

Pubblicato il 10/12/2018

**N. 01133/2018 REG.PROV.COLL.**

**N. 00664/2017 REG.RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 664 del 2017, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da  
Rgm Energy S.r.l., rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluigi Florian, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo  
studio dell'avv. Gianbattista Zatti in Venezia, Santa Croce n. 310;

***contro***

Comune di Orsago, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli  
avvocati Primo Michielan, Andrea Michielan, Francesca Michielan e Alessandro  
Michielan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio  
eletto presso il loro studio in Mogliano Veneto, via Matteotti n. 20/1 ;

***e con l'intervento di***

ad

opponendum:

Giancarla Piccin, Elena Allengranzi, Gastone Dall'Ava, Maria Teresa Da Dalt,  
Nicola Dall'Ava, Maida Manfè, Luciana Perin, Andrea Uliana, Fabio Uliana, Luigino

Buriola, Ivana Segat, Aldo Botteon, Maria Giacomel, Pio Manfè, Luca Manfè, Carlo Della Coletta, Lino Buriola, Livia Cucchiaro, Luisa Zanette, Beatrice Pianca, Andrea Semenzin, Nadia Uliana, Donato Pampo, Edo Dal Mas, Luigina Bazzo, Sonia Giust, Lucio Ros, Antonella Saccon, Alessandro Gava, Milovan Trivunovic, Sladjana Trivunovic, Armin Mujkanovic, Nusmira Mujkanovic, Roberto Botteon, Maria Rosa Rupolo, Eugenio Buriola, Agnese Coan, Antonella Marcolin, Gianni Perin, Tiziana Bortolotto, Massimo Lot, Giovanni Santantonio, Bruna Serafin, Nicolò Besa, Franca Benedetti, Fiorella D'Incau, Lorenzo Uliana, Franco Tavian, Daria De Pin, Paolo Braidò, Manuela Dell'Antonia, Costantino Braidò, Marta Braidò, Ivano Speranza, Cristina Marcomini, Danilo Cupioli, Alessandro Mion, Bruno Dal Fabbro, Elena Battistuzzi, Giancarla Piccin, Elena Allegranzi, Giancarla Piccin, Elena Allegranzi, Gastone Dall'Ava, Maria Teresa Da Dalt, Nicola Dall'Ava, Maida Manfè, Luciana Perin, Andrea Uliana, Fabio Uliana, Luigino Buriola, Ivana Segat, Aldo Botteon, Maria Giacomel, Pio Manfè, Luca Manfè, Carlo Della Coletta, Lino Buriola, Livia Cucchiaro, Luisa Zanette, Beatrice Pianca, Andrea Semenzin, Nadia Uliana, Donato Pampo, Edo Dal Mas, Luigina Bazzo, Sonia Giust, Lucio Ros, Antonella Saccon, Alessandro Gava, Milovan Trivunovic, Sladjana Trivunovic, Armin Mujkanovic, Nusmira Mujkanovic, Roberto Botteon, Maria Rosa Rupolo, Eugenio Buriola, Agnese Coan, Antonella Marcolin, Gianni Perin, Tiziana Bortolotto, Massimo Lot, Giovanni Santantonio, Bruna Serafin, Nicolò Besa, Benedetti Franca, Fiorella D'Incau, Lorenzo Uliana, Franco Tavian, Daria De Pin, Paolo Braidò, Manuela Dell'Antonia, Costantino Braidò, Marta Braidò, Ivano Speranza, Cristina Marcomini, Danilo Cupioli, Alessandro Mion, Bruno Dal Fabbro, Elena Battistuzzi, rappresentati e difesi dall'avvocato Alessandra Cadalt, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Vittorio Veneto, viale S. Antonio Da Padova 6;

*per l'annullamento*

A) per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provv. prot. n1992/2622 del Responsabile area tecnica servizio urbanistica edilizia privata del 20 04 2017,; “Procedura abilitativa semplificata (PAS) – d. lgs. 3.3.2011 n. 28, art. 6 – diniego”;

- della deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 7.4.2017 avente ad oggetto “Approvazione del regolamento per la disciplina degli impianti alimentati da biomassa – biogas – digestati” pubblicata all'Albo Pretorio comunale il 13.4.2017 );  
3) del Regolamento allegato A alla delibera di cui sopra (doc. 2);

