

Publicato il 28/12/2023

N. 03204/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01552/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1552 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Comune di Voghera, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Papi Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Pavia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Silvia Tognella, Silvia Dabusti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Voghera Green Energy Società Agricola S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Catarisano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Bazzoni, 2;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Lombardia, Regione

Lombardia, Agenzia di Tutela della Salute (A.T.S.) di Pavia - 3 Dipartimento di Prevenzione Uoc Igiene e Sanità Pubblica, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

1) Quanto al ricorso principale:

- del provvedimento adottato dalla Provincia di Pavia il 26 maggio 2022, prot. n. 28069, successivamente ricevuto, avente ad oggetto la “Comunicazione di avvio del procedimento di riesercizio del potere autorizzatorio e contestuale indizione di Conferenza di Servizi istruttoria ai sensi dell’art.12 del D.Lgs. 387/2003, e smi e degli artt. 14 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n.241 e smi in esecuzione della sentenza n. 881 del 20.04.2022 resa dal Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia - Sezione Terza, nel giudizio n. 1933/2021 RG promosso da Comune di Voghera contro Provincia di Pavia e nei confronti di Voghera Green Energy Società Agricola S.r.l.”;

2) Quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 6 marzo 2023:

- dell’Addendum n. 01/2022 che ha “confermato in ogni sua parte” l’Autorizzazione Unica n. 16/2021 p.e. rilasciata a Voghera Green Energy Società Agricola S.r.l. per la costruzione e l’esercizio di un impianto di produzione di biometano da realizzarsi nel Comune di Voghera (PV), Località Campoferro, adottato dalla Provincia di Pavia in data 27 dicembre 2022, recante altresì il “Provvedimento di chiusura della Conferenza di Servizi a seguito della riapertura d’ufficio, in esecuzione della Sentenza n. 881/2022, del procedimento di riesercizio del potere autorizzatorio con nota prot. n.28069 del 26 maggio 2022”;

- nonché di tutti gli atti del procedimento autorizzativo presupposti, consequenziali e comunque connessi, con relativi allegati, tra i quali i verbali delle conferenze dei servizi del 22 giugno 2022 e del 6 settembre 2022.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Pavia e di Voghera Green Energy Società Agricola S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2023 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Dalle allegazioni delle parti e dalla documentazione prodotta in giudizio emerge che:

- con provvedimento n. 16/21, la Provincia di Pavia rilasciava alla società Green Energy Società Agricola S.r.l. l'Autorizzazione Unica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, per la costruzione e l'esercizio di un impianto per la produzione di biometano da realizzarsi nel Comune di Voghera (PV), Località Campoferro;

- il Tribunale, con sentenza n. 881, depositata in data 20 aprile 2022, accoglieva l'impugnazione presentata dal Comune di Voghera avverso la suindicata autorizzazione in relazione al dedotto profilo di difetto di istruttoria "non risultando considerate in modo corretto né la presenza dei ricettori né la distanza dagli stessi";

- in particolare la sentenza precisava che "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";

- con atto del 26 maggio 2022, prot. n. 28069, la Provincia comunicava l'avvio del procedimento finalizzato all'esercizio ex novo del potere autorizzativo con contestuale indizione di una Conferenza di Servizi istruttoria, ai sensi dell'art.12 del d.lgs. 387/2003, e smi e degli artt. 14 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241;

- all'esito del procedimento, la Provincia adottava il provvedimento n. 1/2022 denominato Addendum con il quale ha confermato "in ogni sua parte" l'Autorizzazione Unica n. 16/2021 rilasciata a Voghera Green Energy Società Agricola S.r.l. per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di biometano.

2) In via preliminare, il Tribunale evidenzia che, con memoria depositata in data 11.11.2023, la parte ricorrente ha dichiarato di non insistere sui primi due motivi di impugnazione proposti con il ricorso principale avverso la comunicazione di avvio del procedimento del 26 maggio 2022, nonché sul terzo dei motivi proposti e contenuto nel ricorso per motivi aggiunti.

