

Attività edilizie per la costruzione di un impianto di biogas alimentato con biomasse aziendali

Cons. Stato, Sez. IV 14 dicembre 2021, n. 8351 - Greco, pres.; Lamberti, est. - Società Agricola Allevatori S.r.l. (avv. Di Martino) c. Comune di Picerno (avv. Lamonica) ed a.

Ambiente - Avvio delle attività edilizie per la costruzione di un impianto di biogas alimentato con biomasse aziendali - Annullamento in autotutela di una SCIA.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La complessa vicenda di causa può essere sintetizzata come segue.

1.1. La società odierna appellante aveva presentato, in data 21 luglio 2010, una DIA relativa allo *“avvio delle attività edilizie per la costruzione di un impianto di biogas alimentato con biomasse aziendali”*.

1.2. A seguito dell'esposto di alcuni cittadini, il Comune aveva interpellato la Regione, la quale aveva comunicato che *“il progetto di che trattasi è da sottoporre a procedura di screening o verifica di assoggettabilità alla v.i.a.”* e che *“la realizzazione dell'impianto per la produzione di biogas da biomassa è subordinato all'acquisizione dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera”*.

1.3. Presentate le relative istanze da parte dell'odierna appellante, la Regione:

- con determinazione dirigenziale n. 75 del 26 gennaio 2012, aveva espresso parere di non assoggettabilità a VIA;

- con successivo provvedimento n. 630 dell'11 maggio 2012, aveva rilasciato l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera.

1.4. I cittadini che avevano sottoscritto l'esposto hanno impugnato tali atti avanti il T.a.r. per la Basilicata, il quale, con la sentenza n. 160 del 29 febbraio 2016, ne ha disposto l'annullamento.

1.5. Il T.a.r., in particolare, ha accolto la censura di difetto di istruttoria e motivazione con riferimento alla determinazione n. 75 del 26 gennaio 2012 (ritenuta manchevole di approfondimento circa alcuni profili di funzionamento dell'impianto), che è stata, quindi, annullata *“salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione regionale”*; il T.a.r. ha, poi, annullato per illegittimità derivata il provvedimento n. 630 dell'11 maggio 2012, in quanto presupponente la richiamata determinazione n. 75.

1.6. La sentenza, non gravata, è passata in giudicato.

1.7. Nelle more, in data 23 ottobre 2014 la società aveva presentato al Comune una SCIA con cui segnalava che, in pari data, sarebbe *“iniziata l'attività economica di produzione di energia elettrica da impianto di biogas da biomasse aziendali”*.

1.8. Il Comune, con ordinanza n. 36 del 13 luglio 2015, aveva ingiunto alla società di *“sospendere l'alimentazione del digestore dell'impianto di biogas relativamente ai reflui zootecnici derivanti da allevamenti diversi da quelli di cui all'autorizzazione n. 75 del 26 gennaio 2012”* (il riferimento, in particolare, era all'allevamento Curcio Antonio, codice IT059PZ001).

1.9. A seguito della pubblicazione della richiamata sentenza del T.a.r. n. 160, il Comune sollecitava Regione e Provincia ad emanare gli atti di rispettiva competenza.

1.10. La Regione, con note del 18 marzo 2016 e 22 marzo 2016, segnalava che, a seguito di modifiche legislative, non era più necessaria, per l'impianto *de quo*, la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA.

1.11. La Provincia, con nota dell'11 aprile 2016, evidenziava l'assenza dell'autorizzazione agli scarichi in atmosfera, di contro ancora necessaria.

1.12. Con nota del 28 aprile 2016 la società presentava quindi alla Provincia istanza ai sensi dell'art. 272 d.lgs. n. 152 del 2006 (disposizione relativa agli *“impianti ed attività le cui emissioni sono scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico”*).

1.13. Con nota del 13 giugno 2016 la Provincia segnalava che:

- ai sensi della disposizione di cui all'art. 272 d.lgs. n. 152 del 2006, *“l'impianto non è soggetto ad alcuna autorizzazione ... se considerato a sé stante e distinto da ogni altra attività produttiva”*;

- *“diversamente, ove vada considerato l'intero complesso produttivo costituito dall'impianto di biogas più gli allevamenti”* esterni che lo alimentano, precisamente indicati nella documentazione trasmessa dalla società stessa, allora *“si rende necessario inglobare l'impianto di produzione del biogas all'interno della procedura di AIA relativa agli allevamenti”*.

