

TAR di Ancona, n. 318/11: Impianti di microgenerazione alimentati a biomasse di origine vegetale

L'art. 12 del D.Lgs n. 387/03, dopo aver disposto che le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti, statuisce che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico - artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine è convocata dalla Regione una conferenza di servizi entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. L'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico da concludersi nel termine massimo di 180 giorni, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione di cui alla L. n. 241/1990.

Gli impianti di micro generazione sono quelli per la produzione di energia elettrica con capacità di generazione non superiore ad 1 Mw elettrico, alimentate dalle fonti energetiche rinnovabili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas).

La pirolisi è un metodo di combustione e di produzione energia dalle biomasse, ed è normativamente prevista: infatti, è utilizzata regolarmente per i termovalizzatori di rifiuti ed è prevista dal D.Lgs. 152/2006, il quale prevede, tra l'altro, che la conversione energetica della biomasse può essere effettuata attraverso la combustione diretta, ovvero previa pirolisi o gassificazione.

(Il Collegio ha sottolineato, nella specie, che dinanzi a tale normativa, appare evidente il valore di mero indirizzo della delibera regionale impugnata, in particolare con riguardo alle tecnologie utilizzabili. In ogni caso la delibera in questione non proibisce in alcun modo l'utilizzo di tale tecnologia.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LE MARCHE

SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 877 del 2009, proposto da:

Fa.Ba., ed altri rappresentati e difesi dagli avv. An.Be., Ra.Fe., con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. Marche in Ancona, via (...);

contro

Regione Marche, rappresentata e difesa dall'avv. Pa.De., con domicilio eletto presso Servizio Legale Regione Marche in Ancona, via (...);

Provincia di Ascoli Piceno, rappresentata e difesa dall'avv. Ca.Ca., con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. Marche in Ancona, via (...);

A.R.P.A.M. Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, A.S.U.R. Azienda Unica Sanitaria Regionale, n.c.

Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Ascoli Piceno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distr. Dello Stato, domiciliata per legge in Ancona, piazza Cavour, 29; nei confronti di

Ag. S.R.L., rappresentata e difesa dagli avv. Al.Ar., An.Ca., con domicilio eletto presso Avv. Al.Mo. in Ancona, via (...);

Comune di Fermo, Comune di Ponzano di Fermo n.c.

per l'annullamento

- del decreto del dirigente dalla P.F. n. 1008/EFR del 22.5.2009, avente ad oggetto: "Art. 12 D.Lgs. 387/03 - Autorizzazione centrale biomassa vegetale solida per produzione di energia elettrica e termica in Comune di Fermo. Soc. Ag. s.r.l. di Porto San Giorgio (FM) P.IVA (...)", compreso il documento istruttorio in calce; 2) dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza ivi contenuta; 3) tutti i pareri espressi in sede di conferenza di servizi da parte delle amministrazioni interessate; 4) tutti gli atti preparatori strumentali di quelli sopra impugnati, tutti quelli funzionalmente collegati e/o connessi, tutti quelli in ognuno di essi richiamati, anche se non espressamente elencati purché effettivamente lesivi dei diritti e degli interessi dei ricorrenti, nonché quelli meramente consequenziali. come per legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Marche e di Provincia di Ascoli Piceno e di Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Ascoli Piceno e di Ag. S.R.L.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 febbraio 2011 il dott. Giovanni Ruiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti sono, asseritamente, proprietari di aree confinanti con l'impianto di cogenerazione a biomassa vegetale, di potenza nominale inferiore a 1 MW, autorizzato a favore dell'Ag. Srl.

Con ricorso depositato il 13.10.2009, i ricorrenti impugnano il decreto del dirigente dalla P.F. n. 1008/EFR del 22.5.2009, avente ad oggetto: "Art. 12 D.Lgs.387/03 - Autorizzazione centrale biomassa vegetale solida per produzione di energia elettrica e termica in Comune di Fermo..." della Regione Marche e gli altri atti in epigrafe, deducendo i seguenti motivi di ricorso.

a) Invalidità e, comunque, illegittimità del decreto autorizzativo impugnato n. 108/EFR rilasciato in data 22.5.2009 per violazione e falsa applicazione dell'art. 12, commi 1, 3, 4, 7 e 10 del D.Lgs. 29.12.2003 n. 387 in riferimento alla violazione ed alla falsa applicazione della deliberazione della giunta regionale n. 830/2007, nonché dell'art. 2 c. 158 della legge 244/2007, violazione degli artt. 3, 24, 43, 97 e 113 Cost., eccesso di potere sotto il profilo dell'errore sui presupposti, travisamento e falsa rappresentazione della realtà, difetto di motivazione, di indagini e approfondimenti, perplessità surrettizietà della causa, sviamento e ingiustizia manifesta.

I ricorrenti affermano che l'impianto autorizzato non rientrerebbe in alcuna delle tipologie previste dalla delibera di Giunta Regionale 830/2007, di "Attuazione del Piano Energetico Ambientale Regionale".

Tale delibera, in particolare, qualificherebbe come "di scarso interesse" la tecnologia utilizzata dall'impianto (pirolisi). Inoltre la capacità di generazione dell'impianto sarebbe superiore a 1 mw, non potendo lo stesso essere considerato di microgenerazione, anche per mancanza della necessaria normativa di dettaglio del D.Lgs. 387/2003, dal quale peraltro non sarebbe previsto, avendo potenza termica in ingresso superiore a 1 Mw.. Mancherebbe inoltre la normativa di dettaglio statale, prevista dall'art. 2 c. 158 della legge finanziaria 2008.

b) Violazione dei c. 3 e 10 del D.Lgs. 387/2003 in riferimento alla violazione e alla falsa applicazione della legge 241/1990, della legge 15/2005 e della l.r. 7/2004 e 26/2003. Eccesso di potere.

La competenza per l'autorizzazione sarebbe della Giunta Regionale e non del Dirigente Regionale. Inoltre la competenza della Regione sarebbe limitata agli impianti previsti del D.Lgs. 387/2003, mentre, non essendo l'impianto in oggetto autorizzato da alcuna norma, la competenza sarebbe del Ministero per le Attività produttive. Non sarebbe stato rispettato, inoltre, il termine per la conclusione dei lavori in sede di conferenza di servizi.

c) Violazione e falsa applicazione degli artt. 12 c.7 e 2 lett. E del D.Lgs. 387/2003 in riferimento alla violazione e falsa applicazione del DM 1444/68 e della legge urbanistica nazionale e regionale (legge regionale 34/1992).

L'impianto non avrebbe le caratteristiche per essere collocato in zona agricola, per mancanza di una specifica norma regionale in materia e in mancanza di normativa nazionale. Mancherebbe inoltre un idoneo accesso all'area, e in sede di conferenza di servizi non sarebbero stati sentiti tutti i soggetti interessati.

d) Violazione e falsa applicazione art. dell'art. 14 e ss. della legge 7.8.1990 n. 241, violazione e falsa delle normative in materia acustica (DM 14/11/97, DGRM 896/2003 e LR 28/2001). Violazione e falsa applicazione artt. 3, 6 c. 1 lett. e, 21 septies e octies della legge 7.8.1990 n. 241, eccesso di potere.

Non avrebbero preso parte alla procedura alcuni organi statali il cui parere era fondamentale, tra cui la soprintendenza. Inoltre vi sarebbero state ingiustificate modifiche dei progetti successivi ai pareri degli enti preposti, con particolare riferimento all'essiccatoio e al numero di turbine. Mancherebbe inoltre l'indicazione del combustibile utilizzato, il che renderebbe inattendibili alcune delle autorizzazioni ottenute dall'impianto. L'impianto sarebbe di potenza superiore ad 1 mwt. Infine, vi sarebbe, in più punti, violazione della legge regionale 13/90.

Si sono costituite la Regione Marche, la Provincia di Ascoli Piceno e il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Ascoli Piceno.

Si è costituita la controinteressata Ag. Srt.

Con ordinanza n. 638 del 18.11.2009 è stata respinta l'istanza cautelare.

Alla pubblica udienza del 20.2.2011 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1 Il ricorso è infondato.

1.1 Viene in decisione il ricorso avente ad oggetto del decreto del dirigente dalla P.F. n. 1008/EFR del 22.5.2009, avente ad oggetto: "Art. 12 D.Lgs. 387/03 - Autorizzazione centrale biomassa vegetale solida per produzione di energia elettrica e termica in Comune di Fermo. Soc. Ag. s.r.l. di Porto San Giorgio..".

1.2 L'esposizione delle ragioni della decisione presuppone una breve disamina del quadro normativo vigente in materia di impianti a biomasse. Infatti i ricorrenti, trasversalmente in molti dei motivi di ricorso, contestano la fattibilità della centrale alla luce normativa nazionale e regionale.

1.3 Con il D.Lgs. 29.12.2003 n. 387 è stata data attuazione alla Direttiva 2001/77/CE che persegue lo sviluppo e l'incremento dell'utilizzo di energie rinnovabili.

1.4 L'art. 12 del citato decreto (modificato dal comma 158 dell'art. 2, legge 24.12.2007, n. 244), dopo aver disposto che le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti, statuisce che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico - artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine è convocata dalla Regione una conferenza di servizi entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. L'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico da concludersi nel termine massimo di 180 giorni, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione di cui alla L. n. 241/1990.

1.5 L'art. 2, primo comma lett. e), definisce poi "di microgenerazione" gli impianti per la produzione di energia elettrica con capacità di generazione non superiore ad 1 Mw elettrico, alimentate dalle fonti energetiche rinnovabili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas).

1.6 Giova sottolineare che per tali impianti, l'ordinamento giuridico prevede in generale un regime autorizzativo semplificato, ai sensi dell'art. 1, commi 85 e 86 della L. 23.8.2004 n. 239.

1.7 Conformemente alle previsioni contenute nel D.Lgs. 387/2003, la deliberazione 830/2007 della Giunta della Regione Marche prevede che la costruzione, l'esercizio, ivi inclusi gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale, la riattivazione, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile sono soggetti all'autorizzazione unica regionale di cui all'art. 12 del D.Lgs. 387/3003.

Nel contesto della disciplina delle fonti rinnovabili di energia di cui sopra, per biomassa deve intendersi, come previsto dall'art. 2, D.Lgs. 29.12.2003 n. 387, che a sua volta recepisce la definizione che ne dà la direttiva n. 77/2001/Ce, la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani (Tar Piemonte Torino 5.6.2009 n. 1563). La paglia e i cereali, previsti per l'alimentazione della centrale in oggetto, rientrano in tale definizione normativa.

1.8. Passando all'esame del ricorso, il Collegio ritiene di prescindere dalle eccezioni di inammissibilità del gravame sollevate dalle resistenti, in quanto il ricorso è infondato nel merito.

Per quanto riguarda l'affermazione che la combustione delle biomasse (nel caso in esame si tratta di paglia e cereali) con il procedimento della pirolisi sia sperimentale e non previsto da alcuna norma, la stessa è priva di fondamento. Infatti, il D.Lgs. 387/2003 prevede esplicitamente, all'art. 2, le biomasse tra le fonti di energia previste dal decreto. La pirolisi, come sostenuto nelle memorie della Regione è un metodo di combustione e di produzione energia dalle biomasse, ed è normativamente prevista.

E', infatti, utilizzata regolarmente per i termovalizzatori di rifiuti ed è prevista dal D.Lgs. 152/2006, il quale prevede, tra l'altro, che "la conversione energetica della biomasse di cui al paragrafo 1 può essere effettuata attraverso la combustione diretta, ovvero previa pirolisi o gassificazione".

Appare evidente, dinanzi a tale normativa, il valore di mero indirizzo della delibera 830/2007, in particolare con riguardo alle tecnologie utilizzabili. In ogni caso la delibera in questione non proibisce in alcun modo l'utilizzo di tale tecnologia.

1.10 Ancora, appare del tutto destituita di fondamento l'affermata circostanza che la normativa non prevedrebbe un impianto di cogenerazione di potenza superiore a 1 Mw in quanto, come prima accennato, la potenza inferiore a 1 Mw semplicemente, prevede un procedimento semplificato rispetto all'autorizzazione regionale prevista dal D.Lgs. 387/2003. A fronte di ciò appare sostanzialmente irrilevante il problema della capacità di generazione dell'impianto, che comunque è affermata inferiore a 1 Mw elettrico.

1.11 Non è sussistente la circostanza che il D.Lgs. 387/2003 avrebbe bisogno dell'approvazione delle linee guida nazionali e del loro recepimento regionale per essere operativo, considerato il chiaro orientamento della Corte costituzionale a riguardo (Corte Costituzionale n. 119 del 22/26 marzo 2010). Ancora, del tutto infondato è il riferimento alla mancata motivazione della dichiarazione di pubblica utilità, prevista ex lege dal D.Lgs. 387/2003.

2 Con riguardo al secondo motivo di ricorso

- l'affermata competenza della Giunta Regionale è del tutto infondata. E' noto come, con il completamento della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di gestione amministrativa stabilito dall'art. 11 c. 4, l. n. 59 del 1997, prima il D.Lgs. n. 80 del 1998 e poi il D.Lgs. n. 165 del 2001 hanno attribuito ai dirigenti generali tutti i provvedimenti amministrativi ancora di competenza dell'organo politico e ne hanno escluso lo svolgimento delle funzioni solamente gestionali che hanno riservato agli uffici burocratici. (CdS sez. V, 8.11.2006 n. 6572). Tali principi sono confermati dall'art. 2 c. 3 della Legge Regione Marche 20/2001.

- per quanto riguarda la mancata rimessione alla Giunta Regionale, prevista dalla versione all'epoca vigente dell'art. 12 c.4 D.Lgs. 387/2003, va rilevato il dissenso proviene da un Comune confinante, mentre il Comune interessato, Fermo, ha dichiarato (nota 14.5.2009) di non potere esprimere un parere. Tale dichiarazione non può essere qualificata come diniego, tenendo conto che il Comune era edotto della natura decisoria della conferenza e vi ha regolarmente partecipato (vedi Verbale Conferenza Servizi).

- va rilevato che né il D.Lgs. 387/2003 né altre normative prevedono la partecipazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali alla procedura, dato che i terreni su cui dovrà sorgere l'impianto non sono oggetto di vincolo.

- è pacifica la natura ordinatoria e acceleratoria del termine di 180 giorni previsto dal D.Lgs. 387/2003.

3 Con riguardo al terzo motivo di ricorso

- l'art. 12 c. 7 del D.Lgs. 387/2003 prevede esplicitamente la possibilità di collocare gli impianti di alle lettere b) e c) dell'art. 2 c. 1 all'interno delle zone agricole e, del resto, è stato chiarito in giurisprudenza che il dettato, peraltro letterale, del D.Lgs. 387/2003 permette in ogni caso la costruzione di impianti di produzione di energie rinnovabili in zona agricola (Tar Abruzzo Pescara 20.6.2009 n. 466, Tar Piemonte 5.6.2009 n. 1563). L'impianto, verrà alimentato con paglia, conferita dagli agricoltori soci di Ag. Srl e appare compatibile anche con le previsioni della legge regionale 13/1990.
- la censura relativa all'inadeguatezza della strada di accesso è inammissibile, non rivestendo alcun interesse per i ricorrenti.
- non è documentata ed è solo affermata dai ricorrenti in maniera generica la tesi che l'opera comporti delle modificazioni al patrimonio boschivo, con conseguente necessità dell'intervento nel procedimento autorizzativo del Corpo Forestale dello Stato.

4 Con riguardo al quarto motivo di ricorso

- le violazioni dell'art. 117 Cost sono inesistenti, alla luce del chiaro disposto del D.Lgs. 387/2003 e della giurisprudenza costituzionale che è seguita (tra le tante decisioni Corte Costituzionale 26.11.2010 n. 344).
- le modifiche al progetto iniziale di Ag. hanno visto una modificazione delle turbine volta a ridurre le emissioni e sono stata conosciute, come risulta dalla stessa memoria di costituzione dell'ente, dalla Provincia di Ascoli Piceno.
- ancora, risulta in atti come la relazione relativa all'impatto acustico sia stata aggiornata dopo le modifiche al progetto e non risulta che le modifiche effettuate al progetto medesimo abbiano avuto un impatto sul rischio tali da richiedere un nuovo parere dei Vigili del Fuoco.
- il mancato rispetto della distanza di 5 metri dai confini è affermato in maniera generica e, soprattutto, non è dedotto che interessi le proprietà dei ricorrenti, con conseguente inammissibilità della censura.
- le biomasse vegetali non rientrano tra gli impianti insalubri previste nel decreto di cui al DM 5.9.1994 e il loro possibile inserimento per analogia nell'elenco è stato recisamente negato dalla giurisprudenza.(Cds 7.10.2009 Sez. VI n. 6117, citato dalla Regione).

5 Infine, per quanto riguarda l'asserito contrasto con il DM 10.0.2010e la successiva Deliberazione di Giunta Regionale n. 13 del 30.9.2010, tale disciplina, oltre non essere applicabile non ha introdotto alcuna disposizione impeditiva all'installazione dell'impianto.

5 Le censure dedotte dai ricorrenti contro i provvedimenti impugnati sono infondate, per cui il ricorso deve essere respinto.

5.1 Sussistono, in considerazione dell'esistenza di incertezza normative e dell'assenza, al momento di adozione del Provvedimento, delle linee guida di cui DM 10.9.2010, le ragioni per compensare le spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche - Sezione Prima - definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2011 con

l'intervento dei magistrati:

Luigi Passanisi - Presidente

Gianluca Morri - Consigliere

Giovanni Ruiu - Primo Referendario, Estensore

Depositata in Segreteria il 16 maggio 2011.