

PAS e conferenza di servizi: ruolo dei Comuni limitrofi e anticipata conclusione del procedimento

Cons. Stato, Sez. IV 1° luglio 2026, n. 5219 - Carbone, pres.; Arrivi, est. - Comune di Veronella (avv. Giacomazzi) c. Comune di Zimella (avv. Sorpresa) ed a.

Ambiente - Sviluppo sostenibile - Procedura abilitativa semplificata (PAS) - Impianti da fonti rinnovabili - Comuni interessati - Comuni limitrofi - Conferenza di servizi asincrona - Partecipazione procedimentale.

(Omissis)

FATTO

1. Oggetto della controversia è la legittimità dei provvedimenti autorizzativi rilasciati, in favore della società agricola consortile Zimella Biometano, in relazione a un impianto a biogas per la produzione di biometano, da realizzarsi nel territorio comunale di Zimella, a circa 330 m dal confine con Veronella.

1.1. A tal fine, su istanza della società, il Comune di Zimella ha avviato una procedura abilitativa semplificata (PAS) ex art. 6 d.lgs. 28/2011 (applicabile *ratione temporis*) e, a seguito dello svolgimento della prescritta conferenza di servizi (in forma asincrona), ha adottato, in data 17 gennaio 2025, la determinazione conclusiva positiva con prescrizioni. Le prescrizioni consistevano in alcune modifiche progettuali richieste dal Consorzio di bonifica dell'Alta Pianura veneta per il rilascio del parere di competenza idraulica.

L'11 luglio 2025, il Consorzio di bonifica, verificato l'adempimento delle prescrizioni, ha rilasciato il proprio nulla-osta all'intervento.

1.2. Agendo dinanzi al T.A.R. Veneto, il Comune di Veronella ha impugnato:

- con il ricorso introduttivo, la determinazione conclusiva della PAS;
- con motivi aggiunti, il parere positivo di competenza idraulica, formulando anche nuove censure contro il primo provvedimento.

In estrema sintesi, le doglianze si appuntano su tre pilastri censori: la dedotta esclusione del Comune di Veronella dalla conferenza di servizi; la conclusione della PAS in mancanza di alcuni atti di assenso ritenuti necessari; l'esistenza di criticità progettuali.

1.3. Costituendosi nel giudizio di primo grado, il Comune di Zimella e la società Zimella Biometano hanno eccepito l'inammissibilità dei gravami, per difetto di legittimazione e interesse ad agire in capo al Comune di Veronella, e hanno dedotto l'infondatezza delle censure.

1.4. Con sentenza n. 380 del 12 febbraio 2026, il T.A.R. Veneto, dopo aver disatteso le eccezioni preliminari sollevate dall'amministrazione resistente e dalla società controinteressata, ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti, giudicandoli infondati.

2. Il Comune di Veronella ha appellato la sentenza con ricorso notificato il 16 marzo 2026 e depositato il 19 marzo 2026. L'appello è articolato in undici motivi, oltre a un motivo aggiunto, formulato ex art. 104 cod. proc. amm., dopo che il Comune appellante ha scoperto che la società intende realizzare un'opera di connessione dell'impianto alla rete elettrica, per la quale ha attivato un autonomo procedimento autorizzativo.

3. La società Zimella Biometano ha proposto appello incidentale, notificato il 6 aprile 2026 e depositato il 19 marzo 2026, con il quale ha contestato la declaratoria di ammissibilità delle impugnative, sostenendo, essenzialmente, che il Comune di Veronella non avesse dimostrato un reale pregiudizio derivante dall'autorizzazione dell'impianto per cui è causa.

La società ha, inoltre, eccepito:

- l'inammissibilità dell'appello, perché non recante specifiche critiche alla sentenza impugnata, ma contenente una mera riproposizione delle censure originarie;
- l'inammissibilità del motivo aggiunto, in quanto funzionale ad allargare indebitamente il *thema decidendum* del giudizio.

4. Si è costituito in appello anche il Comune di Zimella, deducendo l'infondatezza del gravame ed eccependo l'inammissibilità del motivo aggiunto ex art. 104 cod. proc. amm., in quanto rivolto a un diverso procedimento rispetto a quello oggetto delle impugnative originarie.

5. Si è costituito, infine, il Consorzio di bonifica dell'Alta Pianura veneta, difendendo la legittimità del suo operato e, con memoria formale, il Ministero dell'interno.

6. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 25 giugno 2026.

DIRITTO

7. In applicazione del principio della ragione più liquida, si procede all'analisi prioritaria dell'appello principale. Esso è

infondato, potendosi, quindi, assorbire le eccezioni di inammissibilità dell'appello formulate dalle parti appellate, nonché dovendosi dichiarare improcedibile l'appello incidentale proposto dalla società Zimella Biometano.

8. Con il primo motivo di appello, si contesta il capo 3.1 della sentenza di primo grado, con il quale il T.A.R., disattendendo il primo motivo del ricorso introduttivo, ha ritenuto che il Comune di Veronella non dovesse essere coinvolto nella PAS, poiché l'impianto non è collocato nel suo territorio e in quanto tale Comune subisce, dalla realizzazione del progetto, solo effetti riflessi.

