

# Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto per la produzione di biometano alimentato da sottoprodotti agricoli

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 20 aprile 2022, n. 881 - Celeste Cozzi, pres. f.f.; Corrado, est. - Comune di Voghera (avv. Papi Rossi) c. Provincia di Pavia (avv.ti Tognella, Dabusti) ed a.

## **Ambiente - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto per la produzione di biometano alimentato da sottoprodotti agricoli.**

(Omissis)

### FATTO e DIRITTO

Con istanza trasmessa attraverso il portale di Regione Lombardia e acquisita al protocollo generale della Provincia di Pavia al n. 19520 del 4 marzo 2020 Voghera Green Energy Società Agricola S.r.l. ha richiesto il rilascio dell'Autorizzazione Unica ambientale ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 per la realizzazione di un impianto di produzione di biometano alimentato da sottoprodotti agricoli ricompresi all'interno della tabella 1.A del DM 6 luglio 2012 e nel punto e), parte A dell'allegato 3 del DM 10 ottobre 2014.

Ricevuta l'istanza, la Provincia di Pavia ha avviato il procedimento istruttorio, che si è articolato in una serie di conferenze di servizi (28 aprile 2020, 16 giugno 2020, 12 novembre 2020 e 17 dicembre 2020).

Esponde il Comune ricorrente che, nonostante le quattro conferenze di servizi, l'istruttoria si presenta lacunosa in quanto la Provincia di Pavia non avrebbe preso in considerazione le osservazioni presentate – sin dall'inizio - dal Comune medesimo.

A sostegno del proposto ricorso il Comune di Voghera deduce, infatti:

I)- illegittimità dell'Autorizzazione Unica per carenza dei requisiti in capo al proponente, violazione e falsa applicazione dell'art. 2135 c.c., della normativa comunitaria e nazionale (con riferimento alla Direttiva 2001/77/CE e al D.lvo 387/2003), del principio di precauzione. Illogicità e ingiustizia manifesta. Esponde il Comune ricorrente che la società Green Energy non sarebbe una società agricola, in quanto non in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 2135 c.c.; al contrario, farebbe parte di un gruppo societario riconducibile a un unico soggetto, socio e amministratore di quasi trenta società, che avrebbe pianificato la realizzazione di impianti di biometano come forma di investimento, risultando carente la dimostrazione dell'effettiva capacità realizzativa, così come di quella gestionale.

II)- Illegittimità dei provvedimenti impugnati per errore del presupposto – Eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti (in relazione all'errata misurazione delle distanze dell'impianto dai ricettori sensibili). Difetto ed erroneità dell'istruttoria. Violazione dei principi dell'istruttoria procedimentale attraverso la conferenza dei servizi. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 4 del D.lvo 387/2003 e dell'art. 14 della L. 241/90. Illegittimità derivata di tutte le simulazioni previsionali. Illegittimità derivata del provvedimento autorizzativo.

In particolare il Comune di Voghera, precisa di aver segnalato errori materiali nella misurazione delle distanze tra l'impianto e i ricettori sensibili (sia perché non erano stati considerati alcuni edifici abitativi esistenti, sia perché nella documentazione della società alcuni edifici risultavano lontani centinaia di metri mentre, invece, risultano attigui). Secondo il Comune in primo luogo non sarebbero stati correttamente considerati i ricettori che subiscono impatti ambientali (acustici, odorigeni e simili) dall'impianto. La società proponente avrebbe commesso errori obiettivi nella individuazione dei ricettori e nella misurazione delle distanze. Per il Comune l'errata classificazione e collocazione dei ricettori sensibili invalida i risultati di tutte le valutazioni previsionali di impatto dell'impianto, che devono quindi essere ripetute tenendo conto dei dati corretti.

III)- Illegittimità dell'Autorizzazione Unica per violazione e falsa applicazione della normativa applicabile, con riferimento (i) agli articoli 183, lettera qq ter e 184 bis del D.lvo 152/2006, (ii) alla Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n° X/1990 del 20 giugno 2014, recante il Programma Regionale di Gestione dei 21 Rifiuti – P.R.G.R., (iii) alla Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. 12764/2003, recante le Linee Guida relative alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di compost (iv) alle Linee guida regionali in materia di caratterizzazione delle emissioni derivanti da attività a forte impatto odorigeno (DGR 3018/2012). Violazione, falsa applicazione ed eccesso di potere per sviamento dal fine (in relazione al considerando n. 8 della direttiva 2001/77/CE e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato dal Parlamento Italiano, alla componente M2C", missione 2, investimento 1.4, come richiamato dall'Autorizzazione unica impugnata.