Ne deriva che il ricorso principale, centrato sui primi due motivi di impugnazione, deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse; parimenti non deve essere esaminato per sopravvenuta carenza di interesse il terzo motivo proposto, formulato nel ricorso per motivi aggiunti.

La definizione in rito del ricorso principale consente di prescindere dalle eccezioni pregiudiziali sollevate dalla Provincia in relazione a tale impugnazione.

3) Sono fondate e presentano carattere assorbente - perché conducono, attraverso l'annullamento del provvedimento contestato con il ricorso per motivi aggiunti, alla piena soddisfazione della pretesa sostanziale azionata dal Comune ricorrente – le censure con le quali si deduce il difetto di istruttoria e di motivazione.

L'Addendum si basa sulla relazione istruttoria REP AMB N.725 del 23/12/2022, di cui riporta l'intero contenuto che costituisce la motivazione del provvedimento gravato.

A sua volta la relazione istruttoria si fonda sulla documentazione acquisita nel corso del procedimento ed in particolare sulla nota della società Voghera Green Energy Società Agricola S.r.l. prot. n. 50042 del 10 ottobre 2022.

La ricorrente ha sviluppato specifiche censure dirette ad evidenziare l'inattendibilità dei contenuti della relazione, supportando tali deduzioni con un'apposita relazione tecnica depositata in giudizio, dalla quale risulta che i parametri normativi utilizzati dall'amministrazione sono da tempo superati, la metodologia applicata non è più attuale, le tecniche e gli strumenti di rilevazione sono obsoleti, sicché si giunge ad un risultato scientifico inattendibile.

Si tratta di deduzioni puntuali non superate dalle difese dell'amministrazione resistente e della parte controinteressata.

Vale precisare sin d'ora che la censura non è diretta a sostituire la valutazione tecnica dell'amministrazione con una diversa e alternativa, né a individuare un criterio di apprezzamento tecnico da utilizzare in luogo di quello fatto proprio dall'amministrazione, ma palesa il difetto di istruttoria e di motivazione in cui è incorsa la Provincia, richiamando dati, tecnologie e strumenti di rilevazione ormai superati e omettendo di considerare il quadro normativo attuale di riferimento.

La nota della società Voghera Green Energy del 10 ottobre 2022 riferisce espressamente che le concentrazioni di odore e le portate di odore impiegate per la costruzione dello scenario emissivo alimentato alle simulazioni dispersione provengono dalla pubblicazione di APAT del maggio 2003, codificata al numero 19/2003 della serie Manuali e Linee Guida e avente per titolo "Metodi di misura delle emissioni olfattive - Quadro normativo e campagne di misura".

La relazione del ricorrente specifica le ragioni dell'inadeguatezza del riferimento al manuale APAT, precisando che nel 2003 è stata pubblicata la norma europea EN 13725:2003, recepita in Italia l'anno seguente come UNI EN 13725:2004 e tale norma definisce il metodo per la determinazione della

concentrazione di odore, rappresentando il primo metodo europeo sul tema delle emissioni odorigene e dell'impatto olfattivo.

Il documento APAT non è stato adeguato alla EN 13725:2003, tanto che cita la bozza prEN 13725 del 2002, ma la maggior parte delle misurazioni olfattometriche, i cui risultati sono menzionati nel documento sono stati eseguiti eseguite nel 2001, ossia prima che fosse disponibile la bozza del 2002. Ne deriva che le misurazioni sono state eseguite secondo specifiche tecniche e procedure non adeguate ai requisiti poi cristallizzati nella EN 13725:2003.

Non solo, si deve considerare che nel febbraio 2012 è stata pubblicata la D.G.R. Lombardia IX/3018 recante "Determinazioni generali in merito alla caratterizzazione delle emissioni gassose in atmosfera derivanti da attività a forte impatto odorigeno".