8.1. L'appellante sostiene che il giudice abbia dato una interpretazione formalistica dell'art. 6, co. 9-ter, d.lgs. 28/2011, laddove impone di coinvolgere nella PAS «tutti i Comuni interessati dall'impianto e dalle relative opere connesse»: i comuni interessati non sarebbero solo quelli su cui l'impianto insiste (come, invece, ritenuto dal primo giudice), bensì anche quelli che ne subiscono gli effetti. L'appellante evidenzia come il progetto sia destinato a impattare consistentemente sul proprio territorio, producendovi emissioni odorigene e determinando un aggravio del traffico sulla propria viabilità, ragion per cui avrebbe dovuto essere invitato nella conferenza di servizi. Inoltre, il giudice avrebbe omesso di pronunciarsi sull'argomentazione per cui l'art. 14 l. 241/1990 include tra i destinatari della comunicazione di indizione della conferenza di servizi i soggetti di cui all'art. 7 l. 241/1990, tra i quali rientrerebbe il Comune di Veronella, poiché destinato a subire un pregiudizio dal provvedimento finale. L'appellante aggiunge che gli impatti odorigeni e viabilistici non siano meramente riflessi, ma siano effetti direttamente promananti dall'impianto. Sul punto, il Comune afferma che la sentenza sia contraddittoria, in quanto il giudice ha ritenuto ammissibile l'impugnativa comunale proprio in ragione del fatto che i provvedimenti producano effetti pregiudizievoli per esso, salvo poi dequotare tali effetti ai fini dell'analisi del primo motivo. L'appellante valorizza, inoltre, la circostanza che lo studio di impatto odorigeno allegato al progetto abbia constatato il superamento delle soglie di tolleranza in un'area del proprio territorio e, quanto all'impatto viabilistico, che l'art. 21 delle norme tecniche operative (NTO) del piano di assetto territoriale intercomunale (PATI) imponga una pianificazione integrata, tra il Comune di Zimella e il Comune di Veronella, del polo produttivo sovracomunale ove verrà realizzato l'impianto, proprio al fine di risolvere le problematiche dovute all'ingente carico di traffico sulla strada provinciale SP 7, che attraversa il territorio comunale di Veronella.

8.2. Il motivo è infondato.

8.3. A norma dell'art. 6 d.lgs. 28/2011, la PAS è attribuita alla competenza del comune su cui insisterà l'impianto e, se questo è collocato sul territorio di più comuni, l'istanza deve essere presentata a tutti i comuni coinvolti. Questo è il significato da riconoscere all'art. 6, co. 9-ter, d.lgs. 28/2011, a mente del quale «[n]el caso di intervento che coinvolga più Comuni, l'istanza di procedura abilitativa semplificata è presentata a tutti i Comuni interessati dall'impianto e dalle relative opere connesse». Individuando i comuni "interessati" quali autorità a cui occorre indirizzare direttamente l'istanza di PAS, la norma si riferisce esclusivamente ai comuni nel cui territorio verrà realizzato l'impianto, perché solo in tal caso essi si trovano in posizione tra loro identica, tale da giustificare una competenza congiunta alla gestione della procedura. Non è vero, quindi, che l'art. 6, co. 9-ter, d.lgs. 28/2011 imponga di coinvolgere nella PAS i comuni confinanti, sui quali l'impianto impatterà a vario e diverso titolo.

L'impianto progettato dalla società Zimella Biometano sorgerà esclusivamente nel territorio di Zimella, che è, quindi, l'unica amministrazione comunale competente a gestire la PAS.

8.4. Con riferimento alle amministrazioni (diverse dal comune procedente) che devono essere invitate a partecipare alla conferenza di servizi, la disposizione di riferimento è l'art. 14 l. 241/1990, che impone di convocare in conferenza tutte le amministrazioni legislativamente preposte al rilascio di atti di assenso all'intervento e i soggetti di cui all'art. 7 l. 241/1990, norma che – a sua volta – attribuisce il "diritto" di intervento al procedimento amministrativo al destinatario del provvedimento, alle amministrazioni che per legge vi devono intervenire e ai controinteressati. Come illustrato in un precedente di Sezione (Cons. Stato, Sez. IV, 10 luglio 2025, n. 6027), richiamato anche dal T.A.R. nella sentenza appellata, i comuni limitrofi a quello ove l'impianto verrà realizzato non rientrano nel novero dei soggetti da convocare nella conferenza di servizi funzionale ad autorizzare il progetto: non sono, infatti, i destinatari del provvedimento, il cui contenuto autorizzativo è indirizzato unicamente nei confronti della società istante; non sono amministrazioni chiamate a intervenire nel procedimento per legge, poiché non vantano competenze specialistiche in relazione agli interessi pubblici coinvolti e, quindi, non sono legislativamente preposte a emettere atti di assenso (né, nel caso di specie, una competenza di tal fatta può ricavarsi dall'art. 21 delle NTO del PATI, di cui si tratterà a breve); infine, non possono dirsi controinteressati, tali essendo, per giurisprudenza pacifica, solo i soggetti, individuati o facilmente individuabili dagli atti del procedimento, che vantano un interesse legittimo uguale e contrario a quello del destinatario del provvedimento (ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 1 agosto 2018, n. 4736; Id., 18 gennaio 2023, n. 622).

8.5. I comuni limitrofi possono subire solo effetti riflessi della nuova attività produttiva in termini, per esempio, di incremento della viabilità sulle strade di collegamento ai loro territori e in relazione agli odori promananti dall'impianto: tali effetti, ove adeguatamente dimostrati, sono idonei a fondare il loro interesse a impugnare il provvedimento autorizzativo, ma, non essendo interessi speculari a quelli dell'istante tali da attribuire loro la qualifica di controinteressati, non impongono il coinvolgimento nella conferenza di servizi. Pertanto, la sentenza appellata, laddove ha riscontrato l'interesse ad agire del Comune di Veronella ma ha escluso che questo dovesse partecipare alla conferenza di servizi, è tutt'altro che contraddittoria, il giudice avendo, anzi, esattamente colto la differenza tra l'interesse ad agire (riconosciuto a chiunque sia

variamente pregiudicato da un provvedimento) e l'interesse procedimentale del controinteressato (spettante unicamente al titolare di un interesse speculare a quello dell'istante).