Il Comune chiarisce che l'Analisi Tecnica comunale ha evidenziato una lunga serie di errori progettuali e di non conformità alla normativa tecnica in materia di funzionamento di impianti di questo tipo, così brevemente riassumibile: violazione delle "Linee Guida relative alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di compost" di cui alla DGR n. 12764/2003; inidonea localizzazione dell'impianto in violazione del capitolo 14.6.7 della relazione generale del



Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti della Regione Lombardia (approvato con DGR n° X/1990 del 20 giugno 2014); violazione della normativa in materia di emissioni in atmosfera; gravi errori tecnici nella progettazione; gravi errori nella stima degli impatti odorigeni.

IV)- Illegittimità dell'Autorizzazione unica per violazione e falsa applicazione di legge sotto il profilo dell'omesso procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (violazione e falsa applicazione della Legge regionale lombarda n. 5 del 2 febbraio 2020, relativamente alla prescrizione indicata al punto 1 lettera g) dell'allegato B). Conseguente mancanza di uno studio di VIA. Erroneità manifesta per mancata considerazione dell'impatto cumulativo. Violazione del principio di precauzione.

Il Comune rilevando che la potenzialità dell'impianto è superiore alle 150 Tonnellate/giorno, secondo la stessa documentazione progettuale di Green Energy, argomenta che ne sarebbe derivata l'esigenza di sottoporre a verifica di procedura di V.I.A., secondo quanto dispone la Legge Regionale 2 febbraio 2020, n. 5. Procedura che sarebbe stata oltremodo necessaria – in concreto – per valutare gli impatti cumulativi dell'impianto in oggetto ed evitare una visione atomistica delle singole richieste.

V)- Illegittimità dell'Autorizzazione unica per violazione e falsa applicazione di legge (art. 15.4 del D.M. 10 settembre 2019, recante le Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) in relazione alle prescrizioni cui è condizionata l'autorizzazione. Contraddittorietà intrinseca tra la parte "autorizzativa" e la parte "prescrittiva". Violazione e falsa applicazione del Principio di Precauzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 174 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (TCE). Violazione e falsa applicazione dell'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Violazione e falsa applicazione dell'art. 44 del D.lvo 3 marzo 2011. Il Comune lamenta che l'Autorizzazione unica è stata rilasciata con oltre cento prescrizioni traducendosi ciò in un autonomo vizio di illegittimità del procedimento e del provvedimento finale, perché le prescrizioni, anziché condizionare l'esercizio di un'attività autorizzata, pretenderebbero di colmare le lacune progettuali e tecniche, integrando l'istanza del privato che sarebbe stata, altrimenti, rigettata.

Risulta costituita in giudizio la Provincia di Pavia che afferma la infondatezza del ricorso chiedendo che venga respinto. Si è costituita in giudizio anche la controinteressata Voghera Green Energy Società Agricola Srl che afferma la infondatezza del ricorso e chiarisce, in merito al secondo motivo del ricorso che l'individuazione e il posizionamento dei ricettori sono avvenuti mediante la geolocalizzazione e gli impatti delle sorgenti emmissive dell'impianto, valutati secondo i parametri previsti da un software internazionale (non contestato) che valuta l'impatto sull'area in cui è prevista la realizzazione dell'impianto e che include (e valuta) l'incidenza dell'impianto sui ricettori presenti nell'area stessa.

In prossimità dell'udienza pubblica tutte le parti costituite hanno depositato memorie.

Alla pubblica udienza dell'1 marzo 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Preliminarmente il Collegio dà conto che il Comune ricorrente nel corso dell'udienza, in merito alla gradazione dei motivi di ricorso, ha chiesto di considerare il secondo motivo del ricorso come il primo da scrutinare e – ove accolto, quale motivo assorbente di tutti gli altri (cfr. verbale di udienza).

Il Collegio, quindi, aderendo alla richiesta formulata da parte ricorrente attesa anche la rilevanza dello stesso, avvia l'esame del proposto ricorso a partire dalla seconda censura secondo la quale gli atti impugnati sarebbero affetti da difetto di istruttoria in quanto non sarebbero stati correttamente considerati i ricettori che subiscono impatti ambientali, implicando ciò l'invalidità delle valutazioni previsionali di impatto dell'impianto, che devono quindi essere ripetute alla luce dei dati corretti.

In particolare con la memoria del 28 gennaio 2022 il Comune fa presente che le simulazioni dell'impatto ambientale (acustici, odorigeni e simili) sono state calcolate a partire da dati di partenza errati e incompleti. Anzitutto le simulazioni (i) non considerano la presenza di un ricettore sensibile (l'abitazione del custode) e (ii) qualificano come "cascina agricola" (quindi come ricettore produttivo) una comunità di accoglienza con permanenza stabile di decine di persone (che è quindi un ricettore sensibile). Inoltre si evidenzia nel ricorso (riportando la tabella di pag. 11 dell'analisi tecnica comunale versata in atti), che le distanze prese in considerazione dalla Società sono errate, perché edifici confinanti risultano essere stati considerati distanti centinaia di metri, nei dati di partenza presi a riferimento per il calcolo delle simulazioni.

