

TAR di Venezia: nozione di biomassa combustibile

Secondo l'orientamento giurisprudenziale che si è formato alla luce della conformazione dell'istituto della conferenza di servizi dato dalle leggi n. 340/00 e 15/05, che hanno rafforzato la distinzione procedimentale tra il momento conclusivo dei lavori della conferenza e il successivo momento provvedimentale, solo il provvedimento finale con cui si determina l'assetto definitivo della fattispecie ha efficacia esterna direttamente ed autonomamente lesiva, e solo per questo vi è pertanto l'onere dell'immediata impugnazione entro i termini di decadenza.

L'esistenza di valutazioni sussumibili entro la categoria della discrezionalità tecnica non comporta l'individuazione di un'area di per sé sottratta alla possibilità di un vaglio in sede giurisdizionale, in quanto è pur sempre ammesso un sindacato sotto il profilo della logicità e ragionevolezza delle valutazioni compiute, della congruità dell'istruttoria, dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo, nonché della corretta collocazione, nella sequenza procedimentale, delle diverse fasi in cui si è articolato il procedimento.

(Nel caso di specie, il Collegio ha respinto l'eccezione secondo cui è inammissibile l'impugnazione di una deliberazione regionale perché la stessa si richiama a valutazioni tecniche non sindacabili nel merito).

Un comitato, che dimostri di essersi costituito allo scopo di proteggere l'ambiente locale e la qualità della vita dei residenti, e che quindi opera nell'ambito territoriale al fine di proteggere l'ambiente, è legittimato ad agire in giudizio, anche se è privo degli indici di stabilità enucleati dalla giurisprudenza come idonei ad integrare una sua autonoma legittimazione al ricorso.

Infatti, ciò non esclude la sussistenza di un interesse di mero fatto idoneo a fondare una legittimazione limitata al solo fine di dispiegare un intervento ad adiuvandum adesivo dipendente (cfr. Tar Liguria, Sez. I, 7 aprile 2006, n. 353; Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657).

Non è condivisibile la tesi secondo cui al di fuori del formale ambito della conferenza di servizi non possono essere acquisiti assensi, nulla osta e pareri delle Amministrazioni competenti.

Infatti la conferenza di servizi è un mero modulo procedimentale che si ispira ai principi della semplificazione procedimentale ed all'assenza di formalismi, e non comporta la costituzione di un organo amministrativo straordinario.

E' pertanto da ritenersi ammessa la possibilità di esprimere valutazioni anche attraverso la trasmissione di note scritte, atteso che in tal modo lo scopo cui è preordinata l'acquisizione degli atti di assenso è comunque raggiunto (cfr. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 25 marzo 2009, n. 530; Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2002, n. 34).

(Nel caso di specie, il Collegio ha sottolineato che assume pertanto rilievo decisivo la circostanza di fatto che il parere dell'Ulss e dei vigili del fuoco sono stati acquisiti dal Comune, competente per gli aspetti di carattere edilizio ed urbanistico, prima dello svolgimento della conferenza di servizi).

La redazione del verbale della conferenza di servizi in un momento successivo allo svolgimento della stessa, e quindi la sua non immediata trasmissione agli enti partecipanti, la mancata attribuzione di un numero di protocollo al verbale e la sua mancata sottoscrizione da parte di tutti i rappresentanti degli enti partecipanti non costituiscono elementi che possano condurre ad affermare l'illegittimità degli atti impugnati, atteso che si tratta di adempimenti non prescritti da alcuna norma e la conferenza di servizi è un modulo procedimentale ispirato ai principi della massima semplificazione e dell'assenza di formalismi, cosicché le forme della stessa vanno osservate nei limiti in cui siano strumentali all'obiettivo perseguito, e l'illegittimità dell'operato della conferenza non può

discendere dall'inosservanza delle forme se lo scopo è comunque raggiunto (sul punto cfr. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 25 marzo 2009, n. 530; Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2002, n. 34).

L'allegato X, parte II, sezione IV, del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, fissa le caratteristiche delle biomasse combustibili e le relative condizioni di utilizzo, precisandone tipologia e provenienza, e specificando che deve trattarsi o di materiale vegetale prodotto da coltivazioni dedicate, o di materiale vegetale prodotto da trattamento esclusivamente meccanico.