8.6. La portata degli impatti olfattivi e viabilistici dell'impianto sul territorio comunale di Veronella verrà analizzata nei § 13 e 16. Ai presenti fini, occorre precisare che il titolo per la partecipazione alla conferenza di servizi non può desumersi dall'art. 21 delle NTO del PATI (atto pianificatorio condiviso dai Comuni di Zimella e Veronella). Come efficacemente spiegato dal giudice di primo grado, la disposizione citata, che riguarda il polo produttivo intercomunale denominato ATO 9.B (polo su cui insisterà l'impianto, ovviamente nel settore territoriale di Zimella), richiede un «raccordo a livello urbanistico e ambientale con la limitrofa area produttiva del territorio comunale di Veronella» (quindi, un coinvolgimento del Comune di Veronella), non per l'insediamento di un impianto all'interno dell'ATO, ma solo per lo «ampliamento della struttura dell'insediamento produttivo ricadente nell'A.T.O. ad ovest di Via Lavagno», quindi per l'allargamento del comparto urbanistico.

9. Il secondo e il terzo motivo di appello possono essere scrutinati assieme, in quanto connessi.

9.1. Con il secondo, si censura la sentenza (capo 3.2), nella parte in cui ha dichiarato inammissibili e, comunque, infondati la seconda parte del primo motivo del ricorso di primo grado, una parte del secondo motivo e il settimo motivo, con i quali si lamentava che il Comune di Zimella avesse concluso la PAS (in data 17 gennaio 2025) prima della scadenza (in data 1° febbraio 2025) del termine di cui all'art. 14-bis, co. 2, lett. c), l. 241/1990, entro il quale le amministrazioni avrebbero potuto rendere le proprie determinazioni nella conferenza asincrona e, in particolare, prima che il Consorzio di bonifica dell'Alta Pianura veneta rilasciasse il parere di compatibilità idraulica, il tutto per il distorto fine di agevolare la società Zimella Biometano e consentirle di accedere agli incentivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in relazione al biometano, il cui bando scadeva, per l'appunto, il 17 gennaio 2025.

Il T.A.R. ha dichiarato i motivi inammissibili, ritenendo che, con essi, si facesse valere la lesione di interessi procedimentali di altri soggetti. Li ha, in ogni caso, giudicati infondati, perché nessuna norma vieta all'amministrazione di chiudere una conferenza prima dei termini, se tutte le amministrazioni coinvolte si sono espresse e, nel caso di specie, il Consorzio di bonifica si era espresso il 15 gennaio 2025 mediante un parere non ostativo all'intervento, ma solo contenente richieste che, dopo essere state espressamente accettate dalla società istante con nota del 16 gennaio 2025, sono state tradotte, dal Comune di Zimella, in prescrizioni apposte alla determina conclusiva del 17 gennaio 2025.

L'appellante sostiene, di contro:

- che, nel dichiarare le censure inammissibili, il T.A.R. non si sia avveduto che queste non erano dirette a censurare la violazione di garanzie partecipative di altri enti, ma erano strumentali a dimostrare lo sviamento di potere, ossia che l'iter è stato artificialmente accelerato per avvantaggiare la società Zimella Biometano;

- che vi siano molteplici sintomi di tale sviamento di potere, come il mancato coinvolgimento – sempre al fine di affrettare la conclusione della procedura – della Provincia di Verona (competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni e agli scarichi), nonché l'atteggiamento ostruzionistico assunto dal Comune di Zimella rispetto alle plurime istanze di accesso documentale, formulate dal Comune di Veronella e mai evase.

9.2. Con il terzo motivo di appello, si censura la sentenza (capo 4.3), laddove ha disatteso la restante parte del secondo motivo del ricorso, nonché parte del primo e del settimo motivo aggiunto, i quali miravano a contestare l'omessa acquisizione del parere di compatibilità idraulica in seno alla PAS.

Il T.A.R. ha ritenuto sufficiente a disattendere le doglianze la circostanza che, nel corso della conferenza di servizi, il Consorzio di bonifica non si era espresso in senso ostativo all'intervento e che la determinazione conclusiva conteneva la prescrizione di subordinare la realizzazione dell'impianto al successivo rilascio del parere di competenza idraulica.

L'appellante critica la statuizione del primo giudice, deducendo che:

- il Consorzio di bonifica dell'Alta Pianura veneta non si era espresso in via definitiva e positivamente sul progetto, poiché, con la nota del 15 gennaio 2025, aveva chiesto integrazioni documentali e progettuali, così sospendendo il procedimento funzionale al rilascio del parere idraulico;

- è illegittimo anticipare la determinazione conclusiva della PAS rispetto al nulla-osta idraulico (pervenuto solo l'11 luglio 2025), perché tutti gli atti di assenso propedeutici al progetto devono essere acquisiti in seno alla conferenza di servizi decisoria della PAS.

9.3. Entrambi i motivi di appello sono infondati, per i seguenti rilievi, aventi portata assorbente.

9.4. Come osservato dal T.A.R., non è vietato all'amministrazione precedente chiudere una conferenza di servizi prima della scadenza dei termini previsti dall'art. 14-bis, co. 2, l. 241/1990, a condizione che le amministrazioni coinvolte si siano espresse sul progetto. I termini di cui all'art. 14-bis, co. 2, l. 241/1990 sono, difatti, acceleratori e, per loro natura, favoriscono la determinazione anticipata delle amministrazioni, in funzione del principio del buon andamento. L'art. 14-bis, co. 5, l. 241/1990 stabilisce che, scaduto il termine di cui al co. 2, lett. c) (entro il quale le autorità coinvolte devono rendere gli atti di assenso o dissenso al progetto), l'amministrazione precedente adotta, entro cinque giorni lavorativi, la determinazione motivata di conclusione della conferenza: la norma, di nuovo, non vuole imporre all'amministrazione di attendere lo spirare del termine suddetto, ma fissa un ulteriore termine acceleratorio, pari a cinque giorni lavorativi dalla scadenza di tale termine, per l'adozione della determinazione conclusiva.

9.5. È chiaro che la conclusione anticipata della conferenza è illegittima se le amministrazioni ancora non si sono espresse,

in termini di assenso o di dissenso, perché solo l'inutile scadenza del termine di cui all'art. 14-bis, co. 2, lett. c), l. 241/1990 vale quale silenzio assenso e permette di tener luogo dell'esplicita approvazione dell'amministrazione inerte (cfr. art. 14-bis, co. 4, l. 241/1990). Nel caso di specie, però, tutte le amministrazioni tenute a rilasciare i propri assensi sull'iniziativa della società Zimella Biometano si erano pronunciate anticipatamente alla maturazione del termine di cui all'art. 14-bis, co. 2, lett. c), l. 241/1990, ossia prima del 1° febbraio 2025.