B) per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da RGM ENERGY SRL il 22\1\2018 :

del provvedimento del Comune di Orsago prot. n. 1992/8085 del 21.11.2017 nonché di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente, anche non conosciuto.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Orsago;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 2018 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La Società ricorrente in data 28 marzo 2017 ha presentato al Comune di Orsago un'istanza volta alla realizzazione di un impianto di piro gassificazione per produrre energia elettrica e calore con l'uso di biomasse vegetali sotto forma di cippato di legno vergine ottenuto da attività forestali mediante la procedura abilitativa semplificata di cui all'art. 6 del Dlgs. 3 marzo 2011, n. 28.

Secondo l'istanza l'impianto deve essere realizzato all'interno di un annesso rustico già esistente di circa 221 mq per il quale è prevista l'esecuzione di opere edilizie comportanti la demolizione e la ricostruzione di alcune pareti interne.

2. Il Comune con provvedimento prot. n. 1992/2622 del 20 aprile 2017, ha disposto l'interruzione del termine di 30 giorni per la formazione del silenzio assenso ed il divieto di effettuare l'intervento.

La motivazione è molto articolata e fa riferimento ad una molteplicità di elementi ostativi tra loro autonomi e indipendenti:

A) l'incompatibilità urbanistica del progetto data dalla destinazione E3 di tipo agricolo dell'area interessata perché:

- sulla stessa non sono ammessi interventi non agricoli;
- una deroga alla zonizzazione dello strumento urbanistico nell'ambito della procedura di autorizzazione semplificata prevista dall'art. 12, comma 7, del DPR 29 dicembre 2003, n. 387, è prevista solo nel caso di ricorso alla procedura di autorizzazione unica in capo alla Regione;
- non vi è il rispetto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo con riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari;
- mancano le principali opere di urbanizzazione per accedere al sito quali l'accesso al fondo, la viabilità asfaltata e l'illuminazione pubblica realizzabili previo rilascio di un permesso di costruire;

B) l'incompatibilità edilizia del progetto perché:

- sono previsti interventi che comportano il rilascio di un permesso di costruire quali le strutture tecniche esterne (l'essicatore, i piazzali, le rampe, la cabina per la consegna dell'energia, il cambio di destinazione d'uso da agricolo a produttivo);
- il contratto di affitto prodotto non corrisponde ai requisiti di legittimazione necessari alla realizzazione di tali interventi;

- l'edificio è gravato da un vincolo di destinazione d'uso ad annesso rurale agricolo ai sensi dell'art. 6 della legge regionale 5 marzo 1985, n. 24, istituito nel 2003;
- l'oggetto indicato nello stampato del Pas è lacunoso perché indica solo la produzione di energia elettrica di 95KW, non quella termica di 220 kW, né indica la potenza complessiva di combustione di 374 KW;
- l'area è priva di accesso dalla via pubblica;
- è previsto il mutamento di destinazione d'uso dell'edificio esistente, la modifica alle pareti murarie, una nuova ripartizione interna, manca il deposito degli elaborati tecnici previsti dalla normativa di settore per le opere in cemento armato, manca la documentazione relativa all'autorizzazione sismica;
- è prevista la realizzazione di un servizio igienico con scarico al suolo senza che vi sia la richiesta di autorizzazione e la documentazione per l'autorizzazione allo scarico fognario, pur essendovi l'obbligo di allacciamento;
- manca la documentazione in materia di abbattimento delle barriere architettoniche;
- manca la dichiarazione di conformità igienico sanitaria;

C) il contrasto con molteplici norme perché:

- con riguardo alla normativa sugli impianti di cui al DM 22 gennaio 2008, n. 37, sussiste l'obbligo, non assolto, di redazione di un progetto per la linea gas metano, per l'impianto parafulmini, e per gli impianti elettrici;
- è prevista la realizzazione di depositi esterni per lo stoccaggio delle biomasse subordinata a permesso di costruire, mancano gli elaborati per le opere in cemento armato e per l'autorizzazione sismica;
- riguardo alla cabina elettrica manca il titolo di proprietà, gli elaborati per le opere in cemento armato, e per l'autorizzazione sismica, non è verificabile il rispetto della distanza dai confini e dai fabbricati, né è chiaro il posizionamento della cabina rispetto al vincolo di metanodotto Snam;