1.14. Il Comune, quindi, emanava l'ordinanza n. 14 del 13 giugno 2016, con la quale annullava in autotutela la SCIA, osservando che:

- *“l'impianto non può considerarsi a sé stante in quanto nella SCIA la società opera in rete d'impresa con allevamenti*

IT059PZ 001, IT059PZ735, IT059PZ736 e IT096PZ30” e, pertanto, “va considerato nel complesso produttivo costituito dall’impianto più gli allevamenti innanzi descritti”;

- conseguentemente, “gli allevamenti IT059PZ001 e IT059PZ509 necessitano di autorizzazione integrata ambientale (AIA), che comprende in sé l’autorizzazione all’emissione in atmosfera, mentre l’allevamento IT096PZ30 necessita di autorizzazione all’emissione in atmosfera ai sensi dell’art. 269 del TUA”, la cui mancanza “costituisce difformità non sanabile per l’autorizzazione all’esercizio dell’impianto”.

2. La società impugnava tale ordinanza avanti il T.a.r. per la Basilicata, che, con la sentenza indicata in epigrafe, dichiarava inammissibile il ricorso, per l’omessa impugnazione sia della nota provinciale del 13 giugno 2016 (o, quanto meno, per la mancata evocazione in giudizio della Provincia), sia dell’ordinanza comunale n. 36 del 13 luglio 2015.

3. La società ha interposto appello, premettendo in fatto che:

- l’impianto, nelle more già edificato, sarebbe alimentato da “deiezioni provenienti in parte da alcuni allevamenti confinanti di pertinenza di altri gestori (mediate liquamidotto) ed in parte da un allevamento sito in altro comune (tramite carro botte)”;

- in particolare, gli allevamenti connessi con liquamidotto sarebbero quelli connotati con codice IT059PZ01, IT059PZ35, IT059PZ36, mentre l’allevamento IT059PZ30 sarebbe collegato con carro botte.

3.1. In diritto, la società ha anzitutto censurato la statuizione di inammissibilità, sostenendo che:

- “il parere reso dalla Provincia, oltre a non porsi in alcun rapporto di consequenzialità con il provvedimento di autotutela immediatamente lesivo (e per questo impugnato) poi reso dal Comune di Picerno, non ha prodotto alcun effetto pregiudizievole per l’odierno appellante”, dato che “la Provincia si è limitata a rappresentare, sul piano generale, teorico ed astratto, la corretta interpretazione e consequenziale applicazione delle normative di riferimento, enucleando l’insieme delle possibilità attuative che sarebbero potute sostanzialmente conseguire, una volta appuratene le specifiche peculiarità, al caso concreto”;

- a sua volta, “l’ordinanza [comunale] n. 36/2015, oltre a non porsi in alcun rapporto di presupposizione con l’ordinanza n. 14/2016 (impugnata), essendo le due determinazioni conclusive di procedimenti completamente distinti, non si rivela neanche lesiva”, non solo perché “l’Ordinanza n. 14/2016 non richiama mai, in alcuna sua parte, dispositiva o motivazionale, l’ordinanza n. 36/2015”, ma anche perché “l’ordinanza n. 36/2015 fu resa a valle di un autonomo procedimento” e si limitò “a prescrivere la sospensione funzionale ed operativa (nonché provvisoria) dell’impianto”.

3.2. La società, quindi, ha riproposto le censure di prime cure (non scrutinate dal T.a.r.), ossia:

- la violazione del termine di 18 mesi previsto dall’art. 21-nonies l. n. 241 del 1990;

- il difetto dell’individuazione dell’interesse pubblico, diverso dal mero ripristino della legalità, perseguito con l’annullamento della SCIA;

- l’incompetenza del Comune, “in quanto, come è evidente, l’amministrazione comunale non ha competenze in materia di emissioni in atmosfera”;

- il travisamento dei fatti, “concretizzatosi nell’aver il Comune di Picerno interpretato le circostanze fattuali e giuridiche oggetto del procedimento in maniera palesemente erronea”.

