ritenuta insufficienza degli studi svolti sull'impatto odorigeno e ai prospettati rischi di inondazione (di parte) dell'area interessata, nonché agli aspetti di criticità localizzativa dell'opera e di mancata o insoddisfacente ricostruzione degli impatti, anche sonori, del progetto.*
9.5. Trattasi di profili motivazionali in ordine ai quali non appare condivisibile l'affermazione della ricorrente circa la erroneità, tout court, delle sottostanti valutazioni espresse dall'organo tecnico della Regione. Corrisponde al vero, infatti, l'affermazione che l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto è anch'esso scrutinabile, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione "che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile» (Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 luglio 2018, n. 4466).
9.6. Quanto, in particolare, alle criticità rilevate dalla società nell'azione di gestione del ciclo rifiuti in ambito regionale, in ragione dei carichi e delle dimensioni quantitative del fenomeno, e alla conseguente, dedotta illogicità del diniego regionale opposto alla realizzazione di un impianto, come quello progettato dalla ricorrente, idoneo ad incidere in senso positivo sullo smaltimento e sui relativi costi, tali argomenti, ad avviso del Collegio, comunque non assumono rilevanza dirimente, venendo in considerazione, invero, aspetti non cruciali né esaustivi nell'economia dell'articolato impianto motivazionale dei provvedimenti impugnati, focalizzato in via prioritaria - e più ampiamente - sul complessivo "impatto" che il progetto o l'opera avrà sull'ambiente".
Il primo giudice ha inoltre respinto anche il secondo motivo di ricorso, centrato sullo sforamento del termine di conclusione del procedimento di rilascio della VIA (richiesta perfezionatasi in data 23 marzo 2016) *"posto che, come anche di recente ribadito (Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 luglio 2018, n. 4577), trattandosi di una regola di comportamento e non di validità, alla violazione del termine finale di un procedimento amministrativo non consegue l'illegittimità dell'atto tardivo, salvo che il termine sia qualificato perentorio dalla legge, circostanza che non ricorre nel caso in esame*".
3.1. Il T.A.R. ha conseguentemente respinto i motivi aggiunti quanto ai vizi di illegittimità derivata; quanto ai dedotti vizi propri - durata eccessiva del procedimento, deficit motivazionali dei pareri della ASP e del Comune di Crotone, violazione della prescrizione per cui le determinazioni delle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi devono essere espresse solo in tale sede, in forma simultanea e con modalità sincrona (artt. 12 d.lgs. n. 287 del 2003 e 14 *ter* l. n. 241 del 1990 s.m.i.) – ha ritenuto che essi non siano idonei a inficiare gli impugnati provvedimenti in quanto il contenuto del verbale finale della conferenza e il successivo diniego di Autorizzazione unica ambientale rivestono natura di atti vincolati e conseguenziali rispetto al già espresso parere negativo di compatibilità ambientale (e al diniego di AIA) da parte della Regione.
4. Con l'appello in esame, la ditta Urban Biogas Energy Italy ha sostanzialmente riproposto, articolando tre motivi di gravame (da pag. 6 a pag. 33), le censure già dedotte in prime cure:
I. Error in iudicando – Difetto di motivazione - Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387 – Difetto di motivazione – Illogicità – Irragionevolezza - Violazione degli artt. 5 e 18 Reg. Regione Calabria n. 3 del 4 agosto 2008 (regolamento delle procedure di VIA VAS a AII) - Perplessità – Contraddittorietà – Violazione dell'art. 196 comma 3 d.lgs. n. 152 del 2006 – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento – Violazione dell'art. 41 Costituzione.
II. Error in iudicando – Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387– Vizio del procedimento – Difetto di istruttoria – Violazione degli artt. 3, 12, 18 Regolamento Regione Calabria n. 3 del 4 agosto 2008 (regolamento delle procedure di VIA VAS a AII).
III. Error in iudicando – Violazione dell'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387 – Difetto di motivazione – Violazione degli artt. 14 ter e quater della legge n. 241 del 1990 s.m.i. – Contraddittorietà – Difetto di istruttoria.