(Nella specie, il Collegio ha respinto la tesi sostenuta dal Comune – il processo previsto, che prevede l'utilizzo di combustibile proveniente da colture dedicate ma, fino a che la produzione agricola non avrà raggiunto un livello ottimale, anche l'utilizzo di olio crudo di palma acquistato sul mercato internazionale che, prima di essere utilizzato, è sottoposto ad processo fisico, sarebbe incompatibile con la qualificazione come biomassa del combustibile – in quanto il combustibile è ricavato, come prevede la norma, dalla lavorazione meccanica dei frutti di palma da olio, e l'esistenza di una successiva fase di raffinazione dell'olio vegetale così ottenuto mediante un processo di filtrazione e deacidificazione per garantire il rispetto delle caratteristiche necessarie ad ottenere una ottimale combustione nel motore diesel e la minima produzione di inquinanti non comporta la perdita della caratteristica, già acquisita, di biomassa combustibile).

N. 01549/2011 REG.PROV.COLL.

N. 02176/2008 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2176 del 2008, proposto da:

Comune di Portogruaro, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Domenico Giuri, Matteo Munarin e Alessandro Veronese, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia - Marghera, via delle Industrie, 19/C P. Libra;

contro

Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Ezio Zanon e Emanuele Mio, domiciliata in Venezia, Cannaregio, 23;

Provincia di Venezia e A.R.P.A.V. non costituitesi in giudizio;

nei confronti di

Cereal Docks Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Annamaria Tassetto e Franco

Zambelli, con domicilio eletto presso il loro studio in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Comitato No Centrale Cereal Docks, Adina Brava, Giorgio Cecotto, Stefano Favaro, Stefano Goi, Lino Pierasco, Andrea Luigi Miglioranza, Renzo Moretto, Maurizio Vello, Giancarlo Vincenti, Roberto Zanin, Franco Silvestrini e Renato Vivian, rappresentati e difesi dagli avv.ti Erica Masala, Nadia Tosello con domicilio presso la Segreteria del T.A.R., ai sensi dell'art. 25, comma 1, cod. proc. amm..

per l'annullamento

A) quanto al ricorso originario:

- della deliberazione della Giunta regionale 8 agosto 2008, n. 2262, con cui la Società controinteressata è stata autorizzata all'installazione ed all'esercizio di un impianto di cogenerazione tramite l'utilizzo di fonti rinnovabili (biomasse) ai sensi dell'art. 12 del Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387;
- del parere della Commissione tecnica regionale Sezione Ambiente n. 3458/2007 allegato alla deliberazione della Giunta regionale 8 agosto 2008, n. 2262 ed atti connessi;

B) quanto ai motivi aggiunti:

- del verbale della Conferenza di servizi decisoria tenutasi il 27 giugno 2008 presso la Regione Veneto, Segreteria all'Ambiente e Territorio, Unità complessa Tutela dell'Atmosfera, all'esito della quale i partecipanti hanno espresso "unanime parere favorevole alla realizzazione dell'impianto in oggetto" ed atti connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto di Cereal Docks Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2011 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori avv. Veronese per la parte ricorrente, avv. Zampieri per la Regione del Veneto, avv. Tosello per gli intervenienti e avv. Zambelli per la Cereal Docks spa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Società controinteressata Cereal Doks Spa esercita l'attività di raccolta, trasformazione, stoccaggio e commercializzazione di prodotti agricoli, è specializzata nella trasformazione di semi oleosi, ed ha uno stabilimento nel quale avviene l'essiccazione dei cereali nel territorio del Comune di Portogruaro.

La Regione Veneto con deliberazione della Giunta regionale 8 agosto 2008, n. 2262, ha autorizzato la Società all'installazione ed all'esercizio di un impianto di cogenerazione tramite l'utilizzo di fonti rinnovabili (biomasse) ai sensi dell'art. 12 del Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387, dal quale ricavare energia elettrica e termica, utilizzando quest'ultima nel processo di essiccazione.

Il Comune di Portogruaro impugna gli atti della procedura per le seguenti censure:

I) violazione dell'art. 12 del Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387, e degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, omesso contraddittorio endoprocedimentale con l'amministrazione comunale, difetto di istruttoria, perplessità e incertezza dell'azione amministrativa per i seguenti e tra loro concorrenti rilievi:

a) per la mancata partecipazione alle conferenze di servizi dell'Azienda Ulss n. 10 e del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco;

b) per la mancata trasmissione al Comune di Portogruaro dei verbali della conferenza di servizi e della commissione tecnica regionale per l'ambiente;

c) per il mancato accoglimento dell'istanza del Comune di sottoporre il progetto ad una complessiva analisi del saldo ambientale dell'intera area industriale alla luce del nuovo impianto e di quelli già esistenti;

d) per la mancanza di chiarezza su quale sia il contenuto del progetto approvato dalla Regione alla luce delle modifiche sostanziali apportate nel corso della procedura;