9.6. In particolare, il Consorzio di bonifica dell'Alta Pianura veneta ha emesso una nota il 15 gennaio 2025, contenente una richiesta di integrazioni documentali e una pretesa di modifica del progetto (doc. 88 del Comune di Zimella, depositato primo grado). La richiesta di integrazioni documentali, però, era tardiva rispetto al termine (perentorio) di cui all'art. 14-bis, co. 2, lett. b), l. 241/1990, entro il quale le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi possono formulare istanze istruttorie: tale termine, infatti, era spirato il 2 gennaio 2025. Il 16 gennaio 2025, la società Zimella, dopo aver eccepito la tardività della richiesta istruttoria, ha comunque manifestato la disponibilità a fornire i documenti, nonché ad apporre le modifiche progettuali, accettando di convertire la richiesta consortile in una prescrizione della determinazione conclusiva (doc. 89 del Comune di Zimella, depositato primo grado). Pertanto, del tutto correttamente, con la determinazione del 17 gennaio 2015 (doc. 3 del Comune di Veronella, depositato in primo grado), il Comune di Zimella:

- non ha dato seguito alla sospensione del procedimento per approfondimenti istruttori, stante la tardività della richiesta consortile;

- analizzando la seconda parte della nota del Consorzio, ossia le modifiche progettuali indicate (e accettate dalla società), ha rilevato che l'ente non avesse reso un dissenso al progetto, avendo domandato solo modifiche non sostanziali dello stesso, di tal che il Comune procedente ha recepito le indicazioni progettuali in una prescrizione, funzione al rilascio del nulla-osta idraulico, inserendola nella determinazione conclusiva positiva della conferenza di servizi. A tal riguardo, il Comune di Zimella ha, linearmente, applicato l'art. 14, co. 5, l. 241/1990, a mente del quale l'amministrazione adotta «la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, ovvero qualora ritenga, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza».

Pertanto, non è vero che il Comune di Zimella ha assunto la determinazione conclusiva prima che il Consorzio potesse esprimersi sul progetto: il Consorzio si era espresso sul progetto il 15 gennaio 2025, con una nota che – una volta espunta la richiesta istruttoria tardiva e, perciò, da non prendere in considerazione – conteneva un "assenso condizionato a prescrizioni", perciò non ostativo al progetto, come si ricava dal richiamato art. 14, co. 5, l. 241/1990. Conseguentemente, il nulla-osta idraulico dell'11 luglio 2025 non costituisce un "assenso tardivo", bensì una verifica positiva del rispetto delle prescrizioni richieste dal Consorzio e riportate nella determinazione conclusiva.

9.7. Perde, quindi, rilievo la prospettazione di un uso distorto del potere, ossia l'allegazione – comunque non dimostrata – per cui la procedura sia stata accelerata per permettere alla società di accedere gli incentivi PNRR sul biometano: la legittimità dell'azione amministrativa rende ininfluenti eventuali "moventi" retrostanti alla stessa.

10. Il quarto motivo di appello si riferisce al capo 5 della sentenza, con il quale il T.A.R., nel disattendere il terzo motivo del ricorso di primo grado, ha stabilito che non occorresse acquisire, in seno alla PAS, l'assenso della Provincia di Verona ai fini dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera ex art. 269 cod. amb. Nello specifico, il giudice ha ritenuto applicabile la deroga prevista per gli impianti con potenza termica nominale inferiore o uguale a 1 MW, ricavabile dal combinato-disposto dell'art. 272, co. 1, cod. amb. e della lett. ff) della parte I dell'allegato IV alla parte V del codice.

10.1. Il Comune di Veronella critica la sentenza osservando che:

- la deroga all'autorizzazione alle emissioni è consentita solo agli impianti a biogas con potenza non superiore a 1 MW che abbiano determinate caratteristiche qualitative, puntualmente individuate nella parte II, sezione 6, dell'allegato X (si tratta della natura del biogas e della sua conformità ai requisiti tecnici prescritti), caratteristiche non accertate dal giudice;
- la relazione sulle emissioni odorigene allegata al progetto non evocava la deroga dell'art. 272 cod. amb., anzi dava per scontato che sarebbe stato necessario conseguire l'autorizzazione di cui all'art. 269 cod. amb.;

- per calcolare la potenza dell'impianto, il T.A.R. ha considerato solo il cogeneratore, senza computare altre fonti di emissioni, come la torcia di emergenza, l'off gas UPG e il gruppo elettrogeno.

Ulteriormente, nella memoria di replica, l'appellante adduce, a riprova del fatto che l'impianto superi la potenza termica nominale di 1 MW, che la società Zimella Biometano aveva dichiarato che esso ricadesse tra gli impianti di classe dimensionale 3, ossia con potenza sopra i 1000 kW, ai fini del rispetto delle distanze prescritte dalla normativa regionale.