4.1. In particolare con il primo motivo, vengono riproposti tutti i profili di censura - corroborati dalla perizia tecnica di parte depositata in primo grado - attinenti l'adeguatezza e l'attendibilità del giudizio del parere di valutazione dell'impatto ambientale, rispetto al quale non si richiederebbe al giudice amministrativo una valutazione sostituiva rispetto a quella dell'Amministrazione, bensì il riconoscimento del vizio di travisamento e di errore sui presupposti di fatto.
Partendo dalla premessa sul sindacato sulla discrezionalità tecnica, l'appellante ripropone tutte le censure in ordine alla sussistenza, nel progetto sottoposto all'esame di valutazione d'impatto, delle misure di compensazione e mitigazione degli impatti ambientali e ciò con particolare riguardo agli impatti odorigeni e acustici; ai rischi di inondazione dell'area interessata dall'intervento; alla inadeguata considerazione degli impatti cumulativi con altri impianti presenti nella zona.
4.1. Il motivo è complessivamente infondato.
4.2. Preliminarmente il Collegio ritiene che debba essere respinta l'istanza istruttoria e, in particolare, la richiesta di

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

esperimento di una consulenza tecnica d'ufficio giacché l'istanza stessa mira a sollecitare un riesame di merito da parte dell'organo giurisdizionale in ordine alle valutazioni di compatibilità ambientale condotte dagli organi a ciò deputati *ex lege*, in assenza di profili di erroneità, travisamento, e illogicità *ictu oculi* rilevabili, esclusivamente in presenza dei quali – come correttamente rilevato dalla sentenza gravata - è ammissibile un sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche, ciò che nel caso in esame è escluso per due ordini di ragioni: in primo luogo, il deposito di un'articolata perizia di parte in primo grado attesta che, nelle valutazioni degli organi tecnici dell'Amministrazione, non vi sono macroscopici profili di erroneità e che il giudizio di non compatibilità ambientale emesso con gli atti impugnati può essere opinabile sotto il profilo tecnico scientifico, ma non perciò illegittimo; in secondo luogo, poiché gli atti, e in particolare il parere, impugnati sono plurimotivati con riferimento sia all'impatto odorigeno dell'impianto, sia alla presenza di un SIN, sia ad una generale contrarietà al Piano dei rifiuti della Regione Calabria, che prevede lo smaltimento in pubblici impianti.
4.3. In relazione al giudizio di inadeguatezza delle misure di mitigazione degli impatti ambientali non risulta infatti irragionevole il provvedimento impugnato giacché:
a) il rispetto delle condizioni minime proposto dalla Urban Biogas Energy Italy consiste nell'assicurare il rispetto delle migliori tecniche disponibili e di condizioni minime che comunque il gestore di tale tipologia di impianti è tenuto a garantire, per cui non appare sproporzionato né illogico ritenere che tali misure non siano sufficienti a compensare e mitigare gli impatti ambientali dello specifico impianto;
b) con riferimento ai rischi di inondazione dell'area interessata dall'intervento, si rileva dallo stesso provvedimento impugnato che l'Amministrazione ha ricavato dalla certificazione urbanistica prodotta dalla stessa istante che l'area è interessata da una *"faglia dedotta"* ovvero che ricadrebbe in *"zone a modesto rischio esondazione"* o a *"limitato rischio inondazione"*, circostanza alla quale l'appellante non oppone specifici argomenti;
c) con riferimento agli impatti odorigeni e acustici, le censure dell'appellante si risolvono nella mera non condivisione delle scelte effettuate dall'Amministrazione, senza che tuttavia risultino profili di palese irragionevolezza di tali scelte.
4.4. Quanto alla localizzazione dell'impianto e al bilanciamento degli interessi, l'appellante sostiene che l'Amministrazione non avrebbe adeguatamente valutato gli impatti cumulativi con altri impianti o altri insediamenti produttivi esistenti nella stessa zona.