D) manca l'indicazione delle distanze minime dai confini di proprietà, dalle abitazioni civili sparse, e dalle pertinenze;

E) l'area ed il sito individuati non sono idonei in quanto:

- non è rispettato il punto 2) della deliberazione della Giunta regionale n. 88 del 7 agosto 2012, che impone il rispetto degli atti di pianificazione territoriale e gli strumenti di tutela e gestione previste dalle specifiche normative di settore, con riguardo al paragrafo H (il sito ricade in zona di ricarica – linea delle risorgive, e di grado elevato per la vulnerabilità della falda freatica), ed al paragrafo J (si tratta di area che il PTRC classifica agropolitana in pianura inidonea all'ubicazione di impianti a biomasse qualora l'approvvigionamento contempli una frazione superiore al 30% di biomasse dedicate sul totale delle matrici necessarie al loro esercizio);

F) vi è un contrasto con la normativa relativa alla tutela dell'ambiente perché:

- manca l'autorizzazione unica ambientale per le emissioni in atmosfera dell'essicatore per la quale è stata prodotta solo la domanda presentata alla Provincia, che tuttavia è identica a quella precedente rigettata nel 2016;

- manca la domanda di rilascio dell'autorizzazione unica ambientale relativa allo scarico su suolo di acque di dilavamento dei piazzali di deposito della biomassa;

- manca la documentazione richiesta dal Dlgs. 13 agosto 2010, n. 155, relativa alla qualità dell'aria e dell'ambiente con riferimento alla zona di intervento;

G) vi è un contrasto con la normativa in materia di sicurezza in quanto:

- l'impianto si trova all'interno della zona di danno individuato dal piano di emergenza esterno relativo alla ditta Liquigas di Cordignano, attività a rischio di incidente rilevante, e pertanto per il rilascio del titolo edilizio è necessario acquisire il parere del Comitato tecnico regionale la cui richiesta deve essere avanzata dal Sindaco previa acquisizione della documentazione necessaria;

H) vi è la carenza delle necessarie autorizzazioni e del nulla osta del Comune (per il permesso di costruire per le opere di urbanizzazione e le emissioni acustiche), del

Genio civile (per l'autorizzazione sismica), della Provincia (per l'autorizzazione unica ambientale, per l'autorizzazione all'elettrodotto), dell'Arpav (per le emissioni in atmosfera), dell'Ulss – Spisal, dei vigili del fuoco (per la normativa sulla prevenzione incendi) del Comitato tecnico regionale (per la normativa sui rischi di incidenti rilevanti), dell'Anas (per il taglio e l'attraversamento di una strada statale per la costruzione dell'elettrodotto), di Enel distribuzione (per l'approvazione del progetto connesso alla rete elettrica), di Terna (per il benessere tecnico per la realizzazione della rete elettrica) e di Piave Servizi Srl (per l'allacciamento alla rete della fognatura nera);

I) manca l'autorizzazione della Regione perché, trattandosi di un impianto di biomassa che per le sue caratteristiche necessita dell'autorizzazione di altri enti, rientra nella competenza della Regione ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n. 453 del 2 marzo 2010, ed è la Regione che in quella sede potrà valutare l'eventuale rilascio di un titolo in deroga alla pianificazione dello strumento urbanistico, altrimenti non ottenibile con la procedura abilitativa semplificata;

L) vi sono carenze nella documentazione presentata con la procedura abilitativa semplificata in quanto:

- manca la dimostrazione della tracciabilità e rintracciabilità della biomassa di cui al DM 2 marzo 2010 del Ministero delle politiche agricole (per quanto riguarda il contratto preliminare di fornitura della biomassa che dovrebbe avere la stessa durata trentennale dell'impianto); la caldaia di soccorso in alcuni passaggi è indicata come alimentata a cippato, in altri a gas; il tragitto per l'apporto di biomassa è indicato in un'area priva delle necessarie opere di urbanizzazione; alcuni degli elaborati non sono leggibili; la procura prodotta per il conferimento dell'incarico alla sottoscrizione digitale non è sottoscritta dal legale rappresentante della Società, e l'istanza inserita nel portale telematico Suap ha delle lacune perché non indica correttamente la sua associazione agli enti destinatari, consentendo l'invio

immediato agli stessi; vi è un contrasto con tutti i punti individuati dalla relazione commissionata dal Comune al Prof. Giovanni Campeol.

