

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ricorso

Per il "COMITATO PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E LA SALUTE DEI CITTADINI (ex NO-Maxistalla)", con sede in Perugia, alla Strada Santa Maria Rossa, n.92, in persona del Presidente *pro-tempore*, Dott.ssa Stefania Ministrini ([REDACTED]), rappresentato e difeso dall'Avv. Urbano Barelli ([REDACTED]) in virtù di procura apposta a margine del presente atto il quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni sul proprio fax [REDACTED] o all'indirizzo PEC: urbano.barelli@ [REDACTED], elettivamente domiciliato presso la Segreteria Sezionale del Consiglio di Stato;

contro

il COMUNE DI PERUGIA, in persona del Sindaco *pro-tempore*, con domicilio eletto presso gli Avv.ti Luca Zetti e Sara Mosconi in Perugia, Corso Vannucci 39, Ufficio Legale del Comune di Perugia;

e

l'ARPA UMBRIA, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con domicilio eletto presso l'Avv.Paolo Sportoletti in Perugia alla Via Baglioni n.10;

nei confronti

dell'ente OPERE PIE RIUNITE DI PERUGIA, in persona del Presidente *pro-tempore*, con domicilio eletto presso l'Avv.Matteo Frenguelli in Perugia alla Via Cesarei, n.4;

avverso

la sentenza del TAR Umbria n.303/2013 del 23 maggio 2013, notificata in data 3 luglio 2013;

resa nel ricorso per l'annullamento

- della Determinazione Dirigenziale n.31 del 23.11.2011, a firma del Dirigente U.O. Edilizia Privata del Comune di Perugia, pubblicata all'Albo Pretorio del Comune di Perugia, in data 6 dicembre 2011;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, citato nel presente ricorso, oppure non conosciuto;
- ove necessario, degli artt.151-bis e 151-ter del TUNA del PRG del Comune di Perugia e del parere ARPA Umbria dell'11 novembre 2011,

PROCURA SPECIALE:

La sottoscritta Stefania Ministrini, [REDACTED], residente in [REDACTED], in qualità di Presidente del "Comitato per la tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini (ex NO-Maxistalla)", con sede in Perugia alla Strada Santa Maria Rossa n.92, delega a rappresentarlo, assisterlo e difenderlo in ogni fase e grado del presente giudizio, l'Avv. URBANO BARELLI, conferendogli ogni e più ampia facoltà di legge ivi comprese quelle di sottoscrivere il ricorso, proporre motivi aggiunti, proporre domande cautelari, farsi sostituire anche per singoli adempimenti. Elegge domicilio presso la Segreteria Sezionale del Consiglio di Stato.

Perugia, 17 ottobre 2013

numero 0024224.

INDICE

FATTO	2
DIRITTO	
Premessa	6
A) Sulla legittimazione al ricorso	7
B) Sul procedimento amministrativo	16
Sul primo motivo	16
Sul secondo motivo	20
Sul terzo motivo	22
Sul quarto motivo	24
C) Sulla tutela della biodiversità e sul principio di precauzione	27
Sul quinto motivo	27
D) Sulla violazione della Direttiva 2011/92/UE in materia di VIA ...	33
Sul sesto motivo	33
E) Sugli altri motivi di censura	38
Sul settimo motivo	38
Sull'ottavo motivo	42
Sul nono motivo	45
Sul decimo motivo	47

FATTO

Nel mese di gennaio 2011 la stampa locale (**doc.n.1**) riportava la notizia della realizzazione, in loc. Santa Maria Rossa, nel Comune di Perugia, di un progetto di allevamento di bestiame con annesso impianto di biogas da parte dell'ente Opere Pie Riunite di Perugia.

Tale notizia allarmava la comunità locale, tra cui residenti e proprietari di immobili, e induceva il Comitato NO-MAXISTALLA prima alla raccolta di circa 450 firme (**doc.n.2**) inviate al Comune di Perugia in data 24 agosto 2010 e poi, in data 23 febbraio 2011, ad inviare ad Opere Pie Riunite, al Comune di Perugia e, per conoscenza, al Prefetto di Perugia, al Presidente della Giunta Regionale, all'Assessore Regionale all'Ambiente, al Servizio VIA della Regione, all'ARPA Umbria ed ai Sindaci dei Comuni di Torgiano e Deruta, una diffida alla realizzazione del progetto adducendo vari profili di

illegittimità (**doc.n.3**). Tale diffida rimaneva, tuttavia, priva di riscontro.

Al fine di consentire la realizzazione dell'allevamento di bovini con l'annesso impianto di biogas, con deliberazione di Giunta Comunale n. 169 del 28.4.2011 (**doc.n.4**) il Comune di Perugia avviava la procedura di variante al PRG dal momento che i terreni interessati ricadevano in zona EA (di particolare interesse agricolo) e nell'Unità di paesaggio 3S, in cui vige il divieto di realizzare nuovi edifici e impianti per l'attività zootecnica.

In data 12.10.2011, Opere Pie Riunite di Perugia, presentava al Comune di Perugia la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) al fine di realizzare un impianto di biogas stralciando dall'originaria richiesta la realizzazione dell'allevamento (**doc.n.5**).

In data 19.10.2011 il Comune di Perugia convocava, per il 28.10.2011, la conferenza di servizi al fine di acquisire i pareri, da parte degli Enti competenti, necessari al perfezionamento della procedura di PAS. I lavori della conferenza di servizi si concludevano nella successiva seduta del 7.11.2011.

Con l'impugnata Determinazione dirigenziale n.31 del 23.11.2011 (**doc.n.6**) a firma del Dirigente dell'U.O. Edilizia Privata Dr. Ing. Ivana Moretti, il Comune di Perugia determinava il perfezionamento della PAS ai sensi dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. 28/2011, presentata con prot. 164342 del 12.10.2011 da Opere Pie Riunite di Perugia, relativa alla costruzione ed esercizio di un impianto per la produzione di energia elettrica da biogas, comprensivo di impianto di cogenerazione della potenza elettrica di 999 KW, in strada Pontenuovo, loc.San Martino in Campo di Perugia.

Con ricorso notificato in data il Comitato ricorrente impugnava gli atti indicati in epigrafe esponendo le seguenti censure:

- 1. Violazione degli artt. 7 e 8 della legge n. 241 del 1990, nonché degli artt.1 e 3 della legge n.241 del 1990, del principio di trasparenza e della Convenzione di Aarhus. Violazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118 Cost.**

Il Comitato ricorrente non ha ricevuto la comunicazione di convocazione per la conferenza di servizi, nonostante avesse inviato una diffida alla realizzazione del progetto adducendo vari profili di illegittimità (**doc.n.3**) e

fosse, quindi, soggetto individuato o facilmente individuabile al quale poteva derivare un pregiudizio dal provvedimento.

Il Comune di Perugia ha invece provveduto all'affissione all'Albo Pretorio, prevista in caso di un elevato numero di destinatari, che costituisce l'eccezione alla comunicazione personale, né ha motivato tale scelta.

2. Violazione degli artt.9 e 10 della legge n.241 del 1990. Violazione della Convenzione di Aarhus nel suo complesso ed in particolare dell'art.6, comma 4. Violazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118 Cost.

Il Comune di Perugia non ha valutato il contenuto della diffida del Comitato ricorrente inviata in data 23 febbraio 2011.

3. Violazione dell'art.6 della legge n.241 del 1990.

Il Responsabile del procedimento non ha accertato le diverse carenze dei requisiti di legittimazione soggettiva riscontrabili in capo all'ente pubblico Opere Pie, pur avendo acquisito il certificato della CCIAA (cfr.: allegato doc.n.6),

4. Violazione degli artt.14 e segg. della legge n.241 del 1990 e del D.M. 10 settembre 2010, n.47987.

La conferenza di servizi avrebbe dovuto concludersi con una determinazione motivata, vista la natura decisoria della conferenza di servizi, mentre la Determinazione impugnata si è limitata a prendere atto del "perfezionamento della procedura abilitativa", senza alcun riferimento alle conclusioni del RUP assunte in conferenza di servizi e senza alcuna motivazione in ordine alla conclusione del procedimento.

5. Violazione dell'art.12, comma 7 del D.Lgs.n.387 del 2003. Violazione dell'art.174 del Trattato UE e dell'art.3-ter del D.Lgs.n.152 del 2006 ed in particolare del principio di precauzione.

La collocazione in zona agricola di impianti di energia da fonti rinnovabili non è incondizionata, bensì subordinata a precise verifiche di compatibilità.

Non risulta che tali verifiche siano state effettuate, né risulta che l'impianto autorizzato in zona di interesse agricolo e ricompresa nell'Unità di paesaggio 3S contribuisca alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, oppure alla tutela della biodiversità, oppure ancora alla tutela del patrimonio

culturale e del paesaggio rurale.

Nemmeno risulta rispettato il principio di precauzione, direttamente cogente per tutte le pubbliche amministrazioni con una valenza non solo programmatica, ma direttamente imperativa nel quadro degli ordinamenti nazionali, vincolati ad applicarlo qualora sussistano dubbi riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone.

Le energie rinnovabili non sono ad impatto zero e autorevoli studi scientifici hanno dimostrato i rischi degli impianti a biomasse per l'ambiente e la salute.

6. Violazione della parte II, titolo III del D.Lgs.n.152 del 2006 e dell'art.2, comma 4, lett.b, regolamento regionale n.7 del 2011. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

L'impianto autorizzato presenta una potenza elettrica di 999 kWh e una potenza termica pari a 1049 kW. Il dimensionamento dell'impianto a 999 kWh rappresenta una elusione della normativa sulla valutazione d'impatto ambientale ed in particolare della verifica di assoggettabilità.

7. Violazione dell'art.6 del D.Lgs.n.28 del 2011, nonché dell'art.216 del T.U. delle leggi sanitarie. Violazione dell'art.4 e dell'art.7 del regolamento regionale n.7 del 2011. Violazione dell'art.269 del D.Lgs. n.152 del 2006. Violazione dell'art.38 del TUNA del PRG del Comune di Perugia.

L'impianto sarà alimentato anche con i liquami della stalla attuale e di quella annunciata e rientra tra le industrie insalubri di prima classe di cui all'art.216 del T.U. leggi sanitarie, il quale stabilisce che dette industrie debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni.

Il progetto non contiene la specifica analisi per individuare e mitigare il prodursi di emissioni odorigene nel corso del ciclo produttivo, né risulta che sia stato fatto uno studio in merito ai venti ed alla trasmissione delle emissioni odorigene essendo la zona fortemente antropizzata.

8. Violazione dell'art.12 del D.Lgs.n.387 del 2003, dell'art. 6 del decreto legislativo n. 28 del 2011, dell'art.20 della legge regionale della Regione Umbria n.27 del 2000 e degli artt. 31 e 38 del TUNA del PRG del Comune di Perugia. Violazione dell'art.3 della legge n.241 del 1990.

Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

L'area sulla quale dovrebbe sorgere l'impianto è classificata dal vigente PRG del Comune di Perugia come EA (Area di particolare interesse agricolo) e potrebbe essere utilizzata a condizione che sia dimostrata l'impossibilità di soluzioni alternative.

La stessa area ricade nell'Unità di paesaggio (Udp) 3S nella quale non è ammessa la realizzazione di nuovi edifici e dei relativi impianti per l'attività agro-zootecnica.

9. Violazione dell'art.4 del regolamento regionale della Regione Umbria del 29 luglio 2011, n.7 e dell'art.6 della legge n.241 del 1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

L'area sulla quale dovrebbe sorgere l'impianto non è compromessa come dichiarato dal proponente, né corrisponde al vero che il Comune di Perugia abbia "progettato ed approvato" l'insediamento Ikea.

10. Violazione dell'art.6 e dell'art.14-ter della legge n.241 del 1990, nonché dell'art.6 del D.Lgs.n.28 del 2011. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Violazione dell'art. art. 33, comma 3 del TUNA. Violazione del D.M. 10 settembre 2010.

La determina impugnata è stata emessa sulla base di un'istruttoria carente senza alcun riscontro in ordine al rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa vigente.

Si costituivano in giudizio il Comune di Perugia, l'ARPA e le Opere Pie Riunite di Perugia eccependo l'infondatezza del ricorso.

Con la sentenza impugnata, il TAR Umbria ha respinto il ricorso.

Avverso la suddetta sentenza del TAR Umbria propone ricorso a codesto Ecc.mo Consiglio di Stato il "Comitato per la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini (ex comitato NO Maxistalla)", in persona del legale rappresentante pro tempore, per i seguenti principali motivi in

DIRITTO**Premessa.**

Il TAR Umbria ha rigettato tutti i motivi di doglianza illustrati con il ricorso di primo grado con stringate motivazioni oppure omettendo di esaminarli in tutti i loro aspetti.

Con il presente ricorso in appello non si potrà quindi che riproporli evidenziando le erronee interpretazioni e/o le omissioni.

In particolare, con questa premessa si vuole richiamare l'attenzione sul sesto motivo di censura con il quale si è lamentata la violazione del diritto europeo in materia di V.I.A. la cui disamina, nonostante tale censura sia stata oggetto di una diffusa trattazione in sede di memoria di discussione del 12 gennaio 2013, è stata completamente omessa dal TAR Umbria.

Tale omissione assume un particolare rilievo in quanto la fondatezza della lamentata violazione del diritto europeo ha trovato riconoscimento, come meglio si dirà più avanti, nei seguenti atti, sentenze e leggi:

antecedenti alla sentenza impugnata:

- procedura di infrazione n.2009/2086 avviata dalla Commissione europea contro l'Italia;
- sentenza della Corte Costituzionale del 22 maggio 2013, n.93;

successivi alla sentenza impugnata:

- sentenza della Corte Costituzionale del 4 luglio 2013, n.178;
- sentenza della Corte Costituzionale del 12 luglio 2013, n.188;
- art.23 della cd. Legge Europea 2013 del 6 agosto 2013, n.97.