10.2. Il motivo deve essere disatteso.

In primo grado, il Comune di Veronella aveva genericamente lamentato l'omessa acquisizione dell'autorizzazione di cui all'art. 269 cod. amb. in relazione al cogeneratore presente nell'impianto. Così perimetrata la censura rivolta al provvedimento autorizzativo, tutte le allegazioni riguardanti la qualità del biogas e le ulteriori fonti di emissione si rivelano nuove e, pertanto, non proponibili per la prima volta in appello ex art. 104 cod. proc. amm., perché – come anche eccepito dal Comune di Zimella e da Zimella Biometano – tendono a modificare la doglianza originaria. In ogni caso, l'appellante si duole che il giudice non abbia indagato sulle caratteristiche del biogas utilizzato nell'impianto, ma non adduce alcuno

specifico elemento di dissonanza con le specifiche tecniche indicate nella parte II, sezione 6, dell'allegato X al codice dell'ambiente. Inoltre, quanto alle ulteriori fonti di emissioni, l'appellante omette di indicare quale sia la potenza dell'off gas UPG e del gruppo elettrogeno, nonché evoca la torcia di emergenza, che, però – come evidenziato dalle parti appellate – è un meccanismo che si attiva solo occasionalmente, in casi di fermo del cogeneratore. È, poi, irrilevante che la società Zimella Biometano abbia esplicitamente richiesto di applicare la deroga all'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, posto che una deroga si applica in quanto ne ricorrano i presupposti oggettivi, ancorché non esplicitamente richiamata dall'istante, così come è ininfluyente che la società abbia prudenzialmente qualificato l'impianto in classe 3 ai fini del diverso profilo del rispetto della normativa sulle distanze (sulla quale, v. § 12).

11. Anche il quinto motivo di appello si appunta sul capo 5 della sentenza, nella parte in cui il giudice, nel disattendere il quarto e il quinto motivo del ricorso di primo grado, ha escluso che fosse necessario acquisire l'assenso provinciale anche ai fini dell'autorizzazione agli scarichi delle acque reflue (art. 124 cod. amb.) e delle acque meteoriche (art. 113 cod. amb.). Il T.A.R. ha ritenuto tali autorizzazioni non necessarie, perché il progetto prevede che le acque reflue e le acque meteoriche vengano rimesse in circolo nell'impianto. Al contrario, secondo il Comune appellante, il progetto non contempla un sistema di ricircolo totale, includendo un bacino di laminazione permeabile a cielo aperto di raccolta delle acque, con scarico sul canale consortile "Linea Terramassi".

La censura è infondata, perché il bacino di laminazione appena citato comprende una "uscita di troppo pieno di sicurezza" (v. relazione di compatibilità idraulica, prodotta dal Comune di Zimella sub doc. 11 in primo grado), la quale, non avendo un collegamento stabile funzionante senza soluzione di continuità, non rientra nella nozione di "scarico" ex art. 74, co. 1, lett. ff), cod. amb. La norma, infatti, definisce "scarico" «qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo riceettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria».

12. Con il sesto motivo di appello, viene censurato il capo 6 della sentenza, con il quale è stato disatteso il sesto motivo del ricorso introduttivo di primo grado.

12.1. Il Comune di Veronella aveva lamentato la violazione delle distanze prescritte dalla delibera di giunta regionale (DGR) n. 856 del 15 maggio 2012, come richiamata dall'art. 4.2.19 delle norme tecniche operative (NTO) del piano degli interventi (PI) del Comune di Zimella, perché una vasca per insilati è progettata a meno di 25 m dal confine di proprietà. Il T.A.R. ha ritenuto che la distanza di 25 m non valesse per la vasca per insilati, ma per altre tipologie di manufatti. Il giudice ha statuito che, per la vasca in questione, dovesse applicarsi analogicamente la distanza di 15 m dai confini, prevista dall'art. 4.2.11 delle NTO del PI per gli allevamenti zootecnici civili, la quale risultava rispettata.

L'appellante, di contro, deduce che la distanza di 25 m sia imposta per ogni vasca contenente biomasse, quindi valga anche per la vasca degli insilati, e che il T.A.R. non abbia illustrato la base giuridica dell'applicazione analogica di una previsione riguardante gli allevamenti zootecnici.

12.2. Il motivo è infondato.

12.3. L'art. 4.2.19 delle NTO del PI di Zimella (depositato in primo grado dal Comune di Zimella, sub doc. 104), riferito agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, disciplina le distanze dei manufatti compresi in tali impianti recependo gli indirizzi normativi dettati dalla Regione Veneto con la DGR n. 856 del 2012, che espressamente richiama. La citata DGR (doc. 105 del Comune di Zimella, fascicolo di primo grado) provvede ad aggiornare le distanze prescritte per gli allevamenti zootecnici e le estende anche agli impianti per la produzione di energia alimentati a biomasse e a biogas. Per gli impianti di classe dimensionale 3 (con potenza sopra ai 1000 kW), nella quale – si è detto, prudenzialmente – l'impianto per cui è causa è stato collocato, la DGR prescrive una distanza di 25 m dai confini (Tabella 2), precisando, però, che «le distanze dai confini di proprietà, come riportate nella Tabella 2, devono essere rispettate per le sole strutture per il ricovero di animali, per le vasche di raccolta di liquame scoperte e per le concimaie aperte; per gli altri edifici funzionali all'allevamento si adottano le distanze dai confini di proprietà definite dal PRG».

12.4. Poiché l'insilato è un prodotto per l'alimentazione del bestiame derivante dalla conservazione del foraggio, la vasca che lo contiene non rientra nei manufatti indicati nella DGR. L'osservazione è sufficiente a confutare la censura, indipendentemente da quale sia la distanza applicabile alla vasca per gli insilati. Ad ogni modo, giacché, per i manufatti diversi dalle strutture sopra indicate che siano comunque funzionali all'allevamento (e tale è la vasca per insilati), la DGR rimanda alle distanze dai confini previste dai piani urbanistici comunali, è congruo utilizzare, quale parametro normativo residuale, l'art. 4.2.11 delle NTO del PI di Zimella, che, per l'appunto, fissa una distanza di 15 m tra i confini di proprietà e gli allevamenti zootecnici.

13. Con il settimo motivo di appello, si aggredisce il capo 7 della sentenza, contenente il rigetto dell'ottavo motivo del ricorso di primo grado.

13.1. In tale motivo, il Comune di Veronella aveva lamentato il superamento del valore di accettabilità delle emissioni odorigene indicato dal decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 309 del 28 giugno 2023, recante "Indirizzi per l'applicazione dell'articolo 272-bis del d.lgs. 152/2006 in materia di emissioni odorigene di impianti e attività".

