

Richiesta di autorizzazione secondo la procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione di un impianto alimentato a fonti rinnovabili per la produzione di biometano mediante trattamento dei reflui zootecnici prodotti da allevamenti bovini

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 12 marzo 2025, n. 191 - Gabbricci, pres.; Siccardi, est. - Energia Verde Bio Bergamasca Società Agricola S.r.l. (avv. Sabbioni) c. Comune di Ghisalba (avv. Fiorona).

Ambiente - Impianto alimentato a fonti rinnovabili per la produzione di biometano mediante trattamento dei reflui zootecnici prodotti da allevamenti bovini - Richiesta di autorizzazione secondo la procedura abilitativa semplificata (PAS).

(Omissis)

FATTO

1.- Energia Verde Bio Bergamasca Società Agricola S.r.l. (d'ora in poi Energia Verde) è una società agricola avente ad oggetto esclusivo l'esercizio dell'agricoltura e delle attività connesse, ai sensi dell'art. 2135 c.c..

2.- Avendo intenzione di realizzare un impianto alimentato a fonti rinnovabili per la produzione di biometano della capacità di 499 Sm³/h., mediante trattamento dei reflui zootecnici prodotti dagli allevamenti bovini presenti in Ghisalba e nei Comuni limitrofi, ha presentato al Comune di Ghisalba, in data 28.7.2023, richiesta di autorizzazione secondo la procedura abilitativa semplificata (PAS).

Invero, detta istanza era stata preceduta da quella dell'11.10.2021, poi ritirata dalla società, e da quella del 6.4.2022, rigettata dal Comune di Ghisalba sulla base dei seguenti motivi: a) quanto alla realizzazione della colina a verde lungo il perimetro prospiciente le pubbliche vie verso il centro abitato e la RSA *“non è stata prevista la realizzazione di quanto richiesto lungo tutto il perimetro lato ovest”*; b) quanto alla valutazione dell'impatto odorigeno, non sono state inviate in copia al Comune le *“integrazioni trasmesse ad ARPA in data 29/11/2022”*; c) quanto al titolo di proprietà o disponibilità dei terreni *“mancato riscontro in merito ai mappali 5783 e 82 del foglio 6”* e non risolutività delle soluzioni aggiuntive proposte; d) quanto alla strada campestre, necessità di permessi autorizzativi per la realizzazione di una nuova strada privata, che non può considerarsi viabilità interna.

3.- La relazione tecnico – illustrativa allegata alla dichiarazione PAS di Energia Verde ha previsto che l'impianto venga realizzato sul mappale 84 del foglio reale 6 nel Comune di Ghisalba (BG), per una superficie recintata di circa 21.827 mq, classificata dalla Tavola PDR 1.4 del Piano delle Regole del PGT vigente in parte come *“Ambito agricolo (art. 74 NTA)”* ed in parte come *“Aree di cava (art. 77 NTA)”*.

4.- Il Comune di Ghisalba con nota del 4.8.2023 ha comunicato l'avvio del procedimento, convocato la conferenza di servizi per la data del 3.10.2023 e chiesto alla società di procedere ad integrazioni.

5.- Concessa una proroga su sua istanza, Energia Verde ha poi provveduto a fornire le integrazioni documentali richieste per il 3.10.2023.

6.- Acquisiti i pareri degli enti coinvolti nell'ambito della conferenza servizi, preso atto della lacunosità del progetto in termini di idoneo inserimento dell'impianto nel contesto viabilistico e ambientale, in data 8.11.2023 il Comune di Ghisalba ha emesso preavviso di rigetto, cui hanno fatto seguito ulteriori produzioni da parte della società.

7.- Con provvedimento del 30.11.2023 il Comune di Ghisalba ha rigettato la richiesta di autorizzazione proposta con la procedura autorizzativa semplificata.

8.- Con ricorso notificato al Comune di Ghisalba, nonché alla Provincia di Bergamo quale controinteressata, successivamente depositato, Energia Verde Bio Bergamasca Società Agricola S.r.l. ha impugnato il predetto provvedimento, chiedendone l'annullamento e formulando espressa riserva di chiedere il risarcimento dei danni conseguenti.

9.- Il Comune di Ghisalba si è costituito in giudizio con atto di mero stile.

10.1.- Successivamente le parti costituite hanno depositato documenti, memorie e repliche.