* * * * *

A) Sulla legittimazione al ricorso

* * * * *

1. Sulla legittimazione al ricorso, riconosciuta non senza “qualche elemento di problematicità” da parte del TAR Umbria, è opportuno ricostruire i fatti e i documenti depositati in giudizio:

- la zona sulla quale dovrebbe essere realizzato l'impianto è in pianura ed in aperta campagna, vicina al Tevere con poche abitazioni ed è posta nelle vicinanze dei centri abitati di S.Maria Rossa e S.Martino in Campo;
- non a caso, la zona è classificata come di particolare interesse agricolo ed inserita nell'Unità di Paesaggio n.3S del PRG del Comune di Perugia;
- prima che in quella zona venissero presentati i progetti della maxistalla, dell'impianto a biogas e del magazzino Ikea, non si era mai posta la necessità di dover tutelare l'ambiente circostante che conservava, come detto, le caratteristiche della campagna umbra di pianura;

- i tre progetti sopra indicati – i due delle Opere Pie molto vicini e l’Ikea a poca distanza – hanno spinto i cittadini della zona a riunirsi per discutere dell’impatto ambientale degli stessi progetti sulla qualità della vita della zona e poi a costituirsi in un comitato;
- la prima notizia della presentazione del progetto di maxistalla è stata data dal “Corriere dell’Umbria” con un articolo del **28 luglio 2010** dal titolo **“La maxistalla arriva in Comune”**¹ nel quale si descriveva il progetto di quella che veniva definita la stalla più grande dell’Umbria;
- a seguito di tale articolo e delle informazioni assunte dai cittadini della zona, il **9 agosto 2010** veniva subito predisposta una petizione avente ad oggetto *“Contestazione della realizzazione di una maxistalla in Santa Maria Rossa (PG)”* (**doc.n.2**);
- dalla rassegna stampa depositata in giudizio risulta che il Comitato “No maxistalla” è nato **nell’agosto 2010** dopo la diffusione della notizia del progetto di allevamento pubblicata sul “Corriere dell’Umbria” del 28 luglio 2010, infatti lo stesso giornale del 12 agosto 2010 così titolava **“Nasce il comitato contro la maxistalla”** (**doc.n.1/6**);
- in data 7 dicembre 2010 il “Corriere dell’Umbria” titolava: **“La maxistalla vede la luce. Polemica sull’area: per gli ambientalisti è a rischio inquinamento”** e nel testo dell’articolo si legge che il Comitato cittadino “No maxistalla” ha organizzato un’assemblea che **“due settimane fa ha riempito il cva di San Martino in Campo”** (**doc.n.1/1**);
- il quotidiano “La Nazione” titolava **“La maxistalla si farà a Santa Maria Rossa”** e scriveva che il Comitato aveva organizzato **“un’assemblea pubblica il 27 novembre 2010 al Cva di San Martino in Campo per discutere e approfondire l’argomento”** (**doc.n.1/2**);
- in data 13 dicembre 2010 il quotidiano “Il Giornale dell’Umbria” pubblicava una lettera del presidente del “Comitato No maxistalla” nel quale si elencavano le ragioni ostative alla realizzazione dell’impianto in quella zona: **“non esistono né le condizioni urbanistiche, né le caratteristiche idrogeologiche, né le garanzie sociali adatte per ospitare una struttura che è definita la più grande dell’Umbria. Con tutte le**

¹ <http://rassegna.crumbria.it/pdf/pdf2010/304855.pdf>

difficoltà dei collegamenti, per il probabile traffico dei mezzi operativi. Visto poi che a poca distanza sono previste altre attività commerciali con un nuovo centro Ikea"; il comunicato si concludeva con l'annuncio di un'altra assemblea pubblica per il 15 dicembre 2010 (**doc.n.1/3**);

- il 23 febbraio 2011, il "Comitato No maxistalla" inviava alle Opere Pie ed al Comune di Perugia e, per conoscenza, al Prefetto di Perugia, al Presidente della Giunta Regionale, all'Assessore Regionale all'Ambiente, al Servizio VIA della Regione, all'ARPA Umbria ed ai Sindaci dei Comuni di Torgiano e Deruta, una formale diffida a procedere nella presentazione e realizzazione del progetto di maxistalla e impianto a biogas (**doc.n.3**) e la stampa ne riportava la notizia (**doc.n.1/8**);
- il quotidiano "Il Messaggero" del 7 settembre 2011 titolava "**San Martino. Il comitato: <<Non vogliamo la maxistalla>>**" e scriveva: "*E' giusto ancora insistere nel voler costruire anche un impianto a biomasse con annessa maxistalla nella stessa zona in cui appare certa la realizzazione di Ikea a San Martino in Campo? E' quello che si chiede il comitato No maxistalla contrario all'ipotesi dell'impianto a Santa Maria Rossa. A proposito dell'Ikea, il comitato spiega come il protocollo d'intesa che i tre Comuni hanno sottoscritto fa capire che il territorio interessato subirà una profonda trasformazione, sia per la viabilità che per la destinazione d'uso dei terreni*" (doc.n.1/5);
- l'8 settembre 2011 era il "Corriere dell'Umbria" a titolare "**Il comitato: No maxistalla e store Ikea**" (**doc.n.1/5**);
- il quotidiano "Il Messaggero" nel novembre 2011 scriveva che "*il Comitato contesta alla giunta comunale il mancato confronto con i cittadini del territorio in una decisione di così grande importanza strategica per la vita sociale, ambientale ed economica di un'area abitata molto vasta che raggruppa, tra l'altro, anche cittadini di due comuni limitrofi*" (**doc.n.1/4**);
- il 4 dicembre 2011, il "Corriere dell'Umbria" titolava: "**Maxistalla, il biogas si può fare**" (**doc.n.1/7**);
- il 28 gennaio 2012 è stato formalmente costituito il "Comitato per la

tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini (ex No-maxistalla)" il cui statuto all'art.1 stabilisce che "*il Comitato ha durata illimitata*", mentre all'art.2 recita che "*le finalità del Comitato sono: la difesa e tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini che insistono sul territorio. Per territorio si intende quello costituente nell'area di Santa Maria Rossa, San Martino in Campo, Viale e nelle zone limitrofe dei Comuni di Perugia, Deruta e Torgiano. In particolare il Comitato ha per scopo: - l'attento controllo per la salvaguardia ambientale del territorio ed il miglioramento della qualità della vita e salute dei cittadini; - la soluzione di problematiche derivanti dall'inquinamento prodotto dalle attività industriali o agricole o da qualunque attività che possa generare un impatto sul territorio*"(**documento allegato al ricorso**).

* * * * *

2. Dai documenti depositati in giudizio risulta quindi provato che il ricorrente "Comitato per la tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini (ex No-maxi stalla)":

- è sorto nell'agosto 2010;
- il 9 agosto 2010 ha raccolto circa 450 firme contro la maxistalla e l'impianto a biogas;
- il 23 febbraio 2011 ha inviato una diffida al Comune di Perugia e alle Opere Pie;
- ha organizzato diverse assemblee pubbliche per discutere del progetto della maxistalla e dell'impianto a biogas;
- in più occasioni e con più comunicati stampa o lettere si è opposto ai progetti di stravolgimento del territorio;
- in più occasioni si è pronunciato contro il progetto dell'insediamento Ikea;
- dopo aver svolto la propria attività per circa un anno e mezzo, il 28 gennaio 2012 ne è stata formalizzata la costituzione, è stato approvato lo statuto con la previsione della durata illimitata e con la finalità di difesa e tutela dell'ambiente della zona di S.Martino in Campo, S.Maria Rossa, è stata modificata la denominazione da "Comitato No-maxistalla" in "Comitato per la tutela dell'ambiente e

la salute dei cittadini (ex No-maxi stalla)”.

Questa è la successione dei fatti dei quali si è data prova in giudizio, ai quali si potrebbe aggiungere ulteriore e ampia rassegna stampa a dimostrazione della intensa attività del comitato che si può comunque consultare nel sito del Consiglio regionale della Regione Umbria².

* * * * *

3. Secondo le controparti, il comitato ricorrente sarebbe privo di legittimazione attiva in quanto *“sorto per avversare una specifica iniziativa ed ha assunto solo ed esclusivamente iniziative finalizzate ad avversare la realizzazione di progetti specifici”* (pag.3 della memoria di discussione di Opere Pie) e *“costituito per uno scopo occasionale e contingente da alcuni residenti in loc.Santa Maria Rossa e da alcuni proprietari di immobili ivi ubicati”* (pag.3 della memoria di discussione del Comune di Perugia).

Dai fatti e dai documenti sopra riportati è invece evidente che, se è cosa nota che il comitato è sorto per contrastare il progetto di maxistalla (tanto da essere stata una notizia riportata dalla stampa), è altrettanto evidente che lo stesso comitato si è poi occupato dell’impianto a biogas e dell’insediamento Ikea in termini ampi di tutela e difesa dell’ambiente della zona.

Il comitato si è interessato solo di questi progetti per la semplice e fortunata ragione che, prima di allora, la zona aveva conservato le caratteristiche della campagna umbra di pianura e non era sorta alcuna necessità per i cittadini della zona di organizzarsi in un comitato per la tutela dell’ambiente di quel territorio.

Dopo la presentazione del progetto di maxistalla e di impianto a biogas, i cittadini sono stati costretti ad interrogarsi sull’impatto di tali progetti e di quello Ikea e si sono riuniti ed organizzati in un comitato per tutelare il loro territorio.

Né si può pretendere che un comitato sorga su temi astratti e non percepiti come problemi locali. Un comitato sorge sempre a seguito di un fatto o di un progetto percepito come lesivo dell’ambiente locale³. Sarebbe quindi irragionevole che proprio sul quel fatto o progetto iniziale - meritevole di

² <http://rassegna.crumbria.it/consultazione/storico.php>

³ *Conflitti ambientali. Biodiversità e democrazia della terra*, a cura del CDCA - Centro di documentazione sui conflitti ambientali, Milano, 2011.

tutela secondo l'ordinamento che riconosce alla tutela ambientale il carattere di primarietà insuscettibile di essere subordinata a qualsiasi altro interesse anche economico⁴ - la giurisprudenza disconoscesse la legittimazione al ricorso dello stesso comitato.

C'è infatti da considerare che, se è sicuro che i comitati sorgono a seguito di un fatto o di un progetto lesivi o potenzialmente lesivi dell'ambiente, è invece poco probabile che, nella limitata zona nella quale operano normalmente i comitati, si presentino problemi della stessa gravità o incidenza sulla popolazione (ma c'è l'eccezione, come quella del caso in esame, nel quale sulla stessa zona è previsto anche il progetto di mega-insediamento Ikea).

Questa è la ragione per la quale normalmente i comitati sorgono e vivono per un solo fatto o un solo progetto ritenuto lesivo dell'ambiente. Ma se si dovesse negare la legittimazione ad agire ad un comitato perché si è opposto ad un solo fatto o progetto, ciò significherebbe che sull'unico problema che ha fatto sorgere la necessità per i cittadini di riunirsi in un comitato, lo stesso comitato si vedrebbe privato della principale e spesso necessaria tutela giudiziaria (in violazione degli artt.2, 24, 103, 113 e 118 della Costituzione).

* * * * *

4. Nel caso di specie, lo si ripete, lo scopo del comitato ricorrente è la tutela dell'ambiente nella zona di S.Martino in Campo e S.Maria Rossa e non il solo progetto di impianto a biogas oggetto del presente giudizio. Inoltre la nutrita attività del Comitato (prima denominato "No-maxistalla" e poi "Comitato per la tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini (ex No-maxistalla)") sopra descritta rende manifesta la rappresentatività rispetto

⁴ Nel suo significato più immediato, il principio di primarietà tende ad evidenziare il carattere fondamentale dell'interesse ambientale, la consapevolezza dell'esigenza imprescindibile di tutelare l'ambiente in quanto presupposto essenziale per la stessa esistenza dell'umanità (M.CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p.85). Se si abbina alla concezione dell'ambiente come valore costituzionale, la primarietà esprime il peso elevato che occorre riconoscere all'ambiente nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali, mettendo in risalto la necessità di attribuire una sorta di generico favor alla protezione dell'equilibrio ecologico (G.MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in Studi in onore di Alberto Predieri, Milano, 1996, p.1134). La primarietà, anzitutto, manifesta l'esigenza di perseguire l'obiettivo di un livello elevato di tutela, in particolare nell'ottica dei principi dell'azione preventiva e di precauzione. La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che la protezione dell'ambiente è imposta da precetti costituzionali (artt.9 e 32) ed assurge a valore primario e assoluto (Corte cost., 30 dicembre 1987, n.641; 27 giugno 2008, 232; 7 novembre 2007, n.367; 24 febbraio 1992, n.67; 27 luglio 1994, n.356).

all'interesse alla tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini.

Considerato che il TAR Umbria aderisce alla tesi che il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente⁵, nel caso in esame i fatti ed i documenti sopra ricordati consentono di ritenere il comitato ricorrente legittimato al ricorso in quanto in possesso:

- a) **di uno statuto che persegue in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale in una determinata zona** (durata illimitata, difesa e tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini nel territorio di Santa Maria Rossa, San Martino in Campo e zone limitrofe dei Comuni di Perugia, Deruta e Torgiano);
- b) **di una finalità statutaria ampia di tutela ambientale e non quella specifica di contrastare un singolo progetto** (salvaguardia ambientale del territorio e miglioramento della qualità della vita e salute dei cittadini; soluzione di problematiche derivanti dall'inquinamento prodotto dalle attività industriali o agricole o da qualunque attività che possa generare un impatto sul territorio; opposizione a tre progetti: maxistalla, impianto a biogas e insediamento Ikea);
- c) **di adeguata rappresentatività** (diverse assemblee pubbliche, circa 450 firme raccolte con la petizione, una diffida, diversi comunicati stampa);
- d) **di adeguata stabilità** (il comitato è attivo dall'agosto del 2010, il 28 gennaio 2012 ha solo formalizzato la sua costituzione dotandosi di uno statuto e assumendo la denominazione di cui al ricorso).

* * * * *

5. Detto ciò, dimostrato quindi che nel caso in esame sussistono tutti i requisiti che una parte della giurisprudenza richiede per il riconoscimento della legittimazione attiva di un comitato, non si può dimenticare che l'orientamento prevalente è per un ampliamento della legittimazione attiva e non per una sua restrizione.