Detti elementi di fatto posti a sostegno del secondo motivo di ricorso risultano idonei a fondare la censura lamentata di difetto di istruttoria che non sembra superata dai documenti e dalle memorie depositate dalle parti resistenti.

Sul punto appare importante richiamare il paragrafo 4.2 della "Verifica di conformità delle valutazioni di impatto olfattivo a linee guida Regione Lombardia (DGR 3018/2012)", depositata dal Comune ricorrente secondo cui «*Ai sensi delle Linee Guida Regione Lombardia (paragrafo 7), fra i ricettori sensibili presso i quali simulare puntualmente l'impatto delle emissioni dovrebbe essere compresa l'abitazione o il locale ad uso collettivo (scuola, ospedale, ecc.) più prossimo all'impianto, anche se isolato. Considerato che, come ripetutamente ribadito in sede preliminare, i proponenti non hanno compreso, nel proprio elenco dei ricettori considerati ai fini della simulazione (vd tabella sopra riportata) l'abitazione ove risiede stabilmente la famiglia del custode dello stabilimento della società B3 (azienda logistica individuata come ricettore R1 nell'elenco dei proponenti) e che tale omissione non è stata rimossa neppure ad esito della segnalazione effettuata, la valutazione previsionale di impatto olfattivo effettuata dai proponenti non risulta conforme a tale*

prescrizione delle Linee Guida Regione Lombardia. Si rileva con l'occasione che i proponenti per la determinazione della distanza dei ricettori dall'impianto fanno riferimento, in difformità a quanto indicato dalle Linee Guida Regione Lombardia, al baricentro geometrico dei ricettori e dell'area dell'impianto quando invece le Linee Guida fanno costante riferimento al punto più prossimo del confine di pertinenza dell'impianto. Ove la distanza tra baricentro dell'impianto e confine dello stesso impianto è analoga o superiore alla distanza tra il ricettore e lo stesso confine, tale diversa (e non conforme) assunzione induce a travisare l'effettivo posizionamento dei ricettori e conseguentemente l'impatto provocato su di essi dalle emissioni dell'impianto, come ben evidenziato dal seguente estratto fotografico, che riproduce le distanze dal confine e dal baricentro di alcuni ricettori sensibili più prossimi all'impianto. L'omessa considerazione del ricettore sensibile più prossimo all'impianto, l'errata classificazione e l'improprio distanziamento dei ricettori rendono la valutazione previsionale dell'impianto olfattivo non conforme alla Linee Guida Regione Lombardia e ne invalidano i risultati».

Inoltre va considerata la tabella di cui alla pagina 11 dell'Analisi tecnica depositata dal Comune di Voghera nell'ambito della quale, verosimilmente, si dà conto delle distanze e della non corretta individuazione dei ricettori sensibili e della non corretta determinazione della effettiva distanza dall'impianto degli stessi ricettori.

Va, infine, anche considerato che il parere dell'Arpa Lombardia in atti (doc. 22) reca la seguente previsione: «la presente valutazione è rilasciata sulla base di quanto dichiarato nella documentazione presentata. Qualora si verificassero difformità tra quanto indicato nella relazione e lo stato d'essere dei luoghi nei quali l'attività è insediata e/o le modalità di esecuzione dell'attività stessa, la presente valutazione si intende decaduta»

Le Linee Guida della Regione Lombardia (DGR 3012/2012) in tema di "6. Dimensioni e passo della griglia di recettori di calcolo" precisano che «Le dimensioni del dominio spaziale di simulazione (griglia di recettori di calcolo) devono essere fissate nel rispetto dei seguenti requisiti: • devono esservi inclusi tutti i ricettori presso cui sia da valutare il definito criterio di valutazione dell'impatto; • devono esservi inclusi (almeno parzialmente) i centri abitati presso cui il 98° percentile delle concentrazioni orarie di picco di odore simulate sia maggiore di 1 ouE /m3. Il passo della griglia di recettori di calcolo deve essere scelto in modo tale che per i ricettori sensibili, la distanza fra il ricettore e il punto più prossimo del confine di pertinenza dell'impianto, deve essere maggiore o uguale al passo della griglia. ....In tema di "7. Definizione dei ricettori sensibili" si chiarisce che «I ricettori sensibili (o bersagli) presso i quali simulare puntualmente l'impatto delle emissioni saranno scelti considerando i seguenti criteri. • I ricettori dovrebbero essere disposti in modo che in ogni arco di circonferenza (della circonferenza centrata nell'impianto) di 120° sia collocato almeno un ricettore sensibile. • Fra i ricettori sensibili dovrebbe essere compresa l'abitazione o il locale ad uso collettivo (scuola, ospedale, ecc.) più prossimo all'impianto, anche se isolato. • Almeno un ricettore sensibile dovrebbe essere posto presso ciascuno dei centri abitati (per la definizione di centro abitato si veda l'art. 3 del Codice della Strada, d.lgs. n. 285 del 30/04/1992 e s.m.i.) ubicati entro 3 km dall'impianto. • Se sul territorio circostante all'impianto vi sono aree ove il Piano di governo del territorio o analoghe disposizioni di governo applicabili prevedono future edificazioni e quindi nuovi potenziali ricettori sensibili, deve essere ipotizzato un ricettore sensibile virtuale nel punto dell'area oggetto di futura edificazione più vicino al confine dell'impianto. Tali ricettori virtuali dovranno essere considerati nello studio di impatto al pari degli altri ricettori individuabili se la loro posizione rispetto all'impianto è potenzialmente critica secondo i criteri stabiliti nel presente paragrafo».