II) violazione degli artt. 1, 2 e 6 della direttiva 2001/77/CE, degli artt. 1, 2 e 12 del Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387, degli artt. 1, 2, 3 e 9 del Dlgs. 8 febbraio 2007, n. 20, e dei principi di legalità e tipicità dei provvedimenti amministrativi perché è stata erroneamente applicata ad un impianto di cogenerazione la normativa sugli impianti di energia elettrica mediante l'utilizzo di fonti rinnovabili;

III) violazione degli artt. 2 e 12 del Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e dell'allegato X, parte II, sezione IV, del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, difetto di istruttoria e contraddittorietà perché il combustibile utilizzato, in quanto sottoposto ad un processo fisico di decantazione e deacidificazione in una torre di distillazione, è privo delle caratteristiche proprie delle fonti rinnovabili a biomassa vegetale, che per essere tali devono provenire o da coltivazioni dedicate o da materiali vegetali prodotti da trattamento esclusivamente meccanico;

IV) violazione degli artt. 1, comma 5, e 5 del Dlgs. 18 febbraio 2005, n. 59 e difetto di istruttoria per il mancato contestuale rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale;

V) violazione dell'art. 12 del Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, e del DPCM 14 novembre 1997, difetto di istruttoria e contraddittorietà, perché, con riguardo alla disciplina in materia di inquinamento acustico, non è rispettato il limite

assoluto di immissione rispetto ad alcuni ricettori, ed è stata omessa la verifica del rispetto del limite differenziale.

E' intervenuto ad adiuvandum il "Comitato no centrale Cereal docks", congiuntamente ad alcuni cittadini che affermano di essere residenti nelle vicinanze dello stabilimento.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Veneto e la controinteressata Cereal Doks Spa eccependo l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum, l'irricevibilità, per tardività, del ricorso introduttivo, la sua inammissibilità per carenza di interesse, in ragione dell'insindacabilità delle scelte discrezionali, della mancata contestazione delle risultanze della conferenza di servizi decisoria del 27 giugno 2008, e della mancata notifica del ricorso a tutte le Amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi.

Il Comune di Portogruaro con motivi aggiunti ha impugnato anche il verbale della conferenza di servizi decisoria del 27 giugno 2008, conosciuto solo in data 1 aprile 2009 a seguito della presentazione di una domanda di accesso, per le seguenti censure:

VI) violazione dell'art. 12 del Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387, e degli artt. 14 e seguenti e 21 septies della legge 7 agosto 1990, n. 241, b) per la mancata trasmissione al Comune di Portogruaro dei verbali della conferenza di servizi e della commissione tecnica regionale per l'ambiente, nonché per la mancata redazione del verbale in contraddittorio tra le parti interessate, per la mancanza di data certa, del numero di protocollo e della sottoscrizione del medesimo da parte di tutti i rappresentanti delle amministrazioni, con conseguente nullità per difetto di forma;

VII) difetto di istruttoria, perplessità e incertezza dell'azione amministrativa per la mancanza di chiarezza su quale sia il contenuto del progetto approvato dalla Regione alla luce delle modifiche apportate nel corso della procedura;

VIII) violazione dell'art. 12, commi 3 e 4, del Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387, per la mancata convocazione alle conferenze di servizi dell'Azienda Ulss n. 10 e del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, e violazione del principio per il quale il parere delle Amministrazioni interessate può essere acquisito solo all'interno della conferenza di servizi;

IX) difetto di istruttoria, violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e contraddittorietà, perché il verbale afferma che il Comune di Portogruaro si è dichiarato favorevole in linea tecnica ma contrario in linea politica, e per il mancato accoglimento dell'istanza di sottoporre il progetto ad una complessiva analisi del saldo ambientale dell'intera area industriale alla luce del nuovo impianto e di quelli già presenti, e per l'omessa considerazione del mancato rispetto della normativa in materia di inquinamento acustico.

Alla pubblica udienza del 23 giugno 2011, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni sollevate dalla Regione e dalla Società controinteressata circa l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso.