La delibera ha evidenziato che gli aspetti legati al campionamento sono accennati nella EN 13725, ma non in maniera esaustiva, per cui risulta indispensabile integrarla con un documento specifico sulle strategie e le procedure di prelievo di campioni gassosi da sottoporre ad analisi olfattometrica per la determinazione della concentrazione di odore. Tale documento specifico è contenuto nell'allegato 2 avente ad oggetto il Campionamento olfattometrico.

Ne deriva che per gli studi di impatto olfattivo compresi nell'ambito di applicazione della DGR Lombardia IX/3018 – cui è riconducibile il caso in esame - dovrebbero essere usati dati di emissione ottenuti mediante misurazioni eseguite conformemente ai requisiti dell'allegato 2 della DGR medesima; questi requisiti sono aggiuntivi e integrativi rispetto alla UNI EN 13725.

Ciò non è accaduto nel caso di specie.

I risultati delle misurazioni olfattometriche contenuti nel documento APAT, precedenti sia alla DGR IX/3018, sia alla UNI EN 13725/2004 non possono ritenersi attuali, sicché non integrano un ragionevole parametro di riferimento per l'adozione del provvedimento di Addendum.

Non solo, il documento APAT su cui si basa l'amministrazione specifica la natura degli strumenti utilizzati per la sua elaborazione e quindi per effettuare i campionamenti su materie odoranti, ma tale attrezzatura, in particolare la "cappa convogliatrice dinamica, costituita da una cupola in plexiglass appoggiata su un supporto in alluminio con area di base 0,196 m²" non è quella prevista nell'allegato 2 della DGR IX/3018.

Ne deriva che il provvedimento della Provincia si basa, attraverso il richiamo alle relazioni tecniche e al documento APAT, su concentrazioni di odore e portate di odore elaborate mediante un sistema di campionamento non aderente ai requisiti posti dalla DGR IX/3018.

Va, pertanto, ribadito che il provvedimento impugnato è viziato sul piano istruttorio e motivazionale, perché si basa su dati elaborati mediante metodologie, strumenti e tecniche obsoleti e che non riflettono la previsione della DGR IX/3018.

Il vizio ora evidenziato travolge il provvedimento impugnato; nondimeno, in via di ulteriore precisazione, occorre aggiungere che il difetto di istruttoria emerge anche in relazione ad un altro profilo contestato dal ricorrente e direttamente collegato all'effetto conformativo derivante dalla sentenza del Tribunale n. 881/2022.

La sentenza, da un lato, imponeva all'amministrazione di considerare un ricettore sensibile (abitazione del custode) prima non considerato, dall'altro, censurava l'operato della Provincia per avere erroneamente declassificato un ricettore sensibile (la comunità d'accoglienza) a ricettore produttivo (la cascina agricola) e di non avere utilizzato un criterio ragionevole per determinare le distanze tra l'impianto e i ricettori.

Quest'ultimo profilo è stato emendato con il provvedimento impugnato, poiché la distanza è stata calcolata tra i confini e non tra i baricentri, come precisato in sentenza sulla base delle Linee Guida di riferimento.

Anche il ricettore sensibile, prima non considerato, è stato preso in esame dall'amministrazione.

Viceversa, dal provvedimento non emerge alcuna adeguata considerazione del recettore declassificato; si tratta di una comunità di accoglienza, ossia un recettore sensibile che in un primo tempo – come evidenziato dal Tar nella sentenza citata – era stato trattato come un ricettore produttivo (cascina agricola).

Ora, seppure il provvedimento impugnato ha rettificato la qualificazione, considerandolo come un recettore sensibile, la variazione è rimasta a livello formale e astratto, perché non ha comportato una valutazione dell'impatto olfattivo adeguato alle caratteristiche del particolare recettore.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza delle censure esaminate.

3) In definitiva, il ricorso è fondato nei limiti dianzi esposti e deve essere accolto.

La complessità delle questioni trattate consente di compensare tra le parti le spese della lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando:

- 1) accoglie il ricorso nei limiti di quanto esposto in motivazione e annulla il provvedimento impugnato;
- 2) compensa tra le parti le spese della lite.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere, Estensore

Anna Corrado, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabrizio Fornataro

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO