Autorizzazione alla costruzione ed esercizio di un impianto di biodigestione anaerobica per la produzione di biometano

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 26 luglio 2022, n. 1798 - Caso, pres.; Cozzi, est. - Comune di Inzago (avv.ti Vasta e Ditto) c. Città metropolitana di Milano (avv.ti Gabigliani, Grandesso, Ferrari e Pozzi) ed a.

Ambiente - Autorizzazione alla costruzione ed esercizio di un impianto di biodigestione anaerobica per la produzione di biometano.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

In data 5 gennaio 2017, la società Bio-Energy Italia s.r.l. (di seguito anche "Bio-Energy") ha presentato a Città Metropolitana di Milano istanza di verifica di assoggettabilità a VIA relativa ad un progetto finalizzato alla realizzazione, nel territorio del Comune di Masate lungo la Strada Provinciale ex SS525, di un impianto di biodigestione anaerobica per la produzione di biometano da FORSU.
Con decreto del 4 maggio 2017, Città Metropolitana ha concluso la verifica di assoggettabilità escludendo che il progetto dovesse essere sottoposto alla procedura di VIA. Bio-Energy ha quindi chiesto alla stessa Città Metropolitana di Milano il rilascio dell'autorizzazione unica (AU), ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006, per la costruzione e l'esercizio del suddetto impianto.
Tali istanze sono state accolte con autorizzazione dirigenziale n. 6228 del 4 agosto 2021 rilasciata, a seguito di conferenza di servizi, dal dirigente dell'Area Ambiente e Tutela del Territorio, Settore Rifiuti Bonifiche e Autorizzazioni Integrate Ambientali della Città Metropolitana di Milano.
Contro questo atto è principalmente diretto il ricorso in esame.
Si sono costituite in giudizio, per resistere al ricorso, la Città Metropolitana di Milano e la controinteressata Bio-Energy Italia s.r.l. Sono intervenuti ad adiuvandum l'associazione Legambiente ed i sigg.ri Battistina Marchesi, Luigi Martinelli, Alessandro Martinelli, Licia Laura Zacchi e Sergio Cerri.
Nel corso del giudizio, le parti hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.
La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza pubblica del 10 maggio 2022.
Ritiene il Collegio che sia opportuno partire dall'esame della censura, contenuta nel primo motivo di ricorso, con la quale si deduce la violazione del punto 4.1 della DGR n. 3298 del 2012, e ciò in quanto il progetto e la relazione tecnica allegati all'istanza di autorizzazione unica non sono stati sottoscritti da progettista abilitato.
La censura è fondata per le ragioni di seguito esposte.
Ai sensi dell'art. 12, terzo comma, del d.lgs. n. 387 del 2003, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione (ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico).
L'ultimo comma di tale articolo prevede che, per dare disciplina al procedimento amministrativo finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica nonché per assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, si debbano emanare linee guida nazionali e regionali. La norma prevede che le linee guida regionali devono conformarsi a quelle nazionali; a tale fine le regioni sono tenute a modificare la disciplina eventualmente già in vigore entro il termine di novanta giorni dall'emissione delle linee guida nazionali le quali, in mancanza di adeguamento regionale nei termini, trovano senz'altro applicazione.
Le linee guida nazionali sono state adottate con il decreto interministeriale 10 settembre 2010. La Regione Lombardia ha dettato le proprie linee guida con DGR n. IX/3298 del 18 aprile 2012.
Il paragrafo 13.1 delle linee guida nazionali stabilisce che l'istanza finalizzata al rilascio dell'autorizzazione unica deve essere, fra l'altro, corredata di progetto definitivo dell'iniziativa, comprensivo delle opere per la connessione alla rete, delle altre infrastrutture indispensabili previste, della dismissione dell'impianto e del ripristino dello stato dei luoghi; il progetto deve contenere una relazione tecnica nella quale sono indicati i dati del proponente e sono illustrate le caratteristiche tecniche dell'impianto che si intende realizzare.
Il punto 4.1, lett. l), della DGR n. 3298 del 2012 specifica che la relazione tecnica deve essere firmata da un professionista abilitato.
Come anticipato, parte ricorrente sostiene che, nel caso concreto, questa disposizione sarebbe stata violata in quanto il progetto e la relazione tecnica presentati dalla controinteressata a corredo dell'istanza di rilascio dell'autorizzazione unica sono stati firmati da un professionista iscritto all'Albo degli architetti e, quindi, da un soggetto non abilitato alla progettazione di impianti industriali di trattamento rifiuti.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Questa circostanza non viene smentita dalla Città Metropolitana di Milano e dalla controinteressata Bio-Energy. Anzi, nella nota del 20 aprile 2021 depositata in sede procedimentale da Bio-Energy, si ammette esplicitamente che "il progetto è firmato dall'Arch. Bidinost Pier Luigi in qualità di project manager. L'Architetto ha progettato tutte le opere civili e non quelle impiantistiche che sono state dimensionate e particolareggiate dalle Imprese che poi le eseguiranno sulla base di un progetto esecutivo da loro predisposto". Si aggiunge peraltro in questa nota che nell'attività di progettazione hanno collaborato "3 ingegneri, uno studio geologico ed uno specializzato nell'antiincendio, un geometra" ma che solo "In sede di progetto esecutivo tutti gli elaborati che lo richiedono saranno firmati da un ingegnere abilitato".