10.2.- In particolare, con memoria del 10.1.2025 il Comune di Ghisalba ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e di legittimazione: la ricorrente avrebbe affermato la disponibilità dell'area di intervento, senza tuttavia fornire prova della relativa titolarità, né nel corso del procedimento, né in giudizio; analoghe considerazioni varrebbero altresì con riferimento ai terreni interessati dalla realizzazione delle importanti opere di urbanizzazione primaria, correlate al nuovo insediamento.

DIRITTO

I.1.- Va vagliata, anzitutto, l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso, sollevata da parte resistente.

I.2.- La stessa è infondata.

Infatti la legittimazione e l'interesse vanno valutati sulla base del provvedimento impugnato, emesso nei confronti della ricorrente – a fronte dell'istanza dalla stessa proposta ex art. 6 D.Lgs. 28/2011, di contenuto indubbiamente lesivo, essendosi il Comune di Ghisalba determinato, all'esito della conferenza di servizi, in senso sfavorevole alla realizzazione dell'impianto per la produzione di biometano.

Tanto basta ai fini dell'affermazione tanto della legittimazione quanto dell'interesse al ricorso.

Del resto, nella sezione *“titoli del richiedente”* di cui all'istanza FER-PAS del 28.7.2023 Energia Verde ha richiamato l'allegata dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, in cui, per l'appunto, ha dato atto del *“la disponibilità dell'area interessata dal progetto”*, tale da legittimarla alla richiesta, peraltro nell'assenza di qualsivoglia contestazione in merito, nel corso del procedimento, da parte dell'Amministrazione, che ha infatti emesso un provvedimento di diniego per ragioni affatto diverse dalla legittimazione.

II.1.- Vanno, ora, esaminate le censure di Energia Verde.

II.2.- Con il primo motivo di ricorso la stessa lamenta *“violazione e falsa applicazione dell'art. 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28. eccesso di potere per sviamento”*: Energia Verde avrebbe depositato quanto prescritto dall'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 28/2011 ai fini della PAS, essendo all'istanza state allegate la relazione tecnico-illustrativa, gli elaborati progettuali di livello esecutivo, l'esame di impatto paesistico, il progetto di invarianza idraulica, la relazione di impatto odorigeno, la relazione paesaggistica.

La società deduce, inoltre, di aver soddisfatto le richieste comunali di cui alla comunicazione di avvio del procedimento e che il preavviso di rigetto avrebbe preteso ulteriori integrazioni, senza però fare riferimento alcuno al livello di dettaglio (preliminare o esecutivo) della documentazione già presentata, poste invece a fondamento del rigetto finale.

Tale motivazione, pertanto, celerebbe la volontà del Comune di Ghisalba di impedire la realizzazione del progetto.

II.3.- Il secondo motivo di doglianza censura *“eccesso di potere per difetto di istruttoria; eccesso di potere per illogicità manifesta; eccesso di potere per travisamento dei presupposti; eccesso di potere per genericità della motivazione. eccesso di potere per contraddittorietà con gli altri atti della procedura. sviamento di potere sotto altro profilo”*: il provvedimento gravato non terrebbe in debita considerazione la documentazione prodotta dalla ricorrente, che invero sarebbe di livello esecutivo in relazione all'impianto da realizzare.

La motivazione a sostegno del rigetto si limiterebbe ad affermare che la documentazione progettuale presentata *“è stata elaborata con un livello di dettaglio di tipo “preliminare” e non “esecutivo” come da prassi, e quindi tale da non consentire all'Ente competente di avere a disposizione tutti gli elementi utili per poter esprimere un parere definitivo sul progetto”*, senza fornire ulteriori dettagli, peraltro senza avere rilevato alcunché in precedenza in proposito e senza, neppure, aver sollecitato ulteriori integrazioni nella sede di conclusione del procedimento, viepiù tenuto conto che da anni intercorrono interlocuzioni in merito al progetto stesso.

II.4.- I motivi, esaminati congiuntamente stante la stretta connessione delle censure formulate, che ruotano attorno al vizio di eccesso di potere, sono fondati.

II.5.- Occorre, anzitutto, dare atto del quadro normativo di riferimento.