L'eccezione di irricevibilità per tardività del ricorso originario, nonché di inammissibilità del medesimo in quanto rivolto solo avverso la deliberazione della Giunta regionale 8 agosto 2008, n. 2262, che costituisce il provvedimento finale della procedura che si è sviluppata secondo il modulo procedimentale della conferenza di servizi, anziché contro le risultanze della conferenza di servizi, sono infondate e devono essere respinte.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale che si è formato alla luce della conformazione dell'istituto della conferenza di servizi dato dalle leggi 24 novembre 2000, n. 340 e 11 febbraio 2005, n. 15, che hanno rafforzato la distinzione procedimentale tra il momento conclusivo dei lavori della conferenza e il successivo momento provvedimentale (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 31 gennaio 2011, n. 712; Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 novembre 2010, n. 7981; Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 dicembre 2009, n. 7570), solo il provvedimento finale con cui si determina l'assetto definitivo della fattispecie ha efficacia esterna direttamente ed autonomamente lesiva, e solo per questo vi è pertanto l'onere dell'immediata impugnazione entro i termini di decadenza.

1.1 Queste stesse considerazioni comportano che siano dichiarati inammissibili i motivi aggiunti sopra rubricati come settimo, ottavo e nono motivo, con i quali è impugnato il verbale della conferenza di servizi, mentre va dichiarato ammissibile il primo dei motivi aggiunti, sopra rubricato come sesto motivo, con il quale il verbale è impugnato non per vizi della procedura, ma per un vizio di forma proprio.

1.2 E' da respingere anche l'ulteriore eccezione di inammissibilità formulata dalla controinteressata, secondo cui è inammissibile l'impugnazione della deliberazione della Giunta regionale 8 agosto 2008, n. 2262, perché questa si richiama a valutazioni tecniche non sindacabili nel merito, espresse nel parere della Commissione tecnica regionale nella seduta del 2 maggio 2007, e nella conferenza di servizi decisoria del 27 giugno 2008.

Infatti, contrariamente a quanto affermato nel ricorso, l'esistenza di valutazioni suscettibili entro la categoria della discrezionalità tecnica non comporta l'individuazione di un'area di per sé sottratta alla possibilità di un vaglio in sede giurisdizionale, in quanto è pur sempre ammesso un sindacato sotto il profilo della logicità e ragionevolezza delle valutazioni compiute, della congruità dell'istruttoria, dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo, nonché

della corretta collocazione, nella sequenza procedimentale, delle diverse fasi in cui si è articolato il procedimento.

1.3 Si rivela infondata in fatto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa notificazione a tutte le amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza di servizi, perché il medesimo è stato notificato a tutti gli enti convocati.

1.4 Va respinta anche l'eccezione di inammissibilità dell'intervento del comitato "No centrale Cereal Docks" fondata sull'assunto della mancanza di legittimazione ed interesse, nonché sull'onere che avrebbe avuto il Comitato di proporre un ricorso autonomo.

Il comitato infatti dimostra di essersi costituito il 17 marzo 2009 allo scopo di proteggere l'ambiente locale e la qualità della vita dei residenti, e che quindi opera nell'ambito territoriale al fine di proteggere l'ambiente (cfr. copia dell'atto costitutivo e dello statuto di cui ai docc. 1 e 2 allegati all'atto di intervento).

Per sua stessa ammissione è tuttavia privo degli indici di stabilità enucleati dalla giurisprudenza come idonei ad integrare una sua autonoma legittimazione al ricorso.

Ciò tuttavia non esclude la sussistenza di un interesse di mero fatto idoneo a fondare una legittimazione limitata al solo fine di dispiegare un intervento ad adiuvandum adesivo dipendente (cfr. Tar Liguria, Sez. I, 7 aprile 2006, n. 353; Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657).

1.5 E' invece fondata l'eccezione di inammissibilità dell'intervento dispiegato dai singoli cittadini che affermano – peraltro senza provarlo nonostante sia oggetto di contestazione – di essere residenti nelle aree vicine allo stabilimento.

Questi infatti sono titolari di una situazione giuridica soggettiva che gli avrebbe imposto la presentazione di un ricorso in via principale, per il quale è tuttavia intervenuta la decadenza dalla relativa azione (cfr. l'art. 28, comma 2, del cod. proc. amm.).

2. Nel merito il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Con il primo motivo la parte ricorrente propone quattro diverse censure che vengono variamente argomentate e anche sostanzialmente integrate con elementi inizialmente non proposti nelle memorie depositate successivamente.