2.3. Inoltre Comune, prosegue il ricorrente, con deliberazione consiliare n. 13 del 7 aprile 2017, ha approvato un regolamento avente ad oggetto la disciplina degli impianti alimentati a biomassa che dispone una serie di prescrizioni per la localizzazione di tale tipo di impianti in zona agricola che impedirebbe un'eventuale ripresentazione dell'istanza.

3. Con il ricorso in epigrafe il diniego è impugnato con dodici motivi.

3.1. Con il primo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 6 del Dlgs. . 3 marzo 2011, n. 28, degli artt. 1, comma 2, e 19 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, perché, in relazione alla lunga serie di documenti, autorizzazioni e nulla osta indicati come mancanti, il Comune anziché opporre un diniego avrebbe dovuto acquisirli d'ufficio come prescritto dalla prima delle norme citate, anche mediante la convocazione di una conferenza di servizi.

3.2. Con il secondo motivo, rivolto avverso l'affermata incompatibilità urbanistica, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 6 del Dlgs. . 3 marzo 2011, n. 28, dell'art. 12, comma 7, del Dlgs. 29 dicembre 2003, n. 387, del paragrafo 17 dell'allegato al DM 10 settembre 2010, delle deliberazione della Giunta regionale n. 2204 del 2008, n. 88 del 2012, e n. 453 del 2010, nonché del piano di tutela delle acque di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 842 del 2012, l'incompetenza, l'erroneità dei presupposti, il difetto di istruttoria e l'illogicità perché:

- l'art. 12, comma 7, del Dlgs. n. 387 del 2003, espressamente prevede che impianti di questo tipo possano essere ubicati anche in zone classificate agricole;
- l'art. 17 del DM 10 febbraio 2010, prevede che le Regioni possano individuare siti non idonei escludendo che possano provvedervi i singoli Comuni e la deliberazione della Giunta regionale n. 2204 del 2008 ammette l'ubicazione di tale tipo di impianti in zona agricola;



- la deliberazione n. 88 del 2012 ha individuato i siti non idonei ma tra questi non compare il sito interessato dall'impianto del ricorrente, il quale, per la limitata potenza e la mancanza della cogenerazione, può essere assentito mediante la procedura abilitativa semplificata di competenza del Comune e non necessita dell'autorizzazione unica della Regione;

- non può essere ostativa la classificazione come agropolitana dell'area, perché la normativa regionale dichiara incompatibili in questo caso solo gli impianti che utilizzino più del 30% di biomasse vegetali dedicate, cosa che non avviene per l'impianto in esame in cui è utilizzato il cippato forestale.

Su tali premesse il ricorrente sostiene che l'intervento deve ritenersi senz'altro ammissibile in zona agricola, con conseguente utilizzabilità di un annesso rustico.

La competenza al rilascio del titolo abilitativo deve ritenersi del Comune anche perché a questo è demandata dalla deliberazione di Giunta regionale n. 453 del 2010 per gli impianti di potenza inferiore a 200 kWe ed erroneamente il Comune ritiene necessaria l'autorizzazione regionale perché sono necessarie altre autorizzazioni oltre a quella comunale, in quanto tale regola vale solo per impianti di potenza superiore alla soglia citata.

Quanto all'asserito mancato rispetto del vincolo di metanodotto va osservato che il problema si pone solo con riguardo al tratto di elettrodotto interrato, per il quale è stato richiesto il parere alla Snam, ed uguale domanda è stata inoltrata a tutti i gestori di sottoservizi.

Quanto all'asserita carenza di accesso e delle altre opere di urbanizzazione, in realtà esiste una strada provata ed il traffico indotto di 67 mezzi all'anno non giustifica la richiesta di installazione dell'illuminazione pubblica.

Contrariamente a quanto affermato dal Comune non è ravvisabile alcun contrasto con gli strumenti di pianificazione territoriale vigenti.

3.3. Con il terzo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 15 delle norme tecniche di attuazione allegate al Piano di