In particolare, non sarebbe stato tenuto sufficientemente in considerazione il principio di cui all'art. 12, comma 1, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, secondo cui gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili *"sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti"*.
Anche tale censura non coglie nel segno.
Infatti, se è vero che – come ha chiarito la Corte costituzionale nel dichiarare illegittime norme regionali che estendevano a vaste aree una previsione generale di non insediabilità degli impianti *de quibus* – la predetta disposizione è espressione del "*principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili*" che discende direttamente dalle direttive europee in materia (sent. 11 ottobre 2012, n. 224; cfr. anche sent. 21 ottobre 2011, n. 275), e che conseguentemente la giurisprudenza esige che il giudizio di compatibilità ambientale per detti impianti sia svolto in modo analitico e puntuale e non mediante formule stereotipe (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2018, n. 2805; id., 3 novembre 2015, n. 5001), il Collegio non aderisce all'opzione dell'appellante che giunge ad interpretare il principio nel senso che l'interesse alla realizzazione degli impianti debba sempre considerarsi prevalente su quello alla tutela dell'ambiente, perché ciò comporterebbe di fatto la sterilizzazione (e, quindi, la negazione) del bilanciamento di interessi cui è istituzionalmente preposta l'autorità competente in materia di VIA (peraltro, anch'essa sulla scorta di specifiche direttive europee).
5. L'appellante ha, inoltre, reiterato la censura, già svolta in primo grado, riguardante l'asserita illogicità del provvedimento di VIA impugnato, nella parte in cui ha rilevato il contrasto tra l'iniziativa imprenditoriale proposta dall'appellante con la pianificazione regionale e ha nuovamente osservato che vi sono criticità nell'azione amministrativa di gestione del ciclo dei rifiuti in ambito regionale per cui l'impianto progettato sarebbe idoneo ad incidere in senso positivo sullo smaltimento e sui relativi costi.
5.1. Al riguardo, il Collegio, nel condividere l'impostazione della sentenza di primo grado, ritiene che, poiché il parere è un atto plurimotivato, gli argomenti sopra indicati non assumono comunque rilevanza dirimente (anche ove, in ipotesi, fosse riconosciuta la sussistenza di profili di illogicità di questa parte della motivazione), giacché gli altri profili di criticità del progetto di impianto sarebbero comunque sufficienti a sorreggere, sotto il profilo motivazionale, il diniego di VIA.
6. Con il secondo motivo l'appellante si duole dello sforamento del termine previsto dal comma 4 dell'art. 12 dal regolamento regionale n. 3 del 4 agosto 2008, che prevede una durata del procedimento di VIA di 150 giorni, prolungabile di 60, laddove, nel caso in esame il procedimento è durato 1247 giorni.
6.1. Il motivo è infondato.
Infatti, in relazione all'asserita natura perentoria del termine di conclusione del procedimento previsto dall'articolo 3, comma 4, del regolamento citato, non è chiaro quali dovrebbero essere, seguendo le deduzioni dell'appellante, le conseguenze di tale pretesa "consumazione" del potere dell'Amministrazione di esprimersi sulla compatibilità ambientale dell'intervento (non risultando previsti poteri sostitutivi e non essendo concepibile un parere VIA favorevole *per silentium*, vertendosi in una materia nella quale la legislazione eurounitaria esige un provvedimento espresso).
7. Alla luce di quanto sopra argomentato, gli atti impugnati risultano legittimi e pertanto rimangono assorbite le ulteriori

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

censure svolte nel terzo motivo dell'atto di appello, con cui si ripropongono in parte anche censure ritenute assorbite dallo stesso T.A.R. poiché prospettate in via derivata.
Con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 14 *ter* della legge n. 241 del 1990 (punto III.b dell'appello), peraltro, la censura è inammissibile per essere stata dedotta per la prima volta nel presente grado di giudizio.
8. Conclusivamente l'appello deve essere respinto.
9. Nulla si dispone sulle spese del presente grado non essendosi costituite le Amministrazioni intimate.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it