Con la prima il Comune lamenta la mancata convocazione dell'Ulss e dei vigili del fuoco alla conferenza di servizi, nonostante fosse necessario acquisire le valutazioni inerenti la prevenzione incendi e quelle inerenti la disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti, e la non ammissibilità dell'acquisizione del loro parere al di fuori della conferenza di servizi.

Secondo la parte ricorrente l'omessa acquisizione di tali valutazioni risulta particolarmente grave perché vicino allo stabilimento della controinteressata è presente l'impianto della San Marco Gas Spa, attività a rischio di incidenti rilevanti soggetta alla normativa di cui al

Dlgs. 17 agosto 1999, n. 334 di recepimento della direttiva 96/82/CE (c.d. direttiva Seveso).

2.1 La doglianza è infondata e deve essere respinta.

E' da premettere che non è condivisibile la tesi secondo cui al di fuori del formale ambito della conferenza di servizi non possono essere acquisiti assensi, nulla osta e pareri delle Amministrazioni competenti.

Infatti la conferenza di servizi è un mero modulo procedimentale che si ispira ai principi della semplificazione procedimentale ed all'assenza di formalismi, e non comporta la costituzione di un organo amministrativo straordinario.

E' pertanto da ritenersi ammessa la possibilità di esprimere valutazioni anche attraverso la trasmissione di note scritte, atteso che in tal modo lo scopo cui è preordinata l'acquisizione degli atti di assenso è comunque raggiunto (cfr. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 25 marzo 2009 , n. 530; Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2002 , n. 34).

Nel caso di specie assume pertanto rilievo decisivo la circostanza di fatto che il parere dell'Ulss e dei vigili del fuoco sono stati acquisiti dallo stesso Comune di Portogruaro, competente per gli aspetti di carattere edilizio ed urbanistico, prima dello svolgimento della conferenza di servizi.

In particolare l'Ulss n. 10 con nota prot. n. 2262 del 5 giugno 2007 si è limitata ad esprimere un parere favorevole.

I vigili del fuoco con nota prot. n. 4291 del 20 febbraio 2007 (cfr. copia di entrambi i pareri al doc. 10 allegato alle difese della parte controinteressata) hanno dettato la prescrizione di rispettare le distanze di sicurezza interne ed esterne nei confronti dell'adiacente azienda San Marco Gas, rientrando nelle attività a rischio di incidente rilevante.

Il Comune ricorrente adombra che il progetto non abbia in realtà rispettato la prescrizione dei vigili del fuoco sulle distanze.

Contrariamente a quanto dedotto, come chiarito nella memoria depositata dalla parte controinteressata in prossimità dell'udienza pubblica e che non è stata oggetto di specifica contestazione da parte del Comune ricorrente, il progetto approvato risulta aver rispettato le prescrizioni dettate dai vigili del fuoco.

Infatti anche dalla documentazione e dalle cartografie versate in atti dal Comune (cfr. in particolare, i docc. 7, 8 e 9 depositati in giudizio dal Comune il 13 maggio 2011) emerge che, in base al piano di emergenza esterna redatto per l'impianto della San Marco Gas, per l'ipotesi di un evento incidentale Flash-Fire, vi è una prima fascia di 116 metri che interessa l'area identificata come di elevata letalità, e una seconda fascia di 190 metri che segna l'area identificata come di inizio letalità.

La centrale autorizzata risulta esterna a quest'ultima fascia sia nella versione originaria del progetto, che in quella successivamente modificata, salvo - come afferma la parte controinteressata sul punto non contestata dal Comune e risulta altresì dall'esame della documentazione versata in atti (cfr. la tavola 2.5 "pianta e sezioni progetto di variante" allegata al progetto di cui al doc. 1 depositato in giudizio dalla controinteressata) - che per una porzione dell'immobile del progetto, che però riguarda una parte dei magazzini di stoccaggio dei serbatoi di rifornimento dell'olio vegetale utilizzato come combustibile (denominata come "vasca serbatoi" nella tavola) e non l'impianto che attraverso il processo termico di combustione produce energia elettrica, che costituisce l'oggetto della procedura autorizzatoria.

Pertanto le censure con le quali il Comune lamenta la mancata acquisizione dei pareri dell'Ulss e dei vigili del fuoco che risultano invece acquisiti al di fuori della conferenza di servizi, e il mancato rispetto delle distanze dallo stabilimento adiacente, che risultano invece rispettate, devono essere respinte.