Ritiene tuttavia il Collegio che, così come esplicitamente previsto dal citato punto 4.1 della DGR n. 3298 del 2012, già la documentazione presentata a corredo dell'istanza avrebbe dovuto essere sottoscritta da un professionista abilitato alla progettazione delle opere per le quali è stata presentata l'istanza stessa. Tutt'al più, come affermato nella sentenza di questo T.A.R. n. 1811 del 23 luglio 2021, si potrebbe ammettere che la documentazione sottoscritta da professionista abilitato venga depositata in sede procedimentale dopo la presentazione della domanda ma prima dell'emanazione del provvedimento autorizzativo. Ciò che invece non si può ammettere è che l'autorizzazione venga rilasciata sulla base di un progetto redatto e sottoscritto da un professionista non abilitato, dovendosi ritenere che la sottoscrizione da parte di professionista abilitato che si assume le relative responsabilità costituisca imprescindibile garanzia a tutela della serietà e sostenibilità delle soluzioni tecniche proposte con il progetto relativo all'impianto per il quale è proposta istanza di autorizzazione.
Si richiamano in proposito i principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 10 luglio 2012, n.4061; T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 26 giugno 2020, n. 1212; T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 22 ottobre 2019, n. 631), precisando che l'esigenza di assicurare la serietà e la sostenibilità delle soluzioni tecniche proposte dal privato deve essere soddisfatta anche per il rilascio delle autorizzazioni amministrative, non essendo ammissibile, per ragioni logiche prima che giuridiche, che l'amministrazione si esprima su un'istanza di rilascio di una autorizzazione valutando un progetto che non offra le suddette garanzie.
Per tutte queste ragioni, va ribadita la fondatezza della censura in esame.
L'accoglimento di questa doglianza determina l'annullamento dell'atto impugnato.
Ritiene tuttavia il Collegio che, al fine di orientare correttamente l'eventuale riesercizio del potere, sia opportuno affrontare anche alcune delle altre censure, tralasciando solamente quelle che possono considerarsi assorbite in quanto prospettanti vizi meno radicali rispetto a quello prospettato con la censura accolta.
Nel primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l'Amministrazione non avrebbe congruamente valutato la circostanza che nell'area in cui dovrebbe essere allocato l'impianto di cui è causa insiste già altro impianto similare.
Questa censura viene ripresa e sviluppata nel secondo motivo di ricorso, con il quale si sostiene che il provvedimento impugnato in questa sede avrebbe dovuto essere preceduto dal rinnovo della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, e ciò proprio in quanto, nella precedente procedura, non si era potuta valutare la presenza del suddetto altro impianto avente caratteristiche analoghe a quelle proprie dell'impianto oggetto del presente giudizio.
In proposito si osserva quanto segue.
Costituisce principio consolidato in giurisprudenza quello secondo cui la sottoposizione di un progetto, per il quale in precedenza sia già stata esclusa la necessità di sottoposizione a VIA vera e propria, a nuova verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale deve essere effettuata solo qualora tale progetto sia stato oggetto di modifiche sostanziali e cioè di modifiche che – ai sensi dell'art. 5, primo comma, lett. l-bis), del d.lgs. n. 152 del 2006 – abbiano determinato una variazione tale da incidere in maniera significativa e negativa sull'ambiente o sulla salute umana. A tal fine è dunque necessaria la sussistenza di modifiche che comportino la realizzazione di un'opera radicalmente diversa da quella già in precedenza esaminata, tale da indurre il peggioramento dell'impatto dell'opera stessa sull'ambiente (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 26 ottobre 2010, n. 1142; T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 28 giugno 2021, n. 4462; T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 15 luglio 2013, n. 6997).
Questo principio, a parere del Collegio, deve trovare applicazione, non solo nel caso di modifica dell'impianto, ma anche nel caso di modifica della situazione di fatto: i mutamenti sopravvenuti della situazione di fatto considerata nel corso della procedura di screening rilevano, quindi, esclusivamente quando siano tali da determinare un diverso e più incisivo impatto dell'opera sull'ambiente.
E' dunque opinione del Collegio che non basta affermare la presenza in loco di altro impianto non preso in considerazione nella precedente procedura di screening (in quanto non ancora realizzato) per far ritenere necessario l'espletamento di una nuova procedura. Parte ricorrente si limita invero a prospettare la sopravvenuta presenza del nuovo impianto e ad addurre generici elementi che dimostrerebbero che il contemporaneo funzionamento di due impianti similari avrebbe l'effetto di moltiplicare il peso della loro incidenza sull'area, senza però addurre alcun dato concreto idoneo ad avvalorare tale conclusione.
D'altra parte, nel provvedimento impugnato, l'Amministrazione che ha assunto la decisione finale ha dimostrato di essersi fatta carico di tale problematica rilevando che "sono state effettuate analisi e valutazioni circa l'impatto sul territorio, l'ambiente e la salute anche per quanto attiene agli effetti cumulativi del nuovo progetto, che hanno considerato anche impianti esistenti o in progetto nell'area contermine. Dette analisi e valutazioni non hanno evidenziato nel concreto