3.3. Si sono costituiti in resistenza il Comune ed alcuni dei cittadini che già avevano preso parte al giudizio di prime cure.

3.4. Il ricorso è stato trattato alla pubblica udienza del 28 ottobre 2021, in vista della quale le parti hanno prodotto difese scritte.

4. Il Collegio, prescindendo dai profili di ammissibilità viceversa valorizzati dal T.a.r., attinge direttamente il merito della controversia.

4.1. Ciò risponde ad esigenze tanto di economia processuale, quanto di pienezza della tutela giurisdizionale (certo più effettiva, come prescritto dall’art. 1 c.p.a., ove impinga nel merito delle questioni sollevate da chi si assume leso dall’attività amministrativa).

4.2. Orbene, le censure svolte dall’appellante in prime cure ed in questa sede riproposte sono infondate.

5. Quanto alla questione della tempestività dell’annullamento, il Collegio rileva che, per giurisprudenza consolidata, il termine massimo di diciotto mesi per l’esercizio dell’autotutela, stabilito dall’attuale testo dell’art. 21-nonies l. n. 241 del 1990, deve computarsi a partire dall’entrata in vigore della novella (l. n. 124 del 7 agosto 2015, in vigore dal 28 agosto 2015) che tale termine massimo ha ex novo introdotto nel corpo dell’articolo.

5.1. Peraltro, aggiunge il Collegio, in data 16 maggio 2016 il procedimento per l’annullamento della SCIA, avviato in data 19 aprile 2016, fu sospeso per trenta giorni, per dar modo alla Provincia di rispondere all’istanza della società ai sensi dell’art. 272 d.lgs. n. 152 del 2006 (la Provincia poi provvede con la richiamata nota del 13 giugno 2016).

5.2. Oltretutto, l’annullamento disposto in autotutela dal Comune in data 13 giugno 2016 deriva dall’intervenuto annullamento in sede giurisdizionale degli atti di autorizzazione in precedenza rilasciati, operato con la richiamata pronuncia del T.a.r. lucano n. 160 pubblicata in data 29 febbraio 2016.

6. L’interesse pubblico sotteso all’esercizio dell’autotutela consiste, con ogni evidenza, nella tutela dell’ambiente e nell’ordinato assetto del territorio; in proposito, è opportuno rilevare che, nel nostro ordinamento, l’iniziativa economica privata è sì libera, purché svolta entro i limiti previsti dalla legge, tra cui certo rientrano quelli a tutela del bene ambiente, oggetto di piena e diretta protezione costituzionale (cfr. articoli 9, 32 e 117, comma 2, lett. s), Cost.).

7. Non si riscontra, poi, alcuna pronuncia del Comune in tema di emissioni in atmosfera, materia in cui è pacificamente incompetente.

7.1. L'Ente, di contro, nell'esercizio della propria funzione di vigilanza sull'attività dei privati ha semplicemente ritenuto l'unitarietà sostanziale e funzionale dell'impianto e dei connessi allevamenti di alimentazione (alcuni dei quali avvinti anche fisicamente, mediante liquamidotto, all'impianto stesso) e, sulla scorta della valutazione operata dall'Ente competente (la Provincia) circa gli assensi amministrativi necessari in tal caso, ne ha riscontrato la carenza.

7.2. Non è superfluo, in proposito, osservare che nella stessa SCIA l'appellante precisava che l'impianto avrebbe operato *"in rete d'impresa"* con gli allevamenti *de quibus*, partecipando al relativo *"ciclo biologico"*.

8. Non si rileva, infine, alcun difetto di istruttoria, né alcun travisamento dei fatti: il Comune si è limitato a qualificare giuridicamente, ai fini autorizzatori, come unitario il complesso costituito da impianto ed allevamenti (sulla scorta delle risultanze documentali e delle stesse affermazioni dell'appellante) ed a trarne le necessarie conseguenze di legge.

9. Per gli esposti motivi, dunque, l'appello deve essere rigettato.

10. Le spese del grado, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza, come da regola generale.

(Omissis)