Per completezza va anche osservato che nel ricorso introduttivo le censure proposte sul punto specifico si limitano a dedurre esclusivamente la mancata acquisizione dei pareri dell'Ulss e dei vigili del fuoco e la violazione delle distanze.

Ne discende che deve considerarsi inammissibile qualsiasi diverso motivo di censura tardivamente proposto dalla parte ricorrente per la prima volta nella memoria conclusiva del 20 maggio 2011 depositata in prossimità della pubblica udienza, riconducibile alla eventuale mancata acquisizione del parere del comitato tecnico regionale per la prevenzione incendi di cui agli artt. 21, comma 1, del Dlgs. 17 agosto 1999, n. 334, e 75 della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 (che è stato invece acquisito in occasione della localizzazione del diverso progetto relativo al magazzino stoccaggio cereali al fine di valutare la compatibilità territoriale dell'intervento in mancanza dell'apposita pianificazione urbanistica).

Infatti al giudice amministrativo è preclusa la possibilità di pronunciare oltre i limiti della concreta ed effettiva questione che le parti hanno sottoposto al suo esame nei termini specificati attraverso l'articolazione dei motivi del ricorso introduttivo, sul quale si forma il contraddittorio tra le parti del giudizio.

3. Nell'ambito del primo motivo la parte ricorrente lamenta il difetto di istruttoria per la mancata trasmissione al Comune di Portogruaro dei verbali della conferenza di servizi e della commissione tecnica regionale per l'ambiente, e con il primo dei motivi aggiunti lamenta anche la nullità del verbale della conferenza di servizi perché redatto non alla presenza del Comune, e perché privo di sottoscrizioni e numero di protocollo.

Le doglianze devono essere respinte.

E' necessario innanzitutto osservare che i rilievi mossi hanno carattere meramente formale, perché non è in alcun modo messa in discussione l' idoneità del verbale a rappresentare fedelmente le posizioni espresse da ciascuno degli enti presenti nella conferenza di servizi (la posizione del Comune è peraltro stata espressa con note scritte che sono state allegate al verbale).

Svolta tale premessa, va rilevato che la redazione del verbale in un momento successivo allo svolgimento della conferenza di servizi, e quindi la sua non immediata trasmissione agli enti partecipanti, la mancata attribuzione di un numero di protocollo al verbale e la sua mancata sottoscrizione da parte di tutti i rappresentanti degli enti partecipanti (dei quali peraltro risulta documentata la partecipazione alla conferenza mediante l' apposizione di una sottoscrizione su un apposito foglio presenza: cfr. l' allegato D al verbale della conferenza di servizi) non costituiscono elementi che possano condurre ad affermare l' illegittimità degli atti impugnati, atteso che si tratta di adempimenti non prescritti da alcuna norma (con riguardo all' omessa sottoscrizione del verbale della conferenza di servizi cfr. il punto 5 in diritto della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 11 maggio 2010 , n. 2825) e la conferenza di servizi, come già osservato, è un modulo procedimentale ispirato ai principi della massima semplificazione e dell' assenza di formalismi, cosicché le forme della stessa vanno osservate nei limiti in cui siano strumentali all' obiettivo perseguito, e l' illegittimità dell' operato della conferenza non può discendere dall' inosservanza delle forme se lo scopo è comunque raggiunto (sul punto cfr. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 25 marzo 2009 , n. 530; Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2002 , n. 34).

4. Priva di consistenza si rivela anche la doglianza con la quale la parte ricorrente lamenta il mancato accoglimento dell' istanza dalla stessa formulata di sottoporre il progetto ad una complessiva analisi del saldo ambientale dell' intera area industriale alla luce del nuovo impianto e di quelli già presenti.

Come emerge dall' allegato C) al verbale della conferenza di servizi, in realtà il Comune ha espresso il proprio parere favorevole per gli aspetti di propria competenza di carattere urbanistico ed edilizio, mentre ha espresso delle generiche considerazioni circa l' inopportunità di ubicare l' impianto in un' area caratterizzata dalla presenza di altre industrie inquinanti.

La conferenza di servizi ha preso atto del parere favorevole di carattere tecnico, senza dare seguito alle ulteriori osservazioni, e ciò appare corretto ove si consideri che il dissenso nell' ambito della conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza, e deve contenere le specifiche indicazioni delle modifiche

progettuali necessarie ai fini dell'assenso (cfr. l'art. 14 quater comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241).