Codesto Consiglio di Stato ha infatti precisato che *“la legittimazione a*

⁵ TAR Umbria, sez.I, 28 agosto 2012, n. 334 ; TAR Umbria, sez.I, 2 ottobre 2012, n.400.

ricorrere **spetta anche ai meri comitati spontanei** che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su un territorio circoscritto. **Altrimenti opinando le località e le relative popolazioni, interessate da minacce alla salute pubblica o all'ambiente in un ambito locale circoscritto, non avrebbero autonoma protezione in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente**"⁶.

Prosegue, poi, la stessa sentenza ricordando che "una diversa opinione non sarebbe conforme a Costituzione (artt. 24, 103 e 113), se si intendesse attribuire in via esclusiva all'Amministrazione il potere di selezionare i soggetti legittimati ad agire in giudizio, così impedendo l'accesso alla tutela giurisdizionale ad enti esponenziali di posizioni soggettive differenziate e qualificate, definibili quali interessi legittimi".

Con altra decisione, ha inoltre stabilito che "l'ultimo comma dell'articolo art. 118 della Costituzione - **in particolare il principio di sussidiarietà orizzontale** - sancisce e conclude un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla **società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario** (così come riconosciuto anche da Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, 25 agosto 2003, n. 1440/2003)"⁷.

* * * * *

7. In materia ambientale, non si può poi dimenticare che il Principio 10 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo stabilisce che "il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la **partecipazione** di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli... Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un **accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso** e di indennizzo".

La Convenzione di Aarhus presuppone che il pubblico contribuisca

⁶ Cons.Stato, sez.VI, 23 maggio 2011, n.3107; Cons.Stato, sez.VI, 13 settembre 2010, n.6554; Cons.Stato, sez.VI, 11 luglio 2008, 3507; Cons.Stato, sez.IV, 11 novembre 2011, n.5986.

⁷ Cons.Stato, sez.VI, 13 settembre 2010, n.6554.

positivamente alla creazione ed all'attuazione di norme ambientali⁸ ed è incentrata su tre pilastri: **informazione, partecipazione e giustiziabilità**.

Dei tre pilastri della Convenzione di Aarhus si è ampiamente dato conto nei precedenti scritti difensivi. In questa sede si vuole solo ribadire che la giustiziabilità ambientale è parte integrante ed importante della convenzione tanto da essere diffusamente trattata nell'art.9.

Con tale articolo, occorre ripetere, la convenzione stabilisce che *“ogni Parte assicura che i membri del pubblico in possesso dei requisiti eventualmente previsti dal proprio diritto interno, possano **intentare delle procedure amministrative o giudiziarie per contestare gli atti o le omissioni di privati o di autorità pubbliche che ostacolano le disposizioni del diritto ambientale nazionale**”* (art.9, comma 3) e che *“ogni Parte assicura che **il pubblico sia informato della possibilità che gli viene data per avviare dei procedimenti per il ricorso amministrativo o giudiziario, e prevede l'attuazione di meccanismi di assistenza adeguati il cui obiettivo è di eliminare o di ridurre gli ostacoli finanziari o altri che impediscano l'accesso alla giustizia**”* (art.9, comma 5).

La Corte di Giustizia, pronunciandosi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'art.9, comma 3, della Convenzione di Aarhus, ha statuito che *“**il giudice nazionale è tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell'art.9, n.3, della suddetta convenzione sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, al fine di permettere ad un'organizzazione per la tutela dell'ambiente ... di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione**”*⁹.

⁸ F. ROMANIN JACUR, *L'accesso alla giustizia nella prassi del meccanismo di compliance della Convenzione di Aarhus*, in *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, a cura di A.TANZI, E.FASOLI, L.IAPICHINO, Milano, 2011, p.17.

⁹ Corte di Giustizia, decisione 8 marzo 2011, resa nel procedimento C-240/09; si veda inoltre: Corte di Giustizia, 12 maggio 2011, resa nel procedimento C-115/09. Sull'applicazione della Convenzione di Aarhus, e con riferimento al merito del presente ricorso e al bilanciamento tra interessi privati alla realizzazione dell'opera ed interessi pubblici alla tutela dell'ambiente, merita di essere segnalata la recentissima decisione della Corte di Giustizia, Grande Sezione, 15 gennaio 2013, resa nel procedimento C-416/10, con

Sull'applicazione delle convenzioni internazionali anche la Corte costituzionale ha stabilito che *“al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale”*¹⁰.

Giova infine ricordare che il nostro Paese è in ritardo sulla giustiziabilità ambientale e tale ritardo è riconosciuto dallo stesso Ministero dell'ambiente, tutela del territorio e del mare nel testo per la consultazione del pubblico del 26 novembre 2010 del *“Secondo aggiornamento del rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus”*¹¹.

* * * * *

B) Sul procedimento amministrativo

* * * * *

Primo motivo. Error in iudicando: mancata applicazione degli artt. 7 e 8 della legge n. 241 del 1990. Omessa pronuncia su argomentazioni espresse in I grado riferite al difetto di motivazione, alla violazione degli artt.1 e 3 della legge n.241 del 1990, del principio di trasparenza e della Convenzione di Aarhus, nonché del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118 Cost.

1.1. Il TAR Umbria ha errato nel ritenere che non sussistesse l'obbligo in capo all'amministrazione comunale di dare comunicazione dell'avvio del procedimento al Comitato ricorrente.

Recita, infatti, l'art.7, comma 2, della legge n.241 del 1990 che *“Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento ..., qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, **l'amministrazione è tenuta** a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento”*.

Il “Comitato No Maxistalla” (che ha poi mutato la propria denominazione nell'attuale “Comitato per la tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini (ex

la quale si riconosce che *“il diritto di proprietà non si presenta quale prerogativa assoluta, bensì deve essere considerato in rapporto alla sua funzione sociale”* (113), e che la tutela dell'ambiente figura tra gli obiettivi di interesse generale *“ed è dunque idonea a giustificare una restrizione dell'esercizio del diritto di proprietà”* (114).

¹⁰ Corte cost., 24 ottobre 2007, n.349.

¹¹ In http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/vari/rna_convenzione_aarhus_bozza_26_11_2010.pdf

no-maxistalla”) ha, dapprima, raccolto 450 firme contro il progetto di realizzazione della maxistalla e annessi che ha inviato al Sindaco del Comune di Perugia il 9 agosto 2010 (**doc.n.1**) e, poi, il 23 febbraio 2011, ha inviato al Comune di Perugia e all’ente Opere Pie Riunite una diffida alla “realizzazione progetto Maxi stalla con annesso impianto a biogas” adducendo vari profili di illegittimità (**doc.n.3**).

Nella diffida si indicava in modo puntuale che la sede del Comitato era in “Strada S. Maria Rossa, 92, (PG)” e si illustrava diffusamente il pregiudizio che l’impianto avrebbe arrecato all’ambiente e alla salute dei cittadini della zona (**doc.n.3**).

Pertanto, il Comitato era indubbiamente un “*soggetto individuato o facilmente individuabile*” che aveva precisamente indicato il “*pregiudizio*” che allo stesso poteva derivare dal provvedimento; né sussistevano “*particolari esigenze di celerità del procedimento*” che impedivano di inviare al medesimo comitato la notizia dell’avvio del procedimento amministrativo, visto che il Comune di Perugia non le ha indicate ed anzi ha provveduto a pubblicare all’Albo Pretorio l’avviso di convocazione (senza alcuna ragione né motivazione, come poi si dirà).

Sussistevano invece sia l’individuazione che il pregiudizio previsti dal citato art.7 e provati dalla raccolta di firme del 9 agosto 2010 (**doc.n.1**) e dalla diffida del 23 febbraio 2011 (**doc.n.3**).

Pertanto, sia alla data del 19 marzo 2011, giorno di presentazione del progetto di maxistalla e impianto a biogas (cfr.: **doc.n.4**), che a quella del 12 dicembre 2011, giorno di presentazione dell’istanza di P.A.S. per il solo impianto a biogas (cfr.: **doc.n.6**), il Comune di Perugia aveva ricevuto e conosceva che contro la maxistalla e l’impianto a biogas erano state raccolte le firme il 9 agosto 2010 e inoltrata una diffida il 23 febbraio 2011 per il **pregiudizio** che poteva derivare da tali progetti.

La norma citata ed i documenti depositati in giudizio non lasciano dubbi.

Il TAR ha quindi erroneamente negato che nel caso in esame l’amministrazione fosse obbligata a dare comunicazione dell’avvio del procedimento amministrativo anche al Comitato esponente.

Né, per il caso in esame, assume rilievo la sentenza di codesto Consiglio di

Stato (sentenza n.7561 del 2009) citata dallo stesso TAR Umbria, in quanto è riferita al diverso caso della presentazione di un ricorso avverso atti di un precedente procedimento e non nel procedimento che ne è seguito successivamente.

1.2. Inoltre, il TAR Umbria ha ommesso di valutare l'altro rilevante aspetto censurato dal ricorrente, cioè la mancanza di una motivazione della scelta di convocare la conferenza di servizi con l'affissione all'Albo Pretorio.

Nel verbale della prima riunione della conferenza di servizi del 28 ottobre 2011 (allegato alla Determina dirigenziale impugnata: **doc.n.6**), si legge che l'Ing.Ivana Moretti ha aperto i lavori della riunione e ha precisato:

“che della convocazione è stato dato pubblico avviso con affissione all'Albo pretorio del Comune di Perugia”,

mentre più avanti si legge che:

“Constata che non sono presenti soggetti portatori “ ... di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi ...” o “ ...portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio ...” dal progetto”.

Come detto, gli articoli 7 e 8 della legge n.241 del 1990 prevedono che, di norma, dell'avvio del procedimento deve essere data notizia *“mediante comunicazione personale”* ai *“soggetti individuati o facilmente individuabili”* ai quali possa derivare un *“pregiudizio”* dal provvedimento¹², mentre l'eccezione, che consente altre *“forme di pubblicità idonee”*, è una ipotesi prevista solo per i casi di impossibilità o difficoltà della comunicazione personale.

Nel caso in esame non vi era alcuna ragione per procedere con altre forme di pubblicità come l'affissione all'Albo Pretorio, né il Comune di Perugia l'ha indicata violando, in ogni caso, l'obbligo di motivazione; in giurisprudenza è stato infatti precisato che la decisione di utilizzare forme alternative alla

¹² Il TAR Lombardia ha ritenuto al riguardo che *“la norma dell'art. 7, l. n. 241 del 1990 ha introdotto quale principio generale informatore della legge sul procedimento amministrativo un obbligo di comunicazione in favore dei soggetti nei cui confronti il provvedimento da adottare è destinato a produrre i propri effetti, quale strumento di partecipazione all'azione amministrativa per quanti potrebbero essere in futuro incisi e che sono posti in condizione di rappresentare le proprie ragioni”* (TAR Lombardia, Milano, sez.I, 8 aprile 2011, n.939; in tal senso: TAR Lazio, sez.II, 5 novembre 2012, n.9023; TAR Campania, sez.IV, 15 aprile 2002, n.2114).

comunicazione personale *“deve essere assunta con formale e motivato provvedimento da parte del competente funzionario”*¹³.

1.3. A quanto esposto, occorre aggiungere l'omessa valutazione, sempre da parte del TAR Umbria, dell'invocato principio di trasparenza al quale è tenuta la pubblica amministrazione¹⁴, in particolare nei confronti dei soggetti portatori di interessi diffusi e della tutela dell'ambiente.

La Convenzione di Aarhus¹⁵ già nel Preambolo riconosce l'importante ruolo che i gruppi di cittadini possono svolgere ai fini della tutela dell'ambiente, mentre con l'articolo 3, comma 4, stabilisce che ogni Stato *“riconoscerà e sosterrà associazioni, organizzazioni o gruppi che promuovono la protezione ambientale e si assicurerà che il proprio sistema legale nazionale sia conforme con questo impegno”*.

Inoltre, il punto 16.1, lett.g), delle Linee guida di cui al D.M. 10 settembre 2010, prevede *“il coinvolgimento dei cittadini in un processo di comunicazione e informazione preliminare all'autorizzazione e realizzazione degli impianti”* da parte del soggetto proponente, coinvolgimento che nel caso di specie è mancato.

In forza delle norme e dei principi sopra ricordati, nonché del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118 della Costituzione, l'amministrazione doveva comunicare al Comitato ricorrente l'avvio del

¹³ TAR Liguria, Sez.I, 24 febbraio 2004, n.179.

¹⁴ Il TAR Lombardia ha precisato al riguardo che *“in sede di impugnazione proposta dal soggetto che lamenta di non aver ricevuto la comunicazione personale, il giudice amministrativo può verificare se la valutazione dell'Amministrazione di escludere le comunicazioni personali (ed evincibile dalle stesse forme di pubblicità sostitutive) risulti ragionevole e coerente con il principio di trasparenza ovvero, se per la inidoneità delle attuate forme di pubblicità, l'Amministrazione non abbia posto in grado gli interessati di attivarsi per prendere effettiva visione degli atti”* (TAR Lombardia, Milano, sez.I, 8 aprile 2011, n.939).

¹⁵ La *“Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”*, è stata negoziata nell'ambito della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNCE), ed è stata conclusa il 25 giugno 1998 ad Aarhus in Danimarca. E' stata ratificata da 44 Stati e dall'Unione europea. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n.108 del 16 marzo 2001, recante del *“Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998”* pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n.85 dell'11 aprile 2001 - Supplemento Ordinario n. 80. La Convenzione è entrata in vigore il 30 ottobre 2001.

Con riferimento allo specifico settore delle energie rinnovabili, la convenzione è oggetto di espresso richiamo al punto 90 dei *“considerando”* della *“Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”*.

procedimento amministrativo, pertanto la mancata comunicazione personale, sostituita da una impropria e non motivata pubblicazione all'Albo Pretorio, è stata posta in essere in violazione delle norme e dei principi sopra ricordati, in particolare del principio di trasparenza dell'attività amministrativa e del ruolo importante che la Convenzione di Aarhus riconosce alle "*associazioni, organizzazioni o gruppi che promuovono la protezione ambientale*".

* * * * *

Secondo motivo. Error in iudicando: errata valutazione della violazione degli artt.9 e 10 della legge n.241 del 1990. Omessa pronuncia su argomentazioni esposte in I grado riferite alla violazione della Convenzione di Aarhus nel suo complesso ed in particolare dell'art.6, comma 4. Violazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118 Cost.

Il TAR Umbria ha ritenuto infondato il secondo motivo di censura in quanto la diffida del 23 febbraio 2011 "*non è inserita all'interno del procedimento (il cui atto di iniziativa risale al 12 ottobre 2011)*" e "*proviene da soggetto formalmente diverso dal Comitato odierno ricorrente*".

Tali assunti sono infondati.

2.1. La diffida del 23 febbraio 2011 aveva il seguente oggetto: "*realizzazione progetto Maxi stalla con annesso impianto a biogas*" e se non è stata inserita nel procedimento amministrativo è per esclusiva responsabilità del Comune di Perugia, non certo del Comitato.

Inoltre, è evidente che, se, come si è detto in precedenza, l'ordinamento prevede l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti individuati che possono ricevere un pregiudizio dallo stesso, ciò significa che l'amministrazione prima di adempiere a tale obbligo di comunicazione ha quello di inserire nel procedimento amministrativo le diffide o comunicazioni che riceve sul medesimo progetto.

Di conseguenza, il responsabile del procedimento avrebbe dovuto inserire la diffida del Comitato all'interno del procedimento di P.A.S., valutandone il contenuto ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge n. 241 del 1990.

2.2. Inoltre, il TAR Umbria ha errato nel ritenere che il ricorrente fosse soggetto formalmente diverso dal Comitato che ha presentato la diffida.

Infatti, basta leggere la denominazione del comitato ricorrente per rendersi conto che è mutata solo la denominazione che da “Comitato No Maxistalla” è stata modificata in “Comitato per la tutela dell’ambiente e la salute dei cittadini (ex no-maxistalla)”.

Con solare evidenza, nella nuova denominazione è contenuta e resa esplicita la continuità con l’attività svolta sotto la precedente denominazione.

Vi è pertanto una evidente successione tra la posizione del comitato diffidente e quella del ricorrente, un dato pacifico che, tra l’altro, nessuna parte costituita in giudizio ha contestato.

2.3. Inoltre, il TAR Umbria ha omesso di valutare che l’art. 9 della legge n.241 del 1990 stabilisce che i comitati che possono subire un pregiudizio da un provvedimento amministrativo possono intervenire nel procedimento¹⁶ e, secondo l’art.10 della stessa legge, hanno il diritto “di presentare memorie scritte e documenti, che l’amministrazione ha l’obbligo di valutare ove siano pertinenti all’oggetto del procedimento”.

La Convenzione di Aarhus riconosce che, in materia ambientale, *“un migliore accesso alle informazioni ed una più efficace partecipazione pubblica nei processi decisionali, possano migliorare la qualità e l’applicazione delle decisioni, contribuire alla consapevolezza diffusa riguardo le tematiche ambientali, fornire all’opinione pubblica l’opportunità di esprimere le proprie necessità e permettere alle autorità di prendere atto di tali preoccupazioni”*.

L’art.6, comma 4, della stessa Convenzione prevede che ogni amministrazione pubblica deve *“permettere la partecipazione del pubblico sin dai primi momenti della procedura, quando tutte le opzioni sono aperte e possa aver luogo l’effettiva partecipazione pubblica”*.

Nonostante il Comitato ricorrente abbia inviato in data 23 febbraio 2011 la ricordata diffida a realizzare l’impianto e la stalla, il Comune di Perugia non ha valutato il contenuto della stessa diffida, né il TAR ha valutato la censura appena illustrata.

* * * * *

¹⁶ *“qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento”*.

Terzo motivo. Error in iudicando: errata valutazione della violazione dell'art.6 della legge n.241 del 1990.

3.1. L'art.6 della legge n.241 del 1990 dispone che il Responsabile del procedimento debba verificare l'ammissibilità e i requisiti di legittimazione della richiesta.

Il TAR Umbria ha ritenuto parzialmente infondata la violazione dell'art. 6 della legge n. 241 del 1990.

Il ricorrente ha eccepito la mancata verifica da parte del Responsabile del procedimento della sussistenza dei requisiti di legittimazione soggettiva alla presentazione del progetto in capo all'ente "Opere Pie Riunite di Perugia" ed ha contestato la compatibilità tra lo scopo statuario dell'ente Opere Pie e l'attività di costruzione e gestione dell'impianto per la produzione di energia rinnovabile.

Il TAR Umbria ha riconosciuto sussistente l'obbligo in capo al Responsabile del procedimento di verificare i requisiti soggettivi di legittimazione del soggetto richiedente la procedura abilitativa semplificata (P.A.S.) ed ha precisato che la capacità giuridica di un ente pubblico deve essere limitata dagli scopi istituzionali.

Nonostante ciò, lo stesso Giudice di prime cure ha erroneamente ritenuto che la costruzione e la messa in esercizio di un impianto a biogas rientra tra lo scopo statuario dell'ente Opere Pie, istituito per l'assistenza alle persone e la beneficenza.

Tale assunto è errato in quanto l'ente pubblico "Opere Pie Riunite di Perugia" ha una funzione istituzionale ed uno scopo incompatibili con la costruzione dell'impianto in esame¹⁷.

¹⁷ L'art.3 dello Statuto delle Opere Pier Riunite di Perugia prevede che "*l'Ente persegue fini assistenziali e culturali collegati alla comunità cittadina. In questo quadro l'Ente si propone di mantenere e valorizzare il patrimonio storico artistico e culturale che ha ereditato dalle IPAB dalla cui fusione l'Ente stesso è nato ed indirizza la sua attività al conseguimento dei fini sotto indicati:*

- *il ricovero, il mantenimento e l'educazione di bambini e fanciulli orfani od abbandonati;*
- *il ricovero, il mantenimento e l'educazione di fanciulli e giovani bisognosi;*
- *il ricovero, la istruzione e l'educazione di giovani povere ed orfane;*
- *il ricovero, la istruzione e l'educazione di giovani bisognose;*
- *il ricovero di nubili adulte e bisognose con il fine di consentire loro di lavorare in comunità e di mantenersi con il provento delle loro attività."*

Il successivo art.4 dello stesso Statuto stabilisce, al primo comma, che "*l'Ente attua gli scopi di cui all'articolo precedente con le rendite del suo patrimonio mobiliare ed immobiliare,*

Senza ripercorrere la storia delle IPAB¹⁸, si deve rammentare che lo scopo di tali istituzioni era ed è quello di assistenza e beneficenza.

L'ente pubblico Opere Pie Riunite di Perugia è nato dall'accorpamento di due Istituti di assistenza e beneficenza, uno dei quali riuniva cinque IPAB¹⁹, per fornire ricovero, mantenimento, educazione ai bambini, fanciulli e giovani bisognosi, non certo per costruire e gestire un'attività imprenditoriale.

Nel corso degli anni **l'attività di assistenza e beneficenza è stata interamente sostituita** da quella agricola e di allevamento di bestiame ed oggi si vorrebbe passare ad un'attività imprenditoriale di produzione di energia rinnovabile.

A tal proposito, il TAR Umbria ha erroneamente considerato l'attività di realizzazione e gestione di una centrale a biogas come "*attività economica strumentale al mantenimento ed all'incremento del patrimonio, e dunque al reperimento delle risorse economiche utilizzabili nel perseguimento dello scopo istituzionale*" di assistenza e beneficenza.

Tale assunto è infondato, posto che, come detto, le Opere Pie Riunite non svolgono più attività di beneficenza ed assistenza ma solo attività imprenditoriale.

Pertanto, il Responsabile del procedimento ha mancato di verificare la sussistenza dei requisiti di legittimazione soggettiva ai sensi dell'art.6 della legge n.241 del 1990, non accertando, in particolare, l'incompatibilità tra la richiesta per la realizzazione dell'impianto a biogas e lo scopo statutario

con contributi di persone fisiche e giuridiche pubbliche e private e con i proventi delle sue attività", mentre al secondo comma, prevede che "il patrimonio può essere incrementato con acquisti, lasciti, donazioni, contributi e con altri atti di liberalità di persone fisiche e di persone giuridiche".

¹⁸ Ben descritta nella sentenza della Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, 27 ottobre 2011 n.151.

¹⁹ Come si legge nello Statuto delle Opere Pie Riunite, l'ente succede agli Istituti di Ricovero di Perugia i quali "*amministravano le seguenti Istituzioni:*

- *Orfanotrofio Maschile di S.Anna e Casa dei Cappuccinelli;*
- *Conservatori Femminili Riuniti, istituzione nella quale erano state raggruppate le seguenti IPAB:*
 - *Conservatorio delle derelitte;*
 - *Conservatorio Benincasa;*
 - *Conservatorio Graziani;*
 - *Conservatorio della carità;*
 - *Conservatorio degli Sciri.*

L'Ente quindi succede anche alle indicate IPAB."

dell'ente.

* * * * *

Quarto motivo. Error in iudicando: errata valutazione dell'art.6 del D.Lgs.n.28 del 2011, degli artt.14 e segg. della legge n.241 del 1990 e del D.M. 10 settembre 2010, n.47987.

Il TAR Umbria ha ritenuto insussistente la violazione della norma che prevede che la conferenza di servizi si debba concludere con una determinazione motivata, nonostante che nel caso di specie questa si sia conclusa con una mera determinazione di perfezionamento della P.A.S.-

4.1. L'art.6, comma 5, del D.Lgs. n.28 del 3 marzo 2011 prevede che, per la Procedura abilitativa semplificata (P.A.S.), il Comune, in caso di mancanza di atti di assenso di altre amministrazioni, possa acquisirli d'ufficio oppure convocare una conferenza di servizi.

Nel primo caso il termine di trenta giorni resta sospeso fino all'acquisizione degli atti di assenso, nel secondo caso fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento (oppure, in caso di dissenso di uno dei partecipanti, dell'esercizio del potere sostitutivo). Pertanto, ove il Comune scelga di convocare la conferenza di servizi questa avrà natura decisoria e si dovrà concludere con un provvedimento motivato.

In sostanza, il citato art.6 del D.Lgs. n.28 del 2011 consente all'amministrazione, dopo una prima valutazione del progetto che, come detto, a seconda dei casi potrebbe o dovrebbe portare alla notifica di "un ordine motivato di non effettuare l'intervento", di scegliere tra l'acquisizione d'ufficio degli atti di altri enti con successiva presa d'atto del loro arrivo, oppure la conferenza di servizi con successiva determinazione motivata di conclusione.

Innanzitutto, nel caso di specie il Comune di Perugia ha scelto di convocare la conferenza di servizi senza alcuna motivazione circa la scelta della stessa conferenza rispetto all'acquisizione degli atti di assenso. Una motivazione sarebbe stata necessaria sia per gli interessati, i quali in tal modo sarebbero stati in grado di valutare l'operato della pubblica amministrazione in ragione del principio di trasparenza amministrativa che ne condiziona gli atti, sia per la stessa amministrazione che deve sopportare i maggiori costi di una

conferenza di servizi rispetto alla semplice acquisizione degli atti.

Detto questo, preso atto della volontà anche se non motivata di convocare una conferenza di servizi, il Comune di Perugia non si poteva comunque sottrarre all'obbligo di concluderla con una determinazione motivata.

L'impugnata determinazione della conferenza di servizi, però, non contiene alcuna motivazione e non ha né le caratteristiche né il contenuto di una "determinazione motivata", ma solo quella di una presa d'atto, proprio come se si fosse nel diverso caso dell'acquisizione d'ufficio degli atti delle altre amministrazioni.

4.2. La natura decisoria della conferenza di servizi e la necessità di motivare la determinazione, derivano non solo dal citato art.6, comma 5, del D.Lgs. n.28 del 2011, ma anche dalle linee guida statali sulle energie rinnovabili.

Il decreto ministeriale 10 settembre 2010 n. 47987 prevede infatti che la conferenza di servizi in materia di procedimento autorizzatorio per gli impianti di energia rinnovabile abbia natura "decisoria".

Inoltre, il rinvio integrale contenuto nell'art.6 del D.Lgs. n.28 del 2011 senza specificazioni o eccezioni di sorta, alla disciplina di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990 presuppone un implicito riferimento anche alle norme di cui agli articoli 14-ter e 14-quater di detta legge relativamente alle modalità di formazione del consenso tra le amministrazioni partecipanti e agli effetti dell'eventuale dissenso manifestato da una di esse: norme compatibili solo con il carattere polistrutturato della conferenza di servizi "decisoria" e inapplicabili, invece, alle ipotesi di conferenza "istruttoria", all'esito della quale l'autorità procedente resta libera di determinare il contenuto del provvedimento finale a prescindere da ogni eventuale dissenso delle altre amministrazioni coinvolte²⁰.

A conferma di ciò, l'attuale versione dell'art.14-ter, comma 6-bis della legge n.241 del 1990, come modificato dall'articolo 49, comma 2, lettera d) del D.L. 31 maggio 2010, n.78, prevede, appunto, che l'amministrazione procedente "*adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione,*

²⁰ Hanno affermato la natura "decisoria" della conferenza di servizi: TAR Piemonte, 21 dicembre 2011, n.1342; Cons. Stato, Sezione VI, 22 febbraio 2010, n. 1020; Tar Campania Napoli, Sezione V, n. 1479/2010; Tar Sicilia Palermo, Sezione II, n. 1539/2009.

concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza”.

Codesto Consiglio di Stato ha precisato al riguardo che *“la sostanza del modulo procedimentale delineato dall’art. 14, comma 4, legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni e integrazioni è, quindi, quello di rendere partecipi le varie amministrazioni delle valutazioni complessive circa l’intervento esaminato, ed in particolare, per quanto qui rileva, circa la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Deriva da quanto sopra che la conferenza di servizi trova il proprio senso nella partecipazione integrata di tutti i componenti necessari in tutte le fasi dei propri lavori, fino al provvedimento finale, di spettanza dell’amministrazione che ha indetto la conferenza e ne ha assunto la conduzione, alla quale è rimessa la **responsabilità** di rendere la decisione finale derivante dalla valutazione collegiale (Cons. Stato, sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2378)”²¹.*

4.3. Nel caso in esame, il TAR Umbria ha condiviso la necessità che il procedimento si concluda con una determinazione motivata ed ha concluso che nel caso di specie il contenuto “reale” (?) del provvedimento impugnato sia proprio quello di una determinazione motivata in forza – a quanto è dato capire – del mero richiamo all’art.6, comma 5, del d.lgs.n.28 del 2011.

Pertanto, secondo il TAR Umbria il mero richiamo formale al citato art.6 fa assumere al provvedimento la natura di “determinazione motivata”.

Una conclusione singolare in quanto è di solare evidenza che così non è, visto che l’atto impugnato ha le caratteristiche ed il contenuto di una mera presa d’atto ed è in equivoco nel determinare *“il perfezionamento della procedura abilitativa semplificata (P.A.S.)” (doc.n.6).*

A questo proposito, lo stesso TAR Umbria ha rilevato che la doglianza *“nasce, quantomeno, da una lettura eccessivamente formalistica del dispositivo della determina dirigenziale gravata”.*

In sostanza, il comitato ricorrente pecca di eccesso di formalismo nel ritenere che *“il perfezionamento della procedura abilitativa semplificata (P.A.S.)”*

²¹ Cons.Stato, sez.VI, 1 agosto 2012, n.4400.

costituisca una mera presa d'atto, mentre il semplice richiamo all'art.6, comma 5, del d.lgs.n.28 del 2011 sarebbe sufficiente a far assumere allo stesso atto la natura di "determinazione motivata".

Un ragionamento singolare che porta lo stesso TAR Umbria a distinguere tra un presunto "contenuto reale" dell'atto impugnato, contrapponendolo ad una "lettura eccessivamente formalistica" dello stesso provvedimento. Un ragionamento che non ha alcun fondamento giuridico.

A ciò si può replicare che "*il diritto è il linguaggio*"²² e con il richiamo all'art.12 delle "Disposizioni sulla legge in generale" per il quale "*nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse*".

L'atto amministrativo non si sottrae all'applicazione di tali principi e non si può quindi che concludere che la forma e la sostanza dell'atto impugnato sono quelle della presa d'atto e che l'impugnata sentenza del TAR Umbria andrà riformata e annullato l'atto impugnato.

* * * * *

C) Sulla tutela della biodiversità e sul principio di precauzione
--

* * * * *

Quinto motivo. Error in iudicando: errata valutazione della violazione dell'art.12, comma 7 del D.Lgs.n.387 del 2003. Omessa pronuncia su argomentazioni esposte in I grado riferite alla violazione dell'art.174 del Trattato UE e dell'art.3-ter del D.Lgs.n.152 del 2006 ed in particolare del principio di precauzione.

5.1. Anche per il presente motivo di doglianza il TAR Umbria ha errato nel ritenerlo infondato.

Nel ricorso si affermava che la collocazione in zona agricola di impianti di energia da fonti rinnovabili non è incondizionata, bensì subordinata a precise verifiche di compatibilità, verifiche che non erano state effettuate, e non risultava che l'impianto autorizzato in zona di interesse agricolo e ricompresa nell'Unità di paesaggio 3S contribuisca alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, oppure alla tutela della biodiversità, oppure

²² F.PALAZZO, *Dimensione linguistica del diritto e ruolo dell'avvocato*, in *La lingua, la legge, la professione forense*, Milano, 2003.

ancora alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

Al riguardo il Giudice di prime cure ha ritenuto che *“il motivo è generico ai limiti dell’inammissibilità in quanto non dà alcuna dimostrazione di quanto viene asseritamente allegato”*.

Ciò non corrisponde al vero in quanto nel ricorso si riferiva che con la realizzazione dell’impianto ***“circa 270 ettari di terreno verranno sottratti all’uso tradizionale, tipico e soprattutto alimentare”***.

Oltre a non essere generico, il motivo era anche documentalmente provato con il deposito della relazione tecnica allegata alla richiesta di costruzione dello stesso impianto, nella quale si legge che *“il costruendo impianto di biogas richiederà, annualmente, circa ton 18.500 di insilati coltivati su circa 229 ettari in doppia coltura”* (doc.n.5, pag.47; mentre nell’elaborato “disponibilità terreni” a firma del tecnico allegato al progetto dell’impianto, si afferma che Opere Pie di Perugia ha la diversa disponibilità di 270,4679 h. per la produzione delle biomasse).

Pertanto, è lo stesso ente controinteressato a dichiarare che circa 229 (oppure 270) ettari di terreno verranno dedicati alla coltivazione di insilati per alimentare la centrale a biogas e, quindi, *“sottratti all’uso tradizionale, tipico e soprattutto alimentare”*.

Dato l’evidente errore nel quale è caduto il TAR Umbria non si può che riproporre il motivo di censura esposto in primo grado.

* * * * *

5.2. E’ noto il *favor* del legislatore comunitario e statale per le energie rinnovabili in attuazione del Protocollo di Kyoto, tanto che le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono considerate di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti²³.

Così stabilisce l’art.12, comma 1, del decreto legislativo n.387 del 2003, il quale però specifica, al successivo comma 7, che gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, ma che nell’ubicazione si dovrà tenere conto delle *“disposizioni”* in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento:

²³ Da aggiungere, come precisa il d.m. 10 settembre 2010 al punto1.3, che comunque *“è attività economica non riservata agli enti pubblici e non soggetta a regime di privativa”*.

- alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali;
- alla tutela della biodiversità;
- alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14.

Tale richiamo alle “disposizioni” in materia di sostegno nel settore agricolo è confermato anche al punto 15.3 delle Linee guida di cui al D.M. 10 settembre 2010.

D'altronde, come è stato rilevato in giurisprudenza, *“non si può ritenere che le esigenze connesse all'approvvigionamento energetico da fonte rinnovabile – che sono certamente prioritarie e di rilievo comunitario e che proprio per questo hanno ispirato la semplificazione procedimentale delineata dal legislatore statale nel citato articolo 12 Dlgs 387/2003 – siano talmente preminenti da legittimare la totale pretermissione delle esigenze di tutela del territorio, dell'ambiente e della salute pubblica connesse alla pianificazione territoriale”*²⁴.

5.3. Con riferimento alla tutela della biodiversità si ricorda che, prima ancora del Protocollo di Kyoto, è stata firmata la Convenzione sulla Diversità Biologica (Rio de Janeiro 1992), ratificata dall'Italia con la legge n.124 del 14 febbraio 1994.

Tale Convenzione descrive la biodiversità agricola come *“...le componenti della diversità biologica relative al cibo e all'agricoltura e tutte le componenti della diversità biologica che costituiscono gli ecosistemi agricoli, anche chiamati agro-ecosistemi: le varietà e la variabilità degli animali, delle piante e dei microorganismi a livello genetico, a livello di specie e a livello di ecosistema, necessari a mantenere le funzioni chiave degli agro-ecosistemi, la loro struttura ed i loro processi”*.

Il 7 ottobre 2010 è stata approvata dalla Conferenza Stato-Regioni la Strategia nazionale per la biodiversità nella quale si legge che *“il ruolo svolto dall'agricoltura a favore della tutela e della promozione della biodiversità rischia di essere compromesso dall'espansione urbanistica e infrastrutturale e dai fenomeni speculativi legati alla ricerca di suoli*

²⁴ TAR Piemonte, 21 dicembre 2011, cit.

agricoli da destinare alla realizzazione di impianti per l'utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili. I dati ISTAT mostrano una diminuzione della SAU dal 1950 al 2000 la SAU in Italia si è ridotta di circa 5 milioni di ettari di cui il 40% è divenuto incolto improduttivo; la superficie improduttiva è attualmente valutata pari al 15% della superficie nazionale con punte del 30% della penisola” (pag.55).

Nel caso in esame, non pare che l'impianto in esame contribuisca alla tutela della biodiversità, visto, in particolare, che – come detto - circa 270 ettari di terreno verranno sottratti all'uso tradizionale, tipico e soprattutto alimentare.

Pertanto, la collocazione in zona agricola di impianti di energia da fonti rinnovabili non è incondizionata, bensì subordinata a precise verifiche di compatibilità.

Non risulta che tali verifiche siano state effettuate, né risulta che l'impianto autorizzato in zona di interesse agricolo e ricompresa nell'Unità di paesaggio 3S (di cui meglio si dirà più avanti) contribuisca alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, oppure alla tutela della biodiversità, oppure ancora alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

5.4. L'art. 174 del Trattato UE ha indicato, al comma 1, la protezione della salute umana fra gli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale ed introdotto, al comma 2, il principio di precauzione²⁵.

Le energie rinnovabili non sono ad impatto zero, tanto è vero che l'ENEA²⁶ ha sottolineato come le potenze proposte per le centrali alimentate a biomasse tendano ad essere elevate, allo scopo di garantire una maggiore produttività, in netto contrasto con la necessità di contenere le quantità di combustibile, in contesti territoriali circoscritti, quali quelli rappresentati dalle piccole province italiane.

Nell'ambito dell'attività di ricerca dell'Istituto Nazionale di Ricerca sul cancro di Genova²⁷ si è evidenziata la necessità di analizzare i cicli di vita

²⁵ L'art.174 del Trattato UE dispone che “la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga”.

²⁶ www.iisferrari.it/Legali%20al%20Sud/.../Impatto_centrali_biomasse...

²⁷ web.me.com/federico.valerio/Federico.../Centrali_a_biomasse.html

degli impianti a biomasse²⁸, in relazione al bilancio dei gas serra, effettuato secondo rigorose procedure, che valutino le emissioni di gas serra nelle fasi di coltivazione, raccolta e trasporto delle biomasse all'impianto; durante l'uso di combustibili fossili, quali, ad esempio, il metano, previsti nelle fasi di avvio delle caldaie; nel pretrattamento e trasporto delle ceneri alla loro destinazione finale; nella costruzione e nello smaltimento dell'impianto e durante la bonifica dell'area, alla fine dell'esercizio dell'impianto.

Studi scientifici internazionali²⁹ dimostrano che il calcolo dell'energia utilizzata per la produzione, la raccolta e il trasporto delle biomasse all'impianto, dell'energia necessaria per trasportare le ceneri alla loro destinazione finale e per provvedere al loro eventuale smaltimento e per la dismissione finale, abbassa ulteriormente la stima dell'efficienza energetica di un impianto di produzione di elettricità alimentato a biomasse.

Le biomasse impiegate come combustibile, nonostante la depurazione dei fumi prodotti, immettono nell'atmosfera quantità non trascurabili di numerosi macro e micro inquinanti, quali polveri sottili³⁰ ed ultrasottili ossidi di azoto, idrocarburi policiclici aromatici³¹, diossine, con effetti potenzialmente pericolosi per la salute della popolazione esposta.

Da considerare, inoltre, l'incidenza delle emissioni prodotte dal traffico e di quelle della centrale, nella formazione dell'ozono e delle polveri fini ed ultrafini di origine secondaria³², ovvero inquinanti pericolosi che si formano in atmosfera, a distanza dalla fonte, per reazioni chimiche e fotochimiche

²⁸ web.me.com/federico.valerio/Federico.../Centrali_a_biomasse.html ed ivi la bibliografia indicata: Gasol CM, Gabarell X, Anton A, Rigola M, Carrasco J, Ciria P, Solano ML, Rieradevall J: Life cycle assessment of a Brassica carinata bioenergy cropping system in southern Europe. *Biomass and Bioenergy* 2007, **31**(8): 543-555;

Gasol CM, Martínez S, Rigola M, Rieradevall J, Anton A, Carrasco J, Ciria P, Gabarell X: Feasibility assessment of poplar bioenergy systems in the Southern Europe. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2009, **13**(4): 801-812.

²⁹ web.me.com/federico.valerio/Federico.../Centrali_a_biomasse.html

³⁰ web.me.com/federico.valerio/Federico.../Centrali_a_biomasse.html ed ivi la bibliografia indicata: Nussbaumer T, van Loo S: Aerosol from biomass combustion. Overview on activities in IEA bioenergy task 32. In: *12th European Conference & Technology exhibition on biomass for Energy, industry and climateprotection in Amsterdam: 2002; Amsterdam; 2002*: 917-921.

³¹ web.me.com/federico.valerio/Federico.../Centrali_a_biomasse.html ed ivi la bibliografia indicata: Gustafson P: Exposure to some carcinogenic compounds in air, with special reference to wood smoke. 2009.

³² web.me.com/federico.valerio/Federico.../Centrali_a_biomasse.html ed ivi la bibliografia citata: Franklin M, Schwartz J: The Impact of Secondary Particles on the Association between Ambient Ozone and Mortality. *Environmental Health Perspectives* 2008, **116**(4):453-458.

degli inquinanti primari, tra i quali gli ossidi di azoto e gli idrocarburi.

La Direttiva Europea 96/62/CE sulla gestione e sulla qualità dell'aria e dell'ambiente nei Paesi dell'Unione Europea individua nell'articolo 1 tra i suoi obiettivi *“il mantenimento della qualità dell'aria e dell'ambiente, laddove sia buona, e il miglioramento della stessa negli altri casi”*.

Secondo il citato studio scientifico dell'Istituto Nazionale di Ricerca sul cancro di Genova³³, l'inquinamento ambientale prodotto dagli impianti a biomasse, proposti in Italia, peggiora l'attuale qualità dell'aria dei territori che dovrebbero ospitarle, con le emissioni da camino e con quelle del traffico veicolare indotto (ossidi di azoto, polveri fini, PM10, ed ultrafini, PM2,5), e peggiora la qualità del suolo e dei prodotti agricoli degli stessi suoli, con le ricadute di composti organici persistenti, quali diossine, furani ed idrocarburi policiclici e probabilmente di metalli pesanti.

5.5. Nella diffida del Comitato ricorrente del 23 febbraio 2011 (**doc.n.3**), sono lamentati alcuni pericoli derivanti dalla costruzione dell'impianto a biogas (dei quali si dirà anche in seguito) che non risultano adeguatamente valutati nella redazione del progetto presentato:

- vulnerabilità da nitrati: l'area è stata identificata zona vulnerabile ai nitrati (ZVN) in quanto la concentrazione di nitrati (Stazione MTV 19: periodo 2006-2009 pari a 92,9-74,1 mg/L) risulta essere notevolmente superiore, oltre il doppio, dei valori medi del resto della Regione Umbria (37 mg/L);
- rischio idrogeologico: l'area risulta essere zona alluvionale di fascia C, con rischio R2;
- rischi di contaminazione della falda acquifera: la falda acquifera risulta in tale area particolarmente superficiale ad una profondità di circa due metri dalla superficie;
- emissioni in atmosfera: non vengono valutate e l'autorizzazione della Provincia ai sensi dell'art.269 del d.lgs 152/2006 viene rimandata in fase di gestione degli impianti;
- emissioni odorigene sulla popolazione locale: l'area risulta essere fortemente antropizzata per la presenza di centri abitati e le emissioni

³³ web.me.com/federico.valerio/Federico.../Centrali_a_biomasse.html

- odorigene generate dall'impianto comportano effetti negativi sulla popolazione locale; tali emissioni non sono state valutate;
- viabilità: utilizzo di strada storica, inadeguatezza per la presenza di strade strette e sterrate con conseguente generazione di polveri; in particolare non viene valutato l'aumento del traffico veicolare in aree rurali ed antropizzate;
 - rischio di salubrità pubblica: il trasporto e trattamento di liquami comporta rischi di salubrità in considerazione della vicinanza oltre che di abitazioni private, di scuole elementari e materne; nella relazione tecnica al progetto non si specificano inoltre le modalità di trasporto del digestato prodotto dall'impianto ai fini del suo smaltimento/utilizzo;
 - impatti visivi;
 - aspetti paesaggistici: snaturamento del paesaggio rurale e presenza del vincolo di Unità di paesaggio 3S.

* * * * *

D) Sulla violazione della Direttiva 2011/92/UE in materia di V.I.A.
--

* * * * *

Sesto motivo. Error in iudicando: Omessa pronuncia su argomentazioni esposte in I grado riferite alla normativa in materia di V.I.A. ed in particolare della violazione della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, nonché del vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria.

6.1. Come esposto con il ricorso introduttivo, *“l'impianto autorizzato presenta una potenza elettrica di 999 kWh e una potenza termica pari a 1049 kW. Il dimensionamento dell'impianto a 999 kWh (un limite che sembra solo formale e non sostanziale), così come la momentanea separazione dell'impianto dalla progettata grande stalla di allevamento di bovini, rappresenta una elusione della normativa sulla valutazione d'impatto ambientale ed in particolare della verifica di assoggettabilità”*.

Pertanto, con il ricorso si lamentava l'elusione/violazione della normativa sulla valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) per due precise ragioni:

- la prima, relativa al dimensionamento dell'impianto a 999,00 kWh (indicato come un limite solo formale e non sostanziale);

- la seconda, riferita alla momentanea separazione dell'impianto dalla progettata grande stalla di allevamento di bovini.

In sede di memoria di discussione del 12 gennaio 2013, il comitato ricorrente ha argomentato diffusamente (pagg.13-18) sulla violazione del diritto europeo con riferimento al limite dimensionale di 1 MW al di sotto del quale la normativa regionale escludeva l'obbligo della V.I.A.-

Il TAR Umbria ha completamente omesso di esaminare la prima delle due doglianze (tanto da far sorgere il dubbio che la memoria di discussione sia stata presa in considerazione) ed ha ritenuto non fondata la seconda.

6.1.1. Sulla seconda, il TAR Umbria ha erroneamente ritenuto che il progetto di maxistalla sia stato rigettato, mentre invece per tale progetto è in corso il procedimento amministrativo di variante al PRG (**doc.n.ri 9 e 11**). Infondata è anche l'affermazione del TAR Umbria nella parte in cui esclude un rapporto di dipendenza funzionale tra l'impianto a biogas e la stalla di allevamento in quanto, per espressa ammissione dell'ente proponente, l'impianto sarà alimentato anche con i liquami della prevista stalla di allevamento. Infatti, nella relazione tecnica si legge che *“l'impianto in progetto richiede annualmente circa 18.500 tonnellate di materia prima dedicata. Verranno immessi anche effluenti di allevamento provenienti dalla stalla di proprietà dell'Ente ubicata a Pontenuovo di Torgiano per una quantità minima pari a circa mc 1.500 di liquami all'anno. ... Nel caso in cui l'azienda dovesse in futuro realizzare una nuova stalla smantellando le strutture esistenti, l'apporto di liquami salirà a circa mc 8.400 all'anno”* (**doc.n.5**, pag.17 e 48).

6.1.2. Ben più grave e rilevante è l'omesso esame della prima doglianza sulla violazione del diritto europeo in materia di V.I.A.-

La fondatezza della prima doglianza è stata ampiamente illustrata con la memoria di discussione del 12 gennaio 2013, dove si dava conto della pendenza della **procedura di infrazione n.2009/2086**³⁴ con la quale la Commissione europea ha contestato all'Italia l'esclusione dalla V.I.A. di

³⁴ Una procedura avviata sotto la vigenza della precedente direttiva 85/337/CE (ora abrogata e interamente sostituita dalla 2011/92/UE) avente ad oggetto: *“Direttiva 85/337/CEE Valutazione d'Impatto ambientale – Non conformità delle disposizioni nazionali che disciplinano la verifica di assoggettabilità a VIA (screening)”*, in: <http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx> .

progetti sulla base del solo criterio dimensionale degli impianti (1MW) senza considerare gli ulteriori criteri stabiliti dalla direttiva 2011/92/UE.

Ad ulteriore conferma della eccitata violazione del diritto europeo, sempre nella memoria di discussione del 12 gennaio 2013 il comitato ricorrente ricordava che il contrasto tra la disciplina interna sulla V.I.A. e quella europea “è stato rilevato anche dal Consiglio dei Ministri con l’impugnazione della legge della Regione Marche n.3 del 26/03/2012 con la quale sono state contestate diverse norme non conformi alla direttiva 2011/92/UE sulla valutazione dell’impatto ambientale, tra le quali proprio la norma che fissa solo soglie dimensionali per l’assoggettabilità dei progetti alla VIA³⁵”.

Sempre nella memoria di discussione si ricordava che nell’impugnativa il Governo affermava che “una regione la quale, sulla base dell’articolo 4 della direttiva, stabilisce soglie e/o criteri che tengano conto solo della dimensione dei progetti, senza prendere in considerazione anche gli altri criteri summenzionati, eccede i limiti della discrezionalità di cui dispone ai sensi degli articoli 2(1) e 4(2) della direttiva. Ne discende che le soglie di tipo esclusivamente dimensionale, fissate negli allegati della legge regionale per le attività corrispondenti a quelle dell’allegato II della direttiva, non sono conformi alla stessa”.

La questione era, quindi, ampiamente descritta ma il TAR Umbria ha completamente omesso di esaminarla.

Ma c’è di più. Infatti, il giorno prima del deposito della sentenza impugnata avvenuto in data 23 maggio 2013, è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n.93 del 22 maggio 2013 che ha confermato in modo indiscutibile il contrasto di quella normativa regionale con la normativa comunitaria sulla V.I.A., per le stesse ragioni e per gli stessi contenuti illustrati con la ricordata memoria di discussione del 12 gennaio 2013.

Infatti, con la sentenza del 22 maggio 2013, n.93, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale «degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), nella parte in cui, nell’individuare

³⁵ In G.U., parte I, 18/07/2012, n. 29: Corte Costituzionale, Reg. ric. N. 87 del 2012.

i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, si tiene conto dei solli limiti dimensionali e non, in base all'Allegato III della Direttiva 2011/92/UE, dell'«inquinamento e disturbi ambientali», del «rischio di incidenti, per quanto riguarda, in particolare, le sostanze o le tecnologie utilizzate», della «capacità di carico dell'ambiente naturale».

Con la stessa sentenza, la Corte costituzionale ha, inoltre, precisato che «*dalla citata direttiva UE discende un preciso obbligo gravante su tutti gli Stati membri di assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell'allegato I, ma anche i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all'esito della procedura di c.d. screening. Tale screening deve essere effettuato avvalendosi degli specifici criteri di selezione definiti nell'allegato III della stessa direttiva e concernenti non solo la dimensione, ma anche altre caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento ed i disturbi ambientali da essi prodotti, la loro localizzazione e il loro impatto potenziale con riferimento, tra l'altro, all'area geografica e alla densità della popolazione interessata)*» (punto 1.2.3.).

Tali assunti hanno trovato conferma nelle successive sentenza della Corte Costituzionale del 4 luglio 2013, n.178 e del 12 luglio 2013, n.188.

A sancire definitivamente la violazione del diritto europea da parte della normativa nazionale sulla V.I.A. è intervenuta la cd. Legge Europea 2013 del 6 agosto 2013, n.97.

Dopo la Corte costituzionale, anche il Legislatore con l'art.23 di tale legge (rubricato “*Disposizioni in materia di assoggettabilità alla procedura di valutazione di impatto ambientale volte al recepimento della direttiva 2011/92/UE del 13 dicembre 2011. Procedura di infrazione 2009/2086*”), ha dichiarato,“*al fine ... di risolvere la procedura di infrazione 2009/2086 per non conformità alla direttiva 85/337/CEE in materia di valutazione d'impatto ambientale*”, di voler provvedere entro sessanta giorni “*alla emanazione delle linee guida finalizzate all'individuazione dei criteri e delle soglie per l'assoggettamento alla procedura*” di V.I.A.-

Pertanto, e per concludere sul punto, sia l'art.10, comma 3, della L.R. Umbria n. 12 del 2010, che il regolamento regionale n.7 del 2001 risultano in contrasto con la ricordata Direttiva 2011/92/UE sulla V.I.A. nella parte in cui prevedendo che siano assoggettabili a VIA solo gli impianti per la produzione di energia con potenza complessiva superiore a 1 MW ed hanno escluso dall'obbligo di valutazione di impatto ambientale gli impianti con una potenza inferiore ad 1 MW, non tenendo in considerazione gli altri criteri imposti dall'Allegato III della Direttiva 2011/92/UE.

6.3. Con riferimento alla violazione del diritto europeo, è noto che la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha stabilito l'obbligo per ciascuno stato membro sia di disapplicare la norma interna in contrasto con quella europea, che di risarcire i danni arrecati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili che vale in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto comunitario e qualunque sia l'organo interno trasgressore: pubblica amministrazione (stato, regioni, province e comuni *in primis*), legislatore (statale e regionale) e magistrati; mentre con sentenza C-314/09, la Corte di Giustizia ha precisato che il risarcimento conseguente alla violazione della normativa europea, prescinde dalla valutazione di un comportamento colposo da parte della pubblica amministrazione.

Occorre, inoltre, ricordare che l'art.43 della L. n. 234/2012 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) prevede il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea; lo Stato può, dunque, rivalersi degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nei confronti di regioni, province autonome, enti territoriali, altri enti pubblici e soggetti equiparati qualora si rendano responsabili di violazioni della normativa dell'Unione europea senza aver adottato ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni suddette.

Da tutto quanto descritto emerge la fondatezza della censura in esame e ne consegue l'illegittimità degli atti impugnati per violazione del diritto europeo in materia di V.I.A.-

* * * * *

E) Sugli altri motivi di censura

* * * * *

Settimo motivo. Error in iudicando: errata valutazione della violazione dell'art.6 del D.Lgs.n.28 del 2011, nonché dell'art.216 del T.U. delle leggi sanitarie. Omessa pronuncia su argomentazioni esposte in I grado riferite alla violazione dell'art.4 e dell'art.7 del regolamento regionale n.7 del 2011, nonché alla violazione dell'art.269 del D.Lgs. n.152 del 2006.

7.1. Con il settimo motivo di censura il comitato lamentava che l'impianto:

- sarà alimentato anche con i liquami della stalla attuale e di quella annunciata e rientra tra le industrie insalubri di prima classe di cui all'art.216 del T.U. leggi sanitarie, il quale stabilisce che dette industrie debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni;
- il progetto non contiene la specifica analisi per individuare e mitigare il prodursi di emissioni odorigene nel corso del ciclo produttivo, né risulta che sia stato fatto uno studio in merito ai venti ed alla trasmissione delle emissioni odorigene essendo la zona fortemente antropizzata.

L'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 28 del 2011 dispone che il proprietario dell'immobile dove si prevede di costruire l'impianto deve presentare al Comune una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-ambientali.

Il TAR Umbria ha ritenuto infondato anche tale motivo, in particolare perché *“dalla documentazione posta a corredo dell'istanza non si evince la presenza di abitazioni nelle immediate vicinanze”*:

Il TAR Umbria non ha però considerato che l'impianto prevede anche la cogenerazione e nella relazione tecnica al progetto si parla di alimentare *“utenze private limitrofe”* (doc.n.5, pag.15) e che *“l'azienda è disponibile fin d'ora, se richiesto, a cedere calore agli edifici esistenti ... posti nelle vicinanze dell'impianto”* (doc.n.5, pag.21).

Pertanto, diversamente da quanto ritenuto dal TAR Umbria, dalla documentazione allegata all'istanza si evince la presenza di abitazioni nelle immediate vicinanze, così come si evince che tali abitazioni, sicuramente presenti, non sono state indicate dall'ente proponente, ma ciò più che determinare l'infondatezza del motivo di censura in esame, rende palese la fondatezza del decimo motivo di ricorso con il quale è stato censurato il difetto di istruttoria.

Ma v'è di più, perché la sicura presenza delle abitazioni genericamente indicata nella documentazione dell'ente proponente, è poi dimostrata dal non contestato documento n.7 depositato dal comitato ricorrente.

Da tale documento si evince la presenza di abitazioni ad una distanza di circa 200 mt., in particolare si segnalava la presenza dell'abitazione del sig.Salvatore Fiorini Granieri, della sig.ra Ersilia Segoloni, del sig.Lenadro Lillacci, del sig.Sergio Segoloni e l'abitazione aziendale Carboni.

7.2. Vista la presenza di abitazioni nelle immediate vicinanze, tra le norme igienico-sanitarie delle quali il Comune è obbligato a verificare la compatibilità con il progetto, vi sono quelle sulle industrie insalubri.

Al riguardo il D.M. 5 settembre 1994, Parte I, lettera C), elenca le attività industriali insalubri di prima classe che devono essere tenute lontane dai centri abitati tra le quali sono ricomprese, al punto 7, le centrali termoelettriche.

Codesto Consiglio di Stato ha avuto modo di stabilire al riguardo che *“Un impianto di produzione di energia elettrica attraverso l'utilizzo di fonti rinnovabili, quali i residui di altre lavorazioni, rappresenta una centrale termoelettrica e non un impianto di smaltimento rifiuti, né un inceneritore di rifiuti, ma tutt'al più un impianto di recupero di rifiuti.”*³⁶.

Con altra recente sentenza è stato poi stabilito che *“Ai sensi dell'art. 216, t.u. 27 luglio 1934 n. 1265 la mera iscrizione di un'attività industriale*

³⁶ Cons.Stato, sez. IV, 5 settembre 2002, n.6657; inoltre, gli impianti di energia rinnovabile sono ricompresi nella categoria delle centrali termoelettriche in: Cons.Stato, sez. IV, n.3487/2001 (*“Centrale termoelettrica alimentata con le fonti rinnovabili”*); Cons.Stato, sez. IV, n.5590/2001 (*“Centrale termoelettrica a combustione di biomasse”*); TAR Lazio, Roma, sez. II, n.32176/2010 (*“Centrale termoelettrica a carbone e biomasse vergini”*); TAR Piemonte, sez. I, n.1563/2009 (*“Impianti per la produzione di energia elettrica attraverso la combustione di biomasse: centrale termoelettrica alimentata con cippato di legno metanizzato.”*).

*nell'elenco delle industrie insalubri di prima classe comporta l'obbligo per il Comune di autorizzarne l'insediamento solo nelle campagne e comunque lontano dalle abitazioni, senza alcuna discrezionalità sul punto*³⁷.

7.3. Nella sentenza impugnata il TAR Umbria ha inoltre **omesso** di esaminare la censura relativa alla mancanza, tra i documenti richiesti per i progetti di impianti a biogas, della specifica analisi per individuare e mitigare il prodursi di emissioni odorigene nel corso del ciclo produttivo.

Le emissioni più rilevanti di un impianto a biomasse sono quelle di ammoniaca e di gas che si hanno dagli stoccaggi dei digestati e delle loro frazioni solide e liquide separate. Le emissioni maleodoranti, per parte loro, possono essere prodotte in tutti i reparti degli impianti di digestione anaerobica.

Le principali fonti di odori sono:

- sostanze volatili e particolato prodotti nel corso di processi anaerobici putrefattivi delle matrici organiche durante lo stoccaggio in attesa dell'avvio all'impianto di digestione anaerobica;
- sostanze volatili originate dalla sezione di metanizzazione;
- sostanze volatili e particolato originati nelle fasi di trattamento e stoccaggio del digestato.

L'art.4 del regolamento regionale n.7 del 2011 impone il rispetto dei criteri di localizzazione e progettazione indicati nell'Allegato B, nel quale, per gli impianti a biomasse, si prevede che *“nel caso di impianti di potenza superiore a 200 KWe, collocati entro un raggio di 1000 metri da edifici esterni al sito produttivo, con destinazione d'uso abitativo o ricettivo, devono essere adottati sistemi di copertura, anche temporanea delle vasche o siti di stoccaggio idonei a minimizzare la diffusione di sostanze odorigene in atmosfera”* (pag.37).

Ciò significa che le emissioni odorigene dell'impianto in esame si avvertiranno (come minimo) sino ad una distanza di circa 1000 metri.

Tanto è vero che nello stesso Allegato B si prevede che *“gli impianti per la produzione di energia da biomassa, gas derivanti da processi di depurazione e biogas devono essere sottoposti, in fase progettuale, ad una specifica*

³⁷ Cons.Stato, sez. IV, 5 marzo 2013, n.1345.

analisi al fine di individuare e mitigare il prodursi di emissioni odorigene nel corso del ciclo produttivo” (pag.36).

7.4. In sostanza, secondo il citato regolamento regionale e relativi allegati, gli impianti a biomasse creano problemi di cattivo odore sino ad una distanza di circa 1000 metri.

A tale problema molto rilevante per i residente nella zona, la Relazione tecnica dedica poche righe dalle quali si apprende che *“la materia prima non produce alcun tipo di cattivo odore, salvo un lieve aroma di acido lattico (odore di yogurth) rinvenibile entro 1 metro”* (doc. n.5, pag.58) e che *“le vasche saranno coperte con telo in materiale plastico ...”* (doc. n.5, pag.62) e nulla si dice in ordine alle caratteristiche di tale telo (dimensioni, resistenza alle intemperie, tempo di durata, sistema di aggancio e chiusura), né sulle modalità di utilizzo oppure sui tempi di copertura prima e dopo gli interventi sulle vasche e non risulta che sia stata predisposta la pur prevista ***“specifica analisi al fine di individuare e mitigare il prodursi di emissioni odorigene nel corso del ciclo produttivo”***, né risulta che sia stato fatto uno studio in merito ai venti ed alla trasmissione delle emissioni odorigene essendo la zona fortemente antropizzata e circondata dai centri abitati di Santa Maria Rossa, San Niccolò di Celle e dalle frazioni di Viale, frazione Venturello, Podere Vescovado, ed altri, oltre che da abitazioni singole adiacenti al terreno relativo all’impianto.

Anzi, dalla lettura del verbale della prima riunione della conferenza di servizi del 28 ottobre 2011 (allegato al **doc. n.5**) si apprende che il RUP e la Dirigente l’U.O. Edilizia Privata del Comune di Perugia ***“ritengono che l’autorizzazione alle emissioni in atmosfera possa essere richiesta prima della messa in esercizio dell’impianto”***.

Quindi, nonostante le proteste dei residenti, le firme raccolte e la diffida inviata, nessuna verifica preventiva è stata effettuata dagli enti preposti e si è autorizzato l’impianto senza alcuna istruttoria sulle emissioni odorigene e sull’incidenza sulla qualità dell’aria dell’impianto nella zona circostante.

Tutto ciò in violazione anche dell’art.269 del D.Lgs.n.152 del 2006 che prescrive l’autorizzazione preventiva alle emissioni in atmosfera per tale tipologia di impianti.

* * * * *

Ottavo motivo. Error in iudicando: errata disapplicazione dell'art.20 della legge regionale della Regione Umbria n.27 del 2000. Errata valutazione della violazione dell'art.12 del D.Lgs.n.387 del 2003 e dell'art. 6 del decreto legislativo n. 28 del 2011. Omessa pronuncia su argomentazioni esposte in I grado riferite agli artt. 31 e 38 del TUNA del PRG del Comune di Perugia e della valenza dell'Unità di Paesaggio 3S. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

8.1. Singolare è la motivazione con la quale il TAR Umbria rigetta il presente motivo di censura, in particolare con riferimento alla natura di area di particolare interesse agricolo della zona interessata alla costruzione dell'impianto.

Recita l'art.20, comma 3, della legge regionale n.27 del 2000 che *“nelle aree di particolare interesse agricolo è consentita la realizzazione di infrastrutture a rete o puntuali di rilevante interesse pubblico, **qualora sia dimostrata l'impossibilità di soluzioni alternative**, nonché la realizzazione di opere di sistemazione idraulica”*.

Il successivo comma 4 dello stesso articolo prevede che *“le aree di particolare interesse agricolo, recepite e disciplinate nel P.R.G., parte strutturale, non possono essere modificate nella loro individuazione e destinazione salvo per i casi di cui al comma 3. Sono comunque consentite variazioni della loro individuazione purché non venga ridotta la superficie complessiva delle aree così individuate nel P.R.G., parte strutturale.”*

Ebbene, il TAR Umbria liquida la doglianza con poche righe ritenendo che *“Verosimilmente superata è la previsione legislativa sulla dimostrazione dell'impossibilità di soluzioni alternative”*.

Affermazione alquanto singolare non solo per l'uso dell'avverbio “verosimilmente” ma anche dell'aggettivo “superata” (una norma può essere “abrogata”, non esiste la categoria delle norme superate).

Sembra di capire che il TAR Umbria abbia ritenuto che sull'art.20 della citata legge regionale debba prevalere, in forza del criterio di specialità e cronologico, la previsione contenuta nell'All. C del regolamento regionale n.7 del 2011.

Considerato il principio di gerarchia delle fonti del diritto, non è però dato capire come possa un **allegato di un regolamento amministrativo “superare” un articolo di una legge regionale.**

Pertanto, l’art.20, comma 3, della legge regionale n.27 del 2000 che prevede che nelle aree di particolare interesse agricolo è consentita la realizzazione di infrastrutture a rete o puntuali di rilevante interesse pubblico solo nel caso in cui **sia dimostrata l’impossibilità di soluzioni alternative**, conserva la sua piena efficacia e validità.

Fermo quindi il divieto di trasformazione delle aree di particolare interesse agricolo, è quindi evidente l’erroneità della sentenza impugnata che non potrà che essere annullata o riformata.

8.2. L’area sulla quale dovrebbe sorgere l’impianto è inserita nel vigente PRG del Comune di Perugia nell’Unità di paesaggio (Udp) 3S.

Le Unità di paesaggio sono identificate, secondo l’art.4 del Testo unico delle norme di attuazione del PRG (TUNA), *“in relazione a specifiche qualità ambientali ed in particolare in funzione della presenza di geotopi, biotopi, fisiotopi, nonché della ripetitività degli ecosistemi, che costituiscono quadri di riferimento per la verifica preventiva delle trasformazioni urbanistiche”*³⁸.

Con riferimento all’Unità di Paesaggio 3S, l’art.38 del TUNA dispone che *“nelle aree ricadenti all’interno delle UdP 1N, 4N, 1S, 3S, 4S, e 9S non è ammessa la realizzazione di nuovi edifici e dei relativi impianti per l’attività agro-zootecnica”*.

L’impossibilità di realizzare l’impianto in quell’area è confermata dalla stessa Giunta comunale del Comune di Perugia la quale, a seguito della *“richiesta di variante al PRG per consentire la realizzazione di un allevamento di bovini con annesso **impianto a biogas** di proprietà delle Opere Pie Riunite”*, con deliberazione n.69 del 28.4.2011 (**doc. n.4**), aveva avviato il procedimento di variante al PRG al fine di rendere realizzabile il progetto (iter che, tuttavia, non risulta sia stato concluso).

Nelle premesse della citata delibera (**doc.n.4**) si legge, infatti, che l’area sulla quale si vuole costruire *“ricade nell’Unità di paesaggio (Udp) 3S*

³⁸ Il secondo comma dello stesso art.4 del TUNA prosegue precisando che *“le UdP sono specificate nella cartografia di PRG in scala 1:10.000 e sono indicate con un numero, da 1 a 7, e con lettera N per le unità identificate nella parte nord del territorio, e con un numero, da 1 a 9, e con lettera S per le unità identificate nella parte sud del territorio”*.

regolamentata dall'art.38 del TUNA; quest'ultimo, nelle disposizioni particolari, vieta nelle Udp 1N, 4N, 1S, 3S, 4S e 9S, la realizzazione di nuovi edifici e dei relativi impianti per l'attività agrozootecnica".

Prosegue la citata deliberazione della Giunta comunale con la constatazione che *"l'accoglimento della richiesta sopra richiamata comporta, pertanto, la modifica normativa delle disposizioni particolari dell'art. 38 del TUNA (disposizione che integra il PRG parte strutturale) sostituendo, in relazione alla Udp 3S, il divieto di realizzare nuovi edifici e relativi impianti per l'attività agro-zootecnica, con specifiche condizioni che garantiscano la compatibilità degli allevamenti con il contesto ambientale in cui si inseriscono" (doc.n. 4).*

Né può assumere un qualche rilievo (se non sotto il profilo delle eventuali responsabilità del dichiarante) la "dichiarazione sostitutiva" dell'8 novembre 2011 a firma del Presidente delle Opere Pie, allegata alla Determinazione impugnata del 7 novembre 2011, con la quale si dichiara che la realizzazione dell'impianto non rientra tra quelli per attività agro-zootecnica di cui all'art.38 del TUNA. (allegato al **doc. n.6**)

Innanzitutto perché tale dichiarazione avrebbe dovuto essere sottoscritta dal "progettista abilitato" (art.6, comma 4, D.Lgs.n.28 del 2011), il quale risponde poi personalmente sotto il profilo penale e disciplinare della eventuale falsità della medesima (art.6, comma 5, stesso D.Lgs.n.28 del 2011).

Nel caso in esame tale dichiarazione non solo è stata sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente proponente, ma risulta per di più smentita proprio dal "professionista abilitato" il quale nella relazione tecnica del progetto dichiara che *"come previsto dall'art.6 del Regolamento regionale 11 maggio 2011 n.4 l'impianto è aziendale in quanto, contestualmente, l'Ente è proprietario dell'impianto, produttore della materia prima utilizzata in impianto e utilizzatore a fini agronomici del digestato prodotto nei propri terreni" (doc.n.5: pag.6).* Tra le due dichiarazioni, posto che in ogni caso la prima non ha alcun valore giuridico, l'unico effetto giuridico deve essere riconosciuto a quella del "professionista abilitato".

Inoltre, in sede di conferenza di servizi l'accertamento di compatibilità

urbanistica non può essere lasciato alla mera dichiarazione del soggetto proponente, ma deve essere effettuato dal Comune cosa che, nel caso di specie, non è avvenuta determinando anche un vizio di eccesso di potere per carenza di istruttoria.

In sostanza e per concludere sul punto, è la stessa Giunta Comunale del Comune di Perugia a dichiarare che il progetto non era compatibile con il PRG: da ciò l'illegittimità della Determinazione impugnata per violazione, in particolare, dell'art.6 della legge n.28 del 2011 nella parte in cui richiede "*la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati*".

Il TAR Umbria ha omesso di valutare che la zona sulla quale dovrebbe essere costruito l'impianto è classificata come Unità di Paesaggio 3S.

* * * * *

Nono motivo. Error in iudicando: errata applicazione dell'art.4 del regolamento regionale della Regione Umbria del 29 luglio 2011, n.7. Omessa pronuncia su argomentazioni esposte in I grado riferite all'eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

9.1. Il TAR Umbria ha ritenuto infondato anche il presente motivo di censura ritenendo che la dichiarazione che l'area di localizzazione dell'impianto sia compromessa dal punto di vista territoriale e paesaggistico non sia manifestamente illogica e che costituisca solo un elemento favorevole ma non imprescindibile per la valutazione positiva della sua localizzazione.

Anche tale assunto non convince e risulta infondato.

Innanzitutto, che l'area non sia affatto compromessa è la stessa relazione tecnica a dirlo, laddove si legge che "*la zona è in gran parte agricola*" (pagina 52, **doc.n.5**),

L'art.4 del regolamento regionale n.7 del 2011 stabilisce che "*l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è realizzata nel rispetto dei criteri generali di localizzazione e progettazione e delle condizioni di cui all'Allegato B del presente regolamento*".

In detto allegato si legge che, per gli impianti a biomasse e biogas, "*costituiscono elemento favorevole ... le seguenti tipologie di aree ... e) aree compromesse dal punto di vista territoriale e paesaggistico, adiacenti alle aree produttive artigianali e industriali e alle aree utilizzate per depuratori,*

impianti di trattamento, recupero e smaltimento rifiuti e aree di cava e di giacimento di cava già individuate”.

Nella relazione tecnica al progetto, in merito alla localizzazione dell'impianto (**doc.n.5:** pagg.8-9), si dichiara che *“ai sensi del Regolamento Regionale 5 agosto 2011 n.7 art.4 Allegato B comma e) l'area risulta idonea a tale tipologia d'impianto. E' infatti un'area compromessa dal punto di vista territoriale e paesaggistico in quanto adiacente ad aree produttive artigianali e industriali sia del Comune di Perugia che del Comune di Torgiano. Nei terreni adiacenti ricadenti in Comune di Perugia verrà infatti costruito il centro commerciale IKEA opera già progettata ed approvata dal Comune che si svilupperà su una superficie complessiva di circa trenta ettari, suddiviso in più complessi di altezza pari a 12 metri”.*

Né corrisponde al vero che il Comune di Perugia abbia “progettato ed approvato” l'insediamento Ikea, visto che l'area interessata dal progetto Ikea è ancora oggi classificata come di particolare interesse agricolo e non risulta approvato alcun progetto.

In ogni caso, l'insediamento Ikea dovrebbe collocarsi a ridosso di San Martino in Campo, cioè in una zona più a nord, mentre l'impianto in esame si verrebbe a collocare al confine tra il Comune di Perugia, il Comune di Torgiano e il Comune di Deruta, pressoché equidistante tra la località di Santa Maria Rossa e la frazione Viale.

9.2. Inoltre, occorre considerare che, come detto, l'area interessata dal progetto è zona classificata dal vigente PRG del Comune di Perugia come EA (Area di particolare interesse agricolo), **e non sussistono aree adiacenti** utilizzate per depuratori, impianti di trattamento, recupero e smaltimento rifiuti e aree di cava e di giacimento di cava già individuate.

Tanto è vero che l'intera zona è stata classificata quale “Unità di Paesaggio 3S” proprio per le sue qualità paesaggistico-ambientali.

Pertanto, dal fatto che l'area non sia compromessa ma abbia anzi particolari qualità paesaggistico-ambientali deriva l'illegittimità dell'atto impugnato per violazione dell'art.4 del regolamento regionale 29 luglio 2011 n.7, nonché per eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria.

* * * * *

Decimo motivo. Error in iudicando: errata e/o omessa pronuncia su argomentazioni esposte in I grado riferite alla censura di eccesso di potere per difetto di istruttoria in relazione all'art.6 e all'art.14-ter della legge n.241 del 1990, nonché all'art.6 del D.Lgs.n.28 del 2011.

10.1. Il TAR Umbria ha ritenuto insussistente il lamentato vizio di difetto di istruttoria.

Anche tale assunto risulta infondato.

Risulta, infatti, evidente che nessun riscontro è stato condotto, non soltanto dal Comune, ma anche dagli altri Enti che hanno partecipato alla conferenza di servizi in ordine al rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa vigente.

L'articolo 14.1 dell'allegato 1 al decreto ministeriale 10 settembre 2010 n. 47987, prevede che nella conferenza di servizi devono necessariamente confluire *"tutti gli apporti amministrativi necessari per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili"*, escludendo, pertanto, che le relative valutazioni possano essere svolte in sedi diverse dalla conferenza medesima o da parte di taluna soltanto delle amministrazioni partecipanti alla conferenza stessa³⁹.

10.2. La seconda ed ultima riunione della conferenza di servizi del 7 novembre 2011, si è conclusa *"con esito favorevole alla realizzazione ed esercizio dell'impianto, salva l'acquisizione del parere definitivo di ARPA"* (allegato al **doc.n.6**).

Già il fatto che sia mancato il necessario parere dell'ARPA e si dichiarò che l'esito è favorevole rende evidente, quantomeno, il difetto di istruttoria.

L'istruttoria è inoltre carente sotto più profili, anche con riferimento alla necessità che il Comune aveva di acquisire gli "atti di assenso nelle materie di cui al comma 4 dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n.241" (art.6, comma 2, del D.Lgs.n.28 del 2011).

In particolare, l'istruttoria ed il procedimento risultano viziati per la mancata acquisizione dei seguenti documenti o "atti di assenso":

- piano di emergenza del sito ai sensi dell'art.30 del PAI (richiesta U.O. ambiente e protezione civile);
- Piano di utilizzazione agronomica (richiesta U.O. ambiente e protezione

³⁹ Tar Piemonte, 21 dicembre 2011, cit.

- civile);
- planimetria in scala 1:2000 dei terreni sui quali si produrrà biomassa (richiesta ARPA);
 - presunte caratteristiche del digestato in uscita (richiesta ARPA);
 - relazione dettagliata descrittiva della fase di separazione solido-liquido del digestato in uscita (richiesta ARPA);
 - modalità di carico di ingresso del liquame (richiesta Arpa);
 - autorizzazione alle emissioni in atmosfera, per l'elettrodotto e per eventuali scarichi prodotti dall'insediamento (richiesta della Provincia);
 - copia della comunicazione effettuata alla Soprintendenza per i Beni Archeologici ai sensi del punto 13.3 del DM 10 settembre 2010, con relativa attestazione di avvenuta consegna;
 - copia della comunicazione effettuata alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e il Paesaggio ai sensi del punto 13.3 del DM 10 settembre 2010, con relativa attestazione di avvenuta consegna.

Inoltre, tre “dichiarazioni sostitutive” allegate all'atto impugnato risultano sottoscritte dal legale rappresentante dell'ente e non dal “professionista abilitato”, con la conseguenza che tali dichiarazioni, provenendo da un soggetto che non dichiara e non svolge in tale circostanza un ruolo tecnico, non hanno valore giuridico ai fini della Procedura Abilitativa Semplificata (PAS).

In particolare, non sembra che possa spettare al proponente attestare (senza entrare nel merito della veridicità delle stesse, di cui si è peraltro già detto) la compatibilità con lo strumento urbanistico e con le norme del TUNA, né che le aree siano compromesse dal punto di vista territoriale e paesaggistico, oppure che le vasche ed i siti di stoccaggio saranno coperti per minimizzare la diffusione di sostanze odorigene, oppure ancora che saranno rispettate le condizioni riportate nell'Allegato B del regolamento regionale n.7 del 2011.

10.3. Peraltro gli stessi dati forniti dal soggetto proponente sono spesso contraddittori.

In particolare nell'elaborato “disponibilità terreni” a firma del tecnico allegato al progetto dell'impianto, si afferma che Opere Pie di Perugia avrebbe una disponibilità di 270,4679 HA per la produzione delle biomasse.

Senonché a pag. 8 della relazione tecnica (**doc. n.5**), a firma del medesimo progettista si afferma che la disponibilità complessiva ammonta a circa 577 HA dei quali 438 HA in produzione dislocati nei Comuni di Perugia, Deruta, Torgiano e Bastia Umbra, mentre a pag. 49 della medesima relazione, i terreni di proprietà vengono indicati con un'estensione di 660 HA. Tali evidenti incongruenze non sono state nemmeno riscontrate in sede di istruttoria.

A ciò occorre aggiungere che, rispetto alla dichiarata disponibilità di terreni pari a circa 270 ettari, l'Ente Opere Pie sta dismettendo terreni per 24,7 ha (bando n. 9324 del 2011) tra cui alcuni terreni elencati nella lista dei terreni disponibili ai fini della produzione di materia prima per l'impianto, ubicati nel Comune di Bastia Umbra per una superficie di circa 9 ha.

10.4. L'istruttoria appare carente anche con riferimento al problema della viabilità di accesso all'impianto. Tale strada risulta, peraltro, censita nel PRG come strada storica.

Mentre a pagina 11 della Relazione tecnica, (**doc. n.5**), si legge che *“la distanza media ponderale di trasporto della biomassa dai luoghi di produzione è ottimale e le strade utilizzate sono idonee ad assorbire il traffico aggiuntivo dei carri agricoli di trasporto”*, nella nota del Dirigente U.O. Mobilità del Comune di Perugia del. 28.10.2011 si legge invece che *“la strada in oggetto ha una sezione stradale molto ristretta tale da non consentire il transito di due mezzi agricoli che circolino in senso contrario. Poiché nei periodi di punta si prevede il transito di 38 veicoli/giorno, che si andranno a sommare ai mezzi agricoli già circolanti, si deve prevedere di mettere in campo azioni di miglioramento della sede stradale o di ottimizzazione della circolazione per consentire il transito in sicurezza dei veicoli”*.

Ciò nonostante nessuna ulteriore valutazione è stata compiuta dal Comune in ordine alla necessità, pure emersa in conferenza di servizi, dell'ampliamento della strada.

10.5. Altro aspetto contraddittorio della relazione tecnica, (**doc. n.5**), è che a pagina 10 si dice che *“l'immissione dell'energia elettrica in rete non comporterà la costruzione di nuove linee elettriche”*, mentre a pagina 35 si

legge che “sarà realizzato un elettrodotto di circa 480 mt. di linea di cavo aereo” (**doc. n.5**).

10.6. Sempre nella relazione tecnica del progetto (**doc. n.5**), si legge che “il calore prodotto dal cogeneratore sarà utilizzato sia per il riscaldamento dell’impianto stesso sia per teleriscaldamento di utenze private limitrofe classificando in tal modo l’impianto come ad alto rendimento energetico”.

A pagina 15 della stessa relazione si legge che è prevista “una rete di teleriscaldamento”, ma **non risulta allegato alcun progetto di tale rete di teleriscaldamento**, nonostante che l'articolo 13.1 del decreto ministeriale 10 settembre 2010 precisi che l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica è corredata dal "progetto definitivo" dell'iniziativa, comprensivo "delle infrastrutture indispensabili previste"⁴⁰.

10.7. Del presente, ampio motivo il TAR ha esaminato solo una minima parte, ritenendo addirittura che non sarebbe “evidenziata in concreto la lacuna istruttoria”, mentre – come detto - le lacune sono più d’una, tanto da potersi ravvisare nei fatti ed atti descritti anche dei profili di possibile rilevanza penale.

PQM

si chiede l’annullamento o la riforma dell’impugnata sentenza ed in conseguente annullamento degli atti impugnati, con vittoria di spese e compenso professionale di entrambi i gradi di giudizio.

Ai fini del contributo unificato, si dichiara che il valore della causa è indeterminato, quindi il contributo unificato ammonta ad € 650,00, oltre l’aumento del 50% per l’impugnazione, per un totale di € 975,00.

Si deposita copia della sentenza impugnata.

Perugia-Roma, 17 ottobre 2013.

F.to Avv. Urbano Barelli

RELATA DI NOTIFICA EX ART. 1, L. 21 GENNAIO 1994, N.53

Cronologico n.57

Ai sensi e per gli effetti della L. 21/01/1994, n. 53, io sottoscritto Avv.

⁴⁰ Tar Piemonte, 21 dicembre 2011, cit.

Urbano Barelli, con studio in Perugia, alla Via Cesare Beccaria, n.11, per conto del COMITATO PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E LA SALUTE DEI CITTADINI (ex NO-Maxistalla), come da delega a margine del ricorso, in virtù dell'autorizzazione rilasciata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Perugia in data 19 febbraio 2010, chiedo di notificare il su esteso atto al Comune di Perugia, in persona del Sindaco p.t., con domicilio eletto presso gli Avv.ti Luca Zetti e Sara Mosconi in Perugia, Corso Vannucci n.39, Ufficio Legale del Comune di Perugia e ciò a mezzo del servizio postale con raccomandata a/r n. , spedita dall'Ufficio Postale di Perugia Centro in data corrispondente a quella del timbro postale.

Perugia, 17 ottobre 2013

F.to Avv. Urbano Barelli

Cronologico n.58

Ai sensi e per gli effetti della L. 21/01/1994, n. 53, io sottoscritto Avv. Urbano Barelli, con studio in Perugia, alla Via Cesare Beccaria, n.11, per conto del COMITATO PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E LA SALUTE DEI CITTADINI (ex NO-Maxistalla), come da delega a margine del ricorso, in virtù dell'autorizzazione rilasciata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Perugia in data 19 febbraio 2010, chiedo di notificare il su esteso atto ad ARPA Umbria, in persona del legale rappresentante pro-tempore, con domicilio eletto presso l'Avv.Paolo Sportoletti in Perugia alla Via Baglioni n.10 e ciò a mezzo del servizio postale con raccomandata a/r n....., spedita dall'Ufficio Postale di Perugia Centro in data corrispondente a quella del timbro postale.

Perugia, 17 ottobre 2013

F.to Avv. Urbano Barelli

Cronologico n.59

Ai sensi e per gli effetti della L. 21/01/1994, n. 53, io sottoscritto Avv.

Urbano Barelli, con studio in Perugia, alla Via Cesare Beccaria, n.11, per conto del COMITATO PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E LA SALUTE DEI CITTADINI (ex NO-Maxistalla), come da delega a margine del ricorso, in virtù dell'autorizzazione rilasciata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Perugia in data 19 febbraio 2010, chiedo di notificare il su esteso atto all'ente OPERE PIE RIUNITE DI PERUGIA, in persona del Presidente *pro-tempore* Prof.Angelo Frascarelli, con domicilio eletto presso l'Avv.Matteo Frenguelli in Perugia alla Via Cesarei, n.4 e ciò a mezzo del servizio postale con raccomandata a/r n., spedita dall'Ufficio Postale di Perugia Centro in data corrispondente a quella del timbro postale.

Perugia, 17 ottobre 2013

F.to Avv. Urbano Barelli