La sentenza ha disatteso la censura osservando: «A) lo studio di impatto odorigeno non ha riscontrato il superamento della soglia di accettabilità rispetto al territorio di Veronella; B) il valore di accettabilità risulta superato per una minima

porzione dell'area esterna di un insediamento industriale viciniore all'impianto, che sembra verosimilmente utilizzata come deposito e viabilità interna e non destinata alla stabile permanenza di persone (persone (doc. 12 del Comune di Zimella, pagina 40); C) tale circostanza, per il poco rilievo fattuale, non è suscettibile di inficiare l'attendibilità delle conclusioni dello studio di impatto odorigeno (doc. 12 del Comune di Zimella, pagina 34) secondo cui «l'attività produce emissioni odorigene significative unicamente all'interno di una porzione di territorio adiacente alle strutture di stoccaggio delle matrici zootecniche in entrata e del digestato solido, generalmente poco abitata ed a vocazione soprattutto agricola, con un interessamento debole o trascurabile delle aree relativamente a maggior densità abitativa»; D) come si evince dalla «mappa della dispersione» (doc. 12 del Comune di Zimella, pagina 34), tale studio non ha preso in considerazione solo edifici residenziali, ai quali - correttamente - è stata comunque data particolare attenzione considerandoli come «bersagli sensibili»; E) i «bersagli sensibili» siti nel territorio di Veronella corrispondono alle due abitazioni civili di quel Comune più prossime all'impianto; F) lo studio di impatto odorigeno non può dirsi lacunoso per non avere individuato altri «bersagli sensibili» nel territorio di Veronella atteso che le stesse due menzionate abitazioni non ricadono nel perimetro definito dall'isopleta più esterna che, nell'anzidetta «mappa della dispersione», delimita l'areale soggetto all'effetto odorigeno».

Il Comune appellante sostiene che:

- la sentenza sia contraddittoria, perché dapprima esclude che vi sia un superamento delle soglie nel territorio di Veronella e poi afferma che vi sia uno sfioramento rispetto a uno stabilimento industriale collocato entro i propri confini;
- se è vero che il valore di accettabilità degli impatti odorigeni risulta superato in una porzione – seppur minima – del suo territorio, il Comune di Veronella avrebbe avuto il diritto a partecipare alla conferenza di servizi propedeutica alla PAS, quale ente territorialmente inciso dal progetto;
- è sbagliato escludere tale stabilimento industriale dal novero dei "ricettori sensibili", perché la circostanza che l'area non sia destinata alla stabile permanenza di persone, oltre che indimostrata, è irrilevante ai fini di quanto stabilito nel decreto ministeriale, che considera rilevanti tutti i ricettori ricadenti nell'areale di impatto, non solo quelli abitativi.

13.2. La doglianza è infondata.

13.3. In relazione al mancato coinvolgimento del Comune di Veronella nel procedimento, si rimanda a quanto già esposto al § 8: il fatto che gli odori provenienti dall'impianto raggiungano il territorio di Veronella non impone la partecipazione dell'omonimo Comune alla conferenza di servizi, poiché si tratta di un effetto riflesso dell'impianto (non tale da giustificare l'iscrizione dell'ente al novero dei controinteressati) e perché, dal punto di vista degli assensi da acquisire, il Comune non ha competenze istituzionali in merito all'impatto odorigeno.

13.4. Quanto al merito dell'analisi degli impatti olfattivi, sono assorbenti le seguenti considerazioni. Come illustrato dal Comune di Zimella nella propria memoria difensiva e non contestato dall'appellante, il territorio di Veronella è attinto dall'impatto odorigeno solo in una piccola parte della sua zona industriale, che si trova a ridosso la isopleta blu raffigurata a pag. 31 dello studio previsionale dell'impatto odorigeno (doc. 27 depositato in primo grado dal Comune di Veronella). Ciò, del resto, collima con lo studio, che afferma che «[l]'areale di percettibilità statistica, pur interessando una limitata porzioni del territorio comunale di Veronella e di Cologna Veneta, non comprende alcuna area residenziale o centro storico» (pag. 32). Assunto quanto appena esposto, stando alla legenda a pag. 31 dello studio, l'isopleta blu indica le zone in cui i picchi di odore sono inferiori o uguali a 1 ouE/m³. Ebbene, tale valore non supera le soglie di accettabilità dell'impatto olfattivo, in quanto il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 309 del 2023 stabilisce che per le aree a prevalente destinazione d'uso industriale il limite è pari a 4 ouE/m³.

14. Con l'ottavo motivo di appello, si impugna il capo 8 della sentenza, a sua volta contenente il rigetto di una parte del primo motivo aggiunto e del secondo motivo aggiunto di primo grado. Con tali motivi, il Comune di Veronella aveva lamentato che il progetto autorizzato con la determinazione conclusiva della PAS fosse diverso da quello su cui il Consorzio di bonifica aveva rilasciato il nulla-osta idraulico. Il T.A.R. ha ritenuto i motivi infondati, in ragione della marginalità delle varianti apportate al progetto. Secondo l'appellante, il T.A.R. non avrebbe adeguatamente valutato la portata delle modifiche progettuali effettuate dalla società.

Il motivo va disatteso, perché il giudice di primo grado ha analizzato le modifiche e ha adeguatamente motivato sulla loro portata non sostanziale, mentre l'appellante si limita a frapporre alla conclusione del T.A.R. la propria opposta prospettiva, senza censurare nello specifico l'attendibilità della valutazione. Si ritiene, perciò, incensurabile il giudizio del T.A.R., che così ha argomentato: «A) le modifiche progettuali alle quali si riferisce il Comune di Veronella consistono nella deviazione del canale Linea Terramassi per permettere lo scolo delle acque provenienti dalle superfici impermeabilizzate e nell'aumento del volume della vasca di laminazione a cielo aperto da 1.270 mc a 1440 mc e la; B) quanto alla deviazione del canale, non si tratta di un'innovazione progettuale, perché era già prevista nel progetto annesso all'istanza di PAS (doc. 15 del Comune di Zimella); C) quanto all'aumento del volume della vasca di laminazione, si tratta di una modifica conseguente alle prescrizioni indicate nell'atto in data 15 gennaio 2025 del Consorzio di bonifica, che lascia invariate la collocazione, la conformazione, l'ampiezza e il sedime del manufatto, dipendendo esclusivamente dall'aumento della profondità per 20 centimetri, per raggiungere l'obiettivo dell'invarianza idraulica».

15. Il nono motivo di appello si appunta sul capo 9 della sentenza, ove il T.A.R. ha disatteso il terzo motivo aggiunto, con cui il Comune di Veronella aveva lamentato che, poiché il progetto della società Zimella Biometano era stato revisionato,

durante la PAS, il 7 gennaio 2025, avrebbe dovuto essere acquisito un nuovo parere dei Vigili del fuoco, che si erano espressi solo sul progetto originario.

Il T.A.R. ha stabilito che il progetto non dovesse essere sottoposto nuovamente alla valutazione di prevenzione degli incendi, perché la revisione non contemplava modifiche progettuali, ma solo un arretramento dell'impianto di 25 m, rispetto al quale il Comune ricorrente non aveva fornito prova di aggravamenti del rischio incendiario.

In appello, il Comune critica la sentenza osservando che l'arretramento di un impianto complesso costituisce, di per sé, una modifica dell'assetto distributivo e delle condizioni di esercizio, potenzialmente idonea a incidere sulle distanze di sicurezza interne ed esterne, sui percorsi di esodo, sulle aree di manovra e, più in generale, sulla valutazione del rischio incendio.

Anche questo motivo deve essere disatteso, poiché l'appellante si limita a ventilare una potenziale rilevanza dello spostamento dell'impianto ai fini della prevenzione antincendio, omettendo di fornirne alcuna prova. Come correttamente esposto dal giudice di primo grado, il controllo per la prevenzione degli incendi è prescritto solo per le modifiche che comportano un aggravio delle preesistenti condizioni di sicurezza (art. 4, co. 6, d.p.r. 151/2011), diversamente essendo sufficiente presentare, a conclusione dei lavori, una dichiarazione di non aggravio del rischio antincendio (art. 4, co. 7, decreto del Ministero dell'interno del 7 agosto 2012). Pertanto, sarebbe stato onere del Comune di Veronella indicare in che termini il mero spostamento del fabbricato aumentasse tale rischio, senza poter genericamente addurre che esso possa avere impatti sulla sicurezza.

16. Con il decimo motivo di appello si censura il capo 10 della sentenza, per mezzo del quale il giudice ha respinto il quarto e il quinto motivo aggiunto, relativi all'impatto viabilistico del progetto.

16.1. Il Comune di Veronella aveva lamentato l'omessa acquisizione, in seno alla PAS, del parere della Polizia locale sul traffico (pervenuto il 26 maggio 2025, a PAS conclusa) e l'inadeguata considerazione degli impatti viabilistici dell'impianto sulla SP 7 (insistente anche sul territorio di Veronella). Il T.A.R., di contro, ha rilevato che il parere della Polizia locale non fosse necessario in quanto non previsto dalla legge. Il giudice ha osservato, inoltre, che la relazione tecnica generale allegata al progetto desse contezza di una incidenza molto limitata dell'impianto sul traffico e che tale dato fosse confermato dal parere della Polizia locale del 26 maggio 2025, ove ugualmente si escludeva che vi potessero essere aggravii viabilistici.

L'appellante contesta la sentenza, deducendo che:

- non si potesse soprassedere dal parere della Polizia locale sul traffico, in quanto esso era stato ritenuto necessario dallo stesso Comune di Zimella, che ne aveva richiesto l'acquisizione con nota del 19 dicembre 2024;
- il parere della Polizia, reso solo il 26 maggio 2025 a PAS ormai conclusa, era inutilizzabile ai fini istruttori e non poteva, quindi, neppure essere preso in considerazione dal T.A.R.;
- ad ogni modo, tale parere conteneva dati sul traffico errati e non corrispondenti con quelli della relazione tecnica allegata al progetto.

16.2. Il motivo è privo di fondamento.

Assunto che il parere della Polizia locale non rientra tra gli atti che la legge impone di acquisire in conferenza di servizi ai fini dell'autorizzazione dell'impianto, esso costituisce un mero parere facoltativo. Pertanto, il Comune di Zimella, che aveva richiesto tale parere con nota del 19 dicembre 2024 (doc. 60 depositato dal Comune di Zimella in primo grado), era legittimato – anzi, era tenuto – a procedere indipendentemente da esso, in difetto di un tempestivo riscontro della Polizia locale (cfr. art. 16 l. 241/1990).

Si conviene con l'appellante che il parere tardivo del 26 maggio 2025 (doc. 113 depositato dal Comune di Zimella in primo grado) fosse inutilizzabile – il che rende anche irrilevanti gli errori in esso contenuti sui dati viabilistici –, ma il giudice di primo grado non ha attribuito ad esso alcun valore sanante dell'omissione procedimentale, avendo, anzi, chiaramente illustrato che tale parere non fosse necessario per la positiva conclusione della conferenza di servizi. Il giudice si è limitato a valorizzare la concordanza tra la conclusione del parere (ove si attesta che «non si ravvisano criticità viabilistiche nelle strade interessate sia nel comune di Zimella che di Veronella») e lo studio viabilistico presentato dalla società (pag. 70 e ss. della relazione tecnica generale depositata dal Comune di Zimella sub doc. 62), dalla cui analisi già si ricava un modesto impatto sul traffico, dal momento che, secondo una stima prudenziale non analiticamente confutata dall'appellante, si prospetta un incremento medio di 16 transiti al giorno dei mezzi pesanti da e verso lo stabilimento.

17. Con l'undicesimo motivo di appello, si critica il capo 11 della sentenza, contenente il rigetto del sesto motivo aggiunto.