5. La censura con la quale il Comune lamenta la mancanza di chiarezza su quale sia il contenuto del progetto approvato dalla Regione appare formulata in modo generico. Non indica infatti quali elementi di incertezza riguardano l'impianto di produzione di energia elettrica e termica che costituisce l'oggetto della procedura autorizzativa. E' vero che nel corso della procedura sono state apportate delle modifiche, ma non appaiono esservi dubbi circa la loro effettiva consistenza.

Dalla documentazione versata in atti risulta che nel progetto approvato l'impianto è stato ubicato a sud dello stabilimento, e che sono state apportate variazioni volte ad ottimizzare le emissioni acustiche e in atmosfera sono l'esito delle richieste formulate dallo stesso Comune (cfr. la comunicazione presentata al Comune del 21 novembre 2006, di cui al doc. 1 depositato in giudizio dalla controinteressata il 16 marzo 2009).

Il Comune ricorrente afferma anche che le modifiche progettuali proposte dalla Società nel mese di maggio del 2008, avrebbero dovuto comportare un nuovo pronunciamento della commissione tecnica regionale per l'ambiente, che aveva espresso il proprio parere il 2 agosto 2007.

La tesi non è condivisibile.

Infatti tali modifiche riguardano solo aspetti di carattere urbanistico e non l'impianto oggetto dell'autorizzazione, e pertanto non costituiscono una modifica sostanziale rispetto al progetto già esaminato dalla commissione tecnica regionale per l'ambiente (nel dettaglio è stato disposto che nell'area situata a nord dello stabilimento, dove inizialmente era prevista l'installazione di un fabbricato per la produzione di bioetanolo, venga realizzato un piazzale di ghiaia, e sono stati individuati gli standard a parcheggio e a verde prima mancanti e richiesti dal Comune).

6. Con il secondo motivo la parte ricorrente lamenta l'erronea applicazione della procedura di cui al Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387, prevista per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ad un impianto di cogenerazione che essenzialmente produce calore.

La censura deve essere respinta in quanto l'impianto ha lo scopo di produrre energia da fonti rinnovabili, il che lo fa rientrare pienamente nel campo di applicazione del citato Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387, mentre il calore è ricavato dal raffreddamento del motore che genera l'energia.

Il recupero di questo calore, che contrariamente a quanto dedotto non costituisce lo scopo principale dell'impianto, non appare idoneo a rendere inapplicabile all'impianto la disciplina prevista dal Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387 per la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

7. Con il terzo motivo il Comune contesta che il combustibile utilizzato possa qualificarsi come biomassa.

Sul punto premette che l'allegato X, parte II, sezione IV, del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, fissa le caratteristiche delle biomasse combustibili e le relative condizioni di utilizzo, precisandone tipologia e provenienza, e specificando che deve trattarsi o di materiale vegetale prodotto da coltivazioni dedicate, o di materiale vegetale prodotto da trattamento esclusivamente meccanico.

Sul punto si osserva quanto segue.

Il progetto a regime prevede l'utilizzo di combustibile proveniente da colture dedicate (di colza, girasole e soia), ma in un primo tempo, fino a che la produzione agricola non avrà raggiunto un livello ottimale, è previsto l'utilizzo di olio crudo di palma acquistato sul mercato internazionale che, prima di essere utilizzato, è sottoposto ad processo fisico. Secondo il Comune ricorrente tale processo sarebbe incompatibile con la qualificazione come biomassa del combustibile.

La tesi non è condivisibile, in quanto il combustibile è ricavato, come prevede la norma, dalla lavorazione meccanica dei frutti di palma da olio, e l'esistenza di una successiva fase di raffinazione dell'olio vegetale così ottenuto mediante un processo di filtrazione e deacidificazione per garantire il rispetto delle caratteristiche necessarie ad ottenere una ottimale combustione nel motore diesel e la minima produzione di inquinanti (cfr. sul punto l'apposito paragrafo del parere reso dalla commissione tecnica regionale), non comporta la perdita della caratteristica, già acquisita, di biomassa combustibile.

8. Con il quarto motivo il Comune lamenta l'illegittimità degli atti impugnati perché per il progetto non è stata ottenuta l'autorizzazione integrata ambientale di cui al Dlgs. 18 febbraio 2005, n. 59.

La doglianza è priva di fondamento, perché il progetto prevede la costruzione di un impianto di produzione di energia elettrica e termica alimentato da biomasse con potenzialità di 7,6 MWe e con potenza immessa con il combustibile pari a 16 MWt, inferiore alla soglia di potenza termica di combustione di 50 MW prevista dall'allegato I del citato Dlgs. 18 febbraio 2005, n. 59, per la quale si rende necessaria l'acquisizione dell'autorizzazione integrata ambientale per le attività energetiche consistenti in impianti di combustione.