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

elementi ostativi o elementi potenzialmente critici che non abbiano trovato adeguata trattazione nel corso del procedimento. In particolare, si evidenzia che, anche a seguito della valutazione del cumulo di impatti, ATS, per quanto di propria competenza, ha espresso parere favorevole".
Si deve dunque ribadire che, a fronte di tale esplicita presa di posizione sulla problematica, il ricorrente avrebbe dovuto addurre elementi concreti che dimostrino che la mutazione della situazione di fatto (rispetto a quella presente all'epoca del procedimento di screening) determina una diversa incidenza del nuovo impianto sull'ambiente, e non limitarsi ad affermare, in maniera come detto generica, che tale effetto dovrebbe ricavarsi dalla mera presenza dell'altro impianto.
Per queste ragioni la censura in esame non può essere condivisa.
Con il terzo motivo di ricorso, il ricorrente sostiene che l'atto principalmente impugnato sarebbe in contrasto con le previsioni della DGR n. X/3706 del 12 giugno 2015, posto che l'impianto di cui si discute sarebbe localizzato all'interno di un corridoio primario della Rete Ecologica Regionale (RER) e che, in base alle previsioni contenute nella summenzionata D.G.R., le aree inserite nella RER sarebbero classificate come "non idonee" ad ospitare impianti aventi le caratteristiche di quello di cui è causa.
Ritiene il Collegio che la censura sia infondata per le ragioni già esplicitate nella sentenza di questo T.A.R. n. 1826 del 26 luglio 2021, alla quale si rimanda, con cui è stata affrontata un'identica censura.
Si è in particolare rilevato in tale sentenza che non è dimostrato che l'area nella quale dovrebbe insediarsi l'impianto della controinteressata sia inserita nella RER posto che il PTCP della Città Metropolitana di Milano ed il PGT del Comune di Mesate (sul cui territorio andrebbe ad insistere l'impianto stesso) escludono che l'area di interesse sia inserita nella RER.
A ciò si è aggiunto che "In ogni caso, va osservato che il punto 8.5 della D.G.R. n. X/3706 del 12 giugno 2015 – dedicato all'individuazione delle aree non idonee ad ospitare gli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, in esecuzione di quanto previsto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2010 e delle linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010 – stabilisce che, per gli impianti di produzione di energia alimentati anche parzialmente da rifiuti, non si applicano i criteri localizzativi previsti dalla stessa D.G.R. (i quali effettivamente includono la RER fra le aree "non idonee"), ma i criteri localizzativi stabiliti ai sensi degli artt. 196, comma 1, lett. n) ed o), e 197, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 152 del 2006, e cioè gli stessi criteri, individuati in concreto dal Programma Regionale di Gestioni dei Rifiuti e nei Piani Provinciali Rifiuti, valevoli per gli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.
Ne consegue, in tale quadro, che, essendo come detto l'impianto di cui si discute alimentato da rifiuti, l'inclusione della RER fra le "aree non idonee" ai sensi della ridetta D.G.R. n. X/3706 del 12 giugno 2015 è del tutto irrilevante al fine di stabilire se tale impianto possa ivi insediarsi, dovendo come detto applicarsi i criteri di cui al Programma Regionale Gestione Rifiuti della Lombardia, approvato con D.G.R. n. X/1990 del 20 giugno 2014, il quale prevede, al contrario, che anche nella RER vi è la possibilità di allocare impianti di gestione rifiuti, seppur a fronte di interventi compensativi di natura ambientale da realizzarsi in prossimità dell'area di insediamento o su area alternativa".
Per tutte queste ragioni, va ribadita l'infondatezza della censura in esame.
Infine, con l'ultimo motivo, parte ricorrente sostiene che – anche se si volesse ritenere che per verificare la possibilità di allocare in zona l'impianto di cui è causa debba farsi riferimento al Programma Regionale di Gestioni dei Rifiuti – l'autorizzazione impugnata sarebbe comunque illegittima poiché il progetto assentito includerebbe una consistente parte di bosco di latifoglie ed inciderebbe quindi su un'aera considerata, in base al suddetto Programma, "criterio penalizzante".
Aggiunge inoltre la ricorrente, che la violazione del Programma Regionale di Gestioni dei Rifiuti sarebbe integrata anche in ragione della mancata valutazione dell'impatto paesistico (l'area sarebbe inserita, dal PGT del Comune di Mesate, in zona classificata con classe di sensibilità paesistica elevata) nonché dalla mancata previsione in progetto delle misure di compensazione previste dallo stesso Programma Regionale di Gestioni dei Rifiuti per il caso di allocazione dell'impianto in zona RER.
In proposito si osserva che, per quanto riguarda la presenza del bosco, le affermazioni di parte ricorrente sono indimostrate e si scontrano con il parere rilasciato in sede procedimentale dal Comune di Mesate in data 23 dicembre 2014, il quale si è alla fine espresso favorevolmente sul progetto escludendo che l'impianto vada ad incidere su area classificabile come "bosco". Si legge invero in detto parere che non si rilevano "…per questo terreno le caratteristiche di bosco, come definito ai sensi della legge regionale n. 27/2004 e successive modifiche ed integrazioni, non essendo l'area ricoperta da vegetazione arborea che possa assumere interesse paesistico".
Quanto sopra porta poi ad escludere che possano considerarsi condivisibili le argomentazioni che lamentano la mancata valutazione dell'impatto paesaggistico: come si vede, il Comune di Mesate ha esplicitamente affermato la compatibilità dell'impianto con il suo PGT anche per il profilo paesaggistico; e ciò senza considerare che tale PGT prevede esplicitamente che nella zona possano essere realizzati impianti aventi le caratteristiche di quello oggetto del presente giudizio.
Anche la censura riguardante le misure compensative risulta infondata in punto di fatto atteso che nel progetto è previsto che il suolo agricolo occupato dall'impianto verrà compensato con un'area di pari estensione con opere a verde di valenza ecologica.
Per tutte queste ragioni le censure da ultimo esaminate sono tutte infondate.
Essendo tuttavia fondata la censura contenuta nel primo motivo, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, va disposto

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

l'annullamento dell'atto impugnato.
La complessità delle questioni affrontate giustifica la compensazione delle spese di giudizio, salvo l'obbligo di rimborso del contributo unificato da porre a carico della Città Metropolitana di Milano.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it