17.1. Il Comune aveva lamentato che la società Zimella Biometano non avesse mai fornito, durante la PAS, le certificazioni dell'Autorità di bacino, più volte richieste dal Comune di Zimella per valutare la conformità dell'opera al Piano di gestione del rischio di alluvione (PGRA).

Il T.A.R. ha respinto la doglianza ritenendo «convincente l'eccezione del Comune di Zimella, a cui la parte ricorrente non ha replicato, secondo cui le certificazioni dell'Autorità di Bacino, delle quali il Comune di Veronella lamenta la mancanza, sono le modellazioni scaricabili dalla piattaforma «SIGMA - software Hero», che l'Autorità di Bacino mette a disposizione per avere l'aggiornamento delle mappe di pericolosità (pagina 13 della memoria depositata dal Comune di Zimella in data 29 dicembre 2025). A ciò, va aggiunto che [la] relazione di compatibilità idraulica riporta l'estratto cartografico del PGRA che raffigura il livello di pericolosità idraulica del sito (doc. 11 del Comune di Zimella, pagina 8)».

L'appellante, di contro, sostiene che «né le mappe pubblicate online, né gli elaborati di progetto, né la dichiarazione dei progettisti in ordine alla compatibilità dell'intervento con il Piano di Gestione del Rischio di Alluvione possono sostituire i pareri degli enti competenti» e che tali certificazioni erano state domandate alla società tanto con nota del 6 dicembre 2024 (doc. 44 del Comune di Zimella, fascicolo di primo grado), quanto con nota del 19 dicembre 2024 (doc. 59 del Comune di Zimella, depositato in primo grado).

17.2. La censura è infondata.

L'appellante insiste nel lamentare la mancata acquisizione delle certificazioni dell'Autorità di bacino, ma non smentisce l'affermazione – contenuta nella sentenza e ribadita dalla società e dal Comune di Zimella anche in appello – secondo cui tale Autorità non rilascia vere e proprie certificazioni, con tale termine facendosi essenzialmente riferimento a modellazioni scaricabili on line – e, quindi già a disposizione dell'autorità precedente – funzionali a confermare o meno il grado di pericolosità idraulica individuato dal PRGA. Ciò posto, la relazione di compatibilità idraulica prodotta dalla società nel procedimento (doc. 11 del Comune di Zimella, fascicolo di primo grado) indica che il sito ricade, in parte, in aree a pericolosità idraulica moderata P1 e, per una parte, in zona priva di pericolosità idraulica, riportando, subito dopo, l'estratto cartografico del PRGA: la veridicità di tale affermazione non viene contestata. L'amministrazione precedente aveva, quindi, tutte le informazioni necessarie per valutare la compatibilità dell'intervento con il grado di pericolosità idraulica del sito.

18. Resta da analizzare il motivo aggiunto sviluppato in appello. Il Comune di Veronella, avendo ricevuto, successivamente alla sentenza (il 24 febbraio 2026), una richiesta di parere per la realizzazione di un elettrodotto interrato sul proprio territorio quale opera di connessione dell'impianto alla rete elettrica (doc. 2-5 depositati in appello dal Comune di Veronella), si duole che il progetto sia stato artificiosamente frazionato (con l'espunzione di tale opera di connessione nella versione originaria) per impedire all'ente di partecipare alla conferenza di servizi interna alla PAS e che l'autorizzazione sia stata rilasciata in violazione dell'art. 6 d.lgs. 28/2011, che richiede una valutazione unitaria dell'impianto e delle opere di connessione.

Si assorbono le eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti appellate rispetto al motivo aggiunto, poiché la doglianza è infondata.

La società Zimella, nella relazione tecnica generale (doc. 62 del Comune di Zimella, depositato in primo grado), aveva esposto che:

- quanto al prelievo dell'energia elettrica, l'impianto sarebbe stato auto-alimentato con il biogas e, per i casi di fermo, l'energia sarebbe stata prelevata attraverso una cabina elettrica, le cui caratteristiche sono puntualmente indicate al par. 9.4.6 della relazione;

- quanto all'immissione in rete dell'energia, date le lunghe tempistiche per la progettazione delle opere di connessione, si era optato per il trasposto del biometano a punti di connessione esterni attraverso carri bombolai, salva la possibilità di presentare una variante progettuale se e quando si fosse ottenuto e accettato il preventivo per la connessione diretta dell'impianto alla rete (par. 9.6 della relazione).

Il progetto era, quindi, ab origine completo sotto il profilo della connessione alla rete, perciò risulta rispettato l'art. 6 d.lgs. 28/2011, laddove impone la valutazione unitaria dell'impianto e delle opere connesse. L'immissione dell'energia prodotta nel circuito di distribuzione era, infatti, garantita dal trasporto del biometano attraverso i carri bombolai, mentre l'immissione diretta – che presuppone opere di connessione – era, all'epoca, una mera eventualità, per la quale la società non aveva ancora a disposizione il preventivo del gestore della rete.

Successivamente alla PAS, la società ha ottenuto tale preventivo e, avendolo accettato, ha avviato un autonomo percorso autorizzativo delle opere di connessione necessarie: ciò non intacca la legittimità dell'autorizzazione originaria, che è stata rilasciata, in conformità al principio *tempus regit actum*, prendendo in considerazione lo stato dei fatti esistente all'epoca, stato dei fatti che – come esposto – già assicurava la connessione dell'energia prodotta alla rete.

Non vi è, inoltre, prova che la nuova opera di connessione sia stata strumentalmente espunta dal progetto originario e tantomeno che ciò sia stato fatto per non coinvolgere il Comune di Veronella nella conferenza di servizi.

19. Si impone, in conclusione, il rigetto dell'appello principale e dei motivi aggiunti, con declaratoria di improcedibilità dell'appello incidentale.

20. Le spese del secondo grado di giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza nei riguardi del Comune di Zimella e della società appellata, mentre vengono compensate verso le altre amministrazioni costituite, in ragione della differente posizione processuale e della diversa portata della loro attività difensiva.

(Omissis)