9. Con il quinto motivo il Comune lamenta:

- il mancato rispetto della disciplina e dei limiti in materia di inquinamento acustico, affermando che non sarebbe stato rispettato l'art. 8, comma 6, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, secondo cui ove sia prevista la produzione di valori di emissione acustica

superiori ai limiti di legge, è lo stesso progetto che deve indicare quali misure di riduzione o eliminazione saranno adottate;

- che lo studio di previsione acustico redatto da Ecochem Srl di cui al prot. comunale n. 37700/2007, prevede il superamento dei limiti assoluti di immissione in alcuni ricettori, e non ha valutato il rispetto del limite differenziale.

La documentazione versata in atti rende priva di riscontri l'affermata violazione dei limiti di immissione a seguito della realizzazione dell'impianto.

Sul punto è necessario premettere che nella fase progettuale la valutazione dei livelli acustici si basa necessariamente su delle stime che scontano un qualche margine di incertezza.

La seconda delle prime due relazioni acustiche, come dedotto nel ricorso, ha effettivamente evidenziato il possibile limitato superamento dei valori assoluti di immissione relativamente ad alcuni ricettori.

Sulla base di tali dati la commissione tecnica regionale per l'ambiente ha concluso che l'installazione del cogeneratore non può determinare variazioni significative rispetto alla condizione preesistente, ed ha comunque prescritto lo svolgimento di ulteriori approfondimenti ed interventi per assicurare il rispetto dei limiti (precisando che la ditta, una volta realizzata l'opera, avrebbe dovuto attestare il rispetto della normativa sull'inquinamento acustico nelle forme dell'autocontrollo e dell'autocertificazione).

Un'ulteriore relazione acustica redatta nel gennaio 2008 (cfr. p. 26 la Tav. n. 10 del progetto), e che ha superato le precedenti, indica anch'essa il possibile superamento di 3,1 dB nel caso di un ricettore, e di 1,3 dB per un altro ricettore relativamente al limite assoluto notturno.

Sulla base di tali dati la deliberazione della Giunta regionale 8 agosto 2008, n. 2262, in termini cautelativi, ha prescritto che la ditta è tenuta ad adottare eventuali modifiche che si rendano necessarie ad assicurare il rispetto dei limiti demandando proprio al Comune il compito di indicarne le modalità.

Da un successivo studio effettuato da un tecnico abilitato (cfr. pagg. da 24 a 26 del doc. 12 depositato in giudizio dalla Società controinteressata il 12 maggio 2011), che tiene conto di alcune modifiche progettuali consistenti nell'installazione su ciascun ventilatore mobile di idonee cofanature fonoassorbenti e fonoisolanti, risulta il rispetto dei limiti assoluti diurni e notturni, e il prevedibile rispetto anche della disciplina sui limiti differenziali, in quanto, rispetto ai valori misurati in loco, è ipotizzabile che la diffrazione tra l'esterno e l'interno delle abitazioni comporti la rilevazione, all'interno delle abitazioni a finestre aperte, di livelli sonori inferiori a 40 dB, valore che comporta l'esenzione dalla stessa necessità di misurare il limite differenziale.

In questi casi infatti, secondo l'art. 4, comma 2, lett. a) del DPCM 14 novembre 1997, il rumore deve considerarsi trascurabile.

In tale contesto le censure circa il mancato rispetto della disciplina e dei limiti in materia di inquinamento acustico non appaiono comprovate e debbono pertanto essere respinte.

In definitiva, dichiarata l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum dei singoli residenti e l'inammissibilità dei motivi aggiunti con i quali è stato impugnato il verbale della conferenza di servizi, il ricorso deve essere respinto.

In ragione delle peculiarità della controversia le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, terza Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

- dichiara inammissibile l'intervento ad adiuvandum dei Sig.ri Brava Adina, Cecotto Giorgio, Favaro Stefano, Goi Stefano, Miglioranza Andrea Luigi, Moretto Renzo, Pierasco Lino, Silvestrini Franco, Vello Maurizio, Vincenti Giancarlo, Vivian Renato, Zanin Roberto;

- dichiara inammissibili i motivi aggiunti;

- per il resto lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Elvio Antonelli, Consigliere

Stefano Mielli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/10/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