L'art. 6 del D.Lgs. n. 28 del 2011 (abrogato, con decorrenza 30.12.2024, dall'art. 15 del D.Lgs. n. 190 del 2024, ma applicabile *ratione temporis* al procedimento di cui trattasi), di disciplina della *“procedura abilitativa semplificata e comunicazione per gli impianti alimentati da energia rinnovabile”*, stabilisce al comma II che *“Il proprietario dell'immobile o chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse presenta al Comune, mediante mezzo cartaceo o in via telematica, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Alla dichiarazione sono allegati gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete. Nel caso in cui siano richiesti atti di assenso nelle materie di cui al comma 4 dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e tali atti non siano allegati alla dichiarazione, devono essere allegati gli elaborati tecnici richiesti dalle norme di settore e si applica il comma 5”*.

I successivi comma 4 e 5, poi, prevedono che *“4. Il Comune, ove entro il termine indicato al comma 2 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite al medesimo comma, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza; è comunque salva la facoltà di ripresentare la dichiarazione, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia. Se il Comune non procede ai sensi del periodo precedente, decorso il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della dichiarazione di cui al comma 2, l'attività di costruzione deve ritenersi assentiata. 5. ... Qualora l'attività di costruzione e di esercizio degli impianti di cui al comma 1 sia sottoposta ad atti di assenso di competenza di amministrazioni diverse da quella comunale, e tali atti*

non siano allegati alla dichiarazione, l'amministrazione comunale provvede ad acquisirli d'ufficio ovvero convoca, entro venti giorni dalla presentazione della dichiarazione, una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. Il termine di trenta giorni di cui al comma 2 è sospeso fino alla acquisizione degli atti di assenso ovvero fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 6-bis, o all'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 14-quater, comma 3, della medesima legge 7 agosto 1990, n. 241".

Trattasi di una normativa ispirata alla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili che, come affermato a più riprese dal Consiglio di Stato (cfr., *ex multis*, Sez. IV, n. 130 del 4.1.2023), delinea una procedura abilitativa semplificata ascrivibile al *genus* della Scia, cosicché decorso il termine di trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione, si determina l'effetto di rendere una determinata attività privata lecita, trattandosi di applicazione concreta del principio di liberalizzazione (cfr. C.d.S., Sez. IV, n. 3990 del 2.5.2024).

Ed infatti, coerentemente alla *ratio* ispiratrice, il comma II dell'art. 6 D.Lgs. 28/2011 prescrive che il "proprietario...o chi abbia la disponibilità sugli immobili" deve allegare alla dichiarazione, "che attesti la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie" tanto una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato, quanto opportuni elaborati progettuali ed elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete. Il Comune interessato, poi, giusta la previsione del comma 4, può notificare al dichiarante l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento laddove "sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite al medesimo comma II" o, secondo il disposto del comma 5, adottare una "determinazione motivata di conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 6-bis ex Legge 241/1990" – come avvenuto nel caso di specie.

II.6.- Dalla documentazione in atti si evince che Energia Verde ha allegato alla PAS del 28.7.2023 una relazione tecnico-illustrativa (che assevera, tra l'altro la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti), svariati elaborati grafici, relazione di impatto odorigeno, relazione paesaggistica, esame di impatto paesaggistico, dichiarazione sostitutiva di assenza di amianto e di non immissione di energia elettrica e di biometano in rete, progetto di dismissione.

Con la comunicazione di avvio del procedimento e contestuale convocazione della conferenza di servizi del successivo 4.8.2023 il Comune di Ghisalba ha richiesto l'integrazione della documentazione mediante produzione di: "I) dichiarazione, sotto forma di autocertificazione, che il progetto in oggetto, presentato in data 28/07/2023, è lo stesso progetto presentato al Comando Vigili del Fuoco di Bergamo in data 08/06/2022, pratica n. 90438 e sul quale è stato espresso il parere favorevole da parte dello stesso Comando in data 04/08/2022, prot. 18895, ricevuto con prot. comunale n. 7431 del 05/08/2022; II) dichiarazione sotto forma di autocertificazione, che il progetto in oggetto, presentato in data 28/07/2023 è lo stesso progetto che ha ottenuto da parte di Enac il Nulla Osta alla realizzazione del 02/09/2022, prot. 0107382, ricevuto con prot. comunale n. 8255 del 03/09/2022; III) nuovo studio viabilistico che preveda: 1. all'incrocio tra Via Calcinata e la nuova tangenziale, la realizzazione di una nuova rotatoria per lo smaltimento dell'afflusso e deflusso dei mezzi pesanti afferenti la vostra attività, evitando l'interruzione della circolazione della viabilità ordinaria; 2. la realizzazione di un percorso protetto ciclopeditone che prosegue lungo tutto il perimetro nord della proprietà; 3. l'accesso eventualmente autorizzabile solo da via Calcinata in corrispondenza del progettato posizionamento della vasca VSI, in quanto la strada da Voi evidenziata come esistente non è mai stata autorizzata, come già specificato nel rigetto del 12/01/2023, pertanto la proprietà è tenuta al suo smantellamento, come previsto nel piano di recupero dell'area cava ai fini della restituzione all'uso agricolo; IV) studio dell'impatto viabilistico indotto dall'attività mettendo in rapporto lo stato attuale e lo scenario futuro, in correlazione alla viabilità esistente, alle caratteristiche strutturali della strada di accesso all'impianto, agli spazi che si renderebbero necessari per la sosta dei mezzi in attesa all'esterno dell'impianto, all'immissione sulla nuova strada tangenziale...; V) rivalutazione dell'impatto paesistico".

Energia Verde, nel termine concesso a seguito di istanza di proroga, il 3.10.2023 ha integrato le produzioni, trasmettendo all'Amministrazione: I) studio viabilistico concernente "analisi del sistema viario, dei trasporti e della rete stradale"; II) due tavole planimetriche integrative relative alla viabilità; III) ulteriore "Relazione Tecnico-Illustrativa generale".

Dopo l'espletamento della conferenza servizi, in data 8.11.2023 il Comune di Ghisalba ha emesso preavviso di rigetto, fondato sulle seguenti motivazioni "• con le integrazioni trasmesse in data 03.10.2023 dalla ditta richiedente sono state disattese le richieste esplicitate dal Comune di Ghisalba in sede di avvio del procedimento il 04.08.2023, in particolare non è stato previsto nello studio viabilistico, né tanto meno in progetto, lo spostamento dell'accesso in corrispondenza del progettato posizionamento della vasca VSI senza per altro motivarne la ragione; • dal verbale della commissione paesaggio del 02.11.2023 emerge che la proposta progettuale è carente e non vi sarebbero quindi gli elementi essenziali per analizzare e valutare le scelte progettuali (rendering con skyline del paesaggio, studio che garantisca il radicamento delle piante e la stabilità dei pendii); • nel parere della Polizia Locale del 08.11.2023 si ribadisce la necessità di spostare l'accesso nord in corrispondenza del progettato posizionamento della vasca VSI per garantire un adeguato distacco dalla connessione della nuova variante Sp ex SS 498. Infine, pur preferendo la soluzione dell'incrocio con rotatoria a raso, si aggiunge la necessità del passaggio pedonale illuminato a giorno sulla nuova variante Sp ex SS 498 con isola pedonale spartitraffico e relativa segnaletica stradale, in continuità ad una pista ciclopeditone illuminata che si sviluppi,

senza soluzione di continuità, su tutto il fronte dell'impianto", assegnando ulteriore termine di dieci giorni per la presentazione di controdeduzioni.

Ed effettivamente la ricorrente ha proceduto ad ulteriori integrazioni, trasmettendo, in particolare, "*Approfondimento relativo al radicamento delle piante e alla stabilità dei pendii*" e svariate tavole planimetriche integrative - anche relative alla rete scarichi, alle dismissioni ed alla viabilità, compresi *rendering/skyline* del paesaggio e raffronto tra il progetto originario e quello integrato.

Ciononostante il Comune di Ghisalba, con nota prot. 12256 del 30.11.2023, ha comunicato "*diniego e rigetto – conclusione negativa conferenza di servizi*", fondato sulle seguenti argomentazioni "*la documentazione progettuale presentata, pur tenendo conto in linea generale delle indicazioni e richieste formulate in sede di preavviso di rigetto, nonché in precedenti occasioni, è stata elaborata con un livello di dettaglio di tipo "preliminare" e non "esecutivo" come da prassi, e quindi tale da non consentire all'Ente competente di avere a disposizione tutti gli elementi utili per poter esprimere un parere definitivo sul progetto. Si rappresenta infine che quando una pratica FERPAS viene autorizzata da parte dell'Ente competente l'iter di gestione si conclude; a maggior ragione pertanto l'autorizzazione può essere rilasciata, eventualmente, solo sulla base di dati certi elaborati e valutati sulla scala progettuale di livello esecutivo*".

II.7.- Come rilevato da Energia Verde la determinazione comunale è affetta da eccesso di potere, sotto diversi profili. Il provvedimento, infatti, è affetto da contraddittorietà laddove riconosce, da un lato, che "*la documentazione progettuale presentata*" tiene "*conto in linea generale delle indicazioni e richieste formulate in sede di preavviso di rigetto, nonché in precedenti occasioni*" ma afferma, dall'altro, che la stessa sarebbe "*stata elaborata con un livello di dettaglio di tipo "preliminare" e non "esecutivo" come da prassi*", tanto da non consentire l'espressione di un parere definitivo sul progetto.

Tuttavia, come censurato da parte ricorrente, nel corso della pregressa ampia interlocuzione tra le parti mai era stato eccepito un tale e generico profilo deficitario.

In verità, il preavviso di rigetto – motivato sul mancato ed immotivato spostamento dell'accesso in corrispondenza della vasca VS1 e sulla necessità di un passaggio pedonale con isola e segnaletica in prossimità della rotonda su ex SS498 e pista ciclopedonale su tutto il fronte dell'impianto - ha lamentato una carenza progettuale sotto il profilo del "*rendering con skyline del paesaggio*" e "*studio che garantisca il radicamento delle piante e stabilità dei pendii*".

Carenza che risulta documentalmente colmata dalla ricorrente mediante produzione di tavola di viabilità esterna corredata da *rendering/skyline* con diversi punti di vista ed "*approfondimento relativo al radicamento delle piante e alla stabilità dei pendii*".

Quanto sopra anche a voler prescindere dal più generale rilievo che, a ben vedere, la documentazione prodotta in sede procedimentale da Energia Verde appare connotata da un dettaglio nient'affatto preliminare, come si evince dalla completezza tanto della relazione tecnico – illustrativa generale del 21.7.2023 (strettamente riferita all'impianto), quanto dello studio viabilistico che analizza il sistema viario, dei trasporti e della rete stradale, anche con riferimento all'ipotesi della richiesta rotatoria, nonché delle tavole integrative riferite alla viabilità interna ed esterna, alle misure di mitigazione, agli scarichi.

Pertanto, il provvedimento impugnato risulta viziato, sussistendo un concreto sviamento dell'esercizio del potere dal fine normativamente sotteso alla sua attribuzione e disvelando il diniego una contrarietà dell'Ente alla realizzazione dell'impianto, in distonia con il *favor* legislativo nei confronti delle energie rinnovabili.

Da ultimo, si evidenzia come le questioni relative alla viabilità non rilevino in sede di FER-PAS, esulando quindi dallo specifico oggetto del presente giudizio.

Il ricorso va quindi accolto *in parte qua* ed il provvedimento impugnato va annullato.

Detto annullamento comporta la possibilità per Energia Verde di realizzare l'impianto di cui all'istanza del 28.7.2023, essendo dalla presentazione della stessa oramai decorso il termine di trenta giorni di cui all'art. 6, comma 4, D.Lgs. 28/2011.

II.8.- Non merita, invece, accoglimento la richiesta risarcitoria, di cui Energia Verde ha formulato – generica - riserva in ricorso, in quanto difettano, sul piano di allegazione ancor prima che su quello della prova, gli elementi costitutivi ulteriori rispetto alla condotta illecita (per una compiuta ricostruzione della natura giuridica dell'azione di risarcimento danni per responsabilità della Pubblica Amministrazione da illegittimo provvedimento si richiama C.d.S., Sez. VII, n. 3094 del 27.3.2023).

Infatti Energia Verde ha omissa qualsiasi indicazione circa la sussistenza dell'elemento soggettivo, dell'esistenza di danni effettivi nonché dell'imprescindibile nesso eziologico che deve sussistere tra la riscontrata illegittimità dell'*agere* amministrativo e il danno (asseritamente) patito.

Del resto, quanto specificato al punto che precede in ordine agli effetti dell'annullamento giudiziale pare escludere la sussistenza di un concreto danno.

III.- Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate nella misura di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, annullando per l'effetto il provvedimento

impugnato, con le conseguenze di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Ghisalba a rimborsare alla ricorrente le spese di lite, liquidate in euro 5.000,00, oltre oneri ed accessori come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