Alla luce di tali richiami, come condivisibilmente lamentato dal Comune ricorrente, l'aver omesso di considerare un ricettore sensibile (abitazione del custode) e l'aver declassificato un ricettore sensibile (la comunità d'accoglienza) a ricettore produttivo (la cascina agricola) può certamente aver determinato l'erroneità delle simulazioni svolte, per evidente errore del dato di partenza: l'errore sui dati di partenza determina, infatti, l'inattendibilità dei calcoli previsionali effettuati su quelle basi. Inoltre anche per quanto concerne le distanze tra l'impianto e i ricettori di cui alla tabella riportata in ricorso (pag. 7) va considerato che il criterio utilizzato dalla società controinteressata per la misurazione non può considerarsi attendibile in quanto appare ragionevole considerare la distanza tra i confini e non tra i baricentri, come anche le Linee Guida citate fanno.

Infine, contrariamente da quanto affermato dall'amministrazione resistente, non può considerarsi inammissibile l'articolazione del secondo motivo di ricorso alla luce della DGR 3018/2012 perché questa, anche se non menzionata espressamente nell'ambito del secondo motivo si ricollega comunque alle modalità di misurazione delle distanze dei ricettori sensibili, implicando un errore dei presupposti e il travisamento dei fatti, e trattandosi di questione già sollevata con il ricorso introduttivo (pag.8) introduttivo. Con le memorie depositate dal Comune ricorrente in prossimità dell'udienza vengono specificati meglio i ricettori che comunque sono riportati nella tabella di cui al ricorso.

Infine, in merito ai poteri del giudice amministrativo si richiama il pacifico orientamento giurisprudenziale, secondo cui l'Amministrazione, nel formulare il giudizio sull'impatto ambientale, esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in una mera valutazione tecnica, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa ed istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti (Consiglio di Stato, sez. II, 7 settembre 2020, n.5379; T.A.R. Umbria, sez. I, 1 febbraio 2021, n.24T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 15 giugno 2020, n.6575); con la conseguenza che il sindacato del giudice amministrativo sulle scelte operate può compiersi entro limiti molto ristretti, laddove cioè ricorrano evidenti profili di illogicità, irragionevolezza o errore di fatto (TAR



Milano n. 1592/2021). Sul versante tecnico, pertanto, in relazione alle modalità del sindacato giurisdizionale, questo deve considerarsi limitato a verificare se l'Amministrazione abbia violato il principio di ragionevolezza tecnica, senza che sia consentito, in coerenza con il principio costituzionale di separazione, sostituire le valutazioni dell'Amministrazione con quelle giudiziali.

Se quindi deve ritenersi ammessa la piena conoscenza dei fatti oggetto di causa e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'Amministrazione, tuttavia il giudice non può sostituirsi ad un potere già esercitato, ma deve solo stabilire se la valutazione complessiva operata nell'esercizio del potere debba essere ritenuta corretta, sia sotto il profilo delle regole tecniche applicate, sia nella fase di contestualizzazione delle norme poste a tutela dei principi di parità di trattamento e non discriminazione, sia nella fase di raffronto tra i fatti accertati ed il parametro contestualizzato (cfr. Cons. stato, sez. V, 29 marzo 2021, n. 2596).

Alla luce delle svolte considerazioni il secondo motivo del proposto ricorso va accolto risultando gli atti affetti dal vizio di difetto di istruttoria, non risultando considerate in modo corretto né la presenza dei ricettori né la distanza dagli stessi. L'accoglimento del secondo motivo implica l'assorbimento delle residue censure e per l'effetto vanno annullati gli atti impugnati per quanto di interesse.

Le spese di lite possono essere compensate tra le parti.

*(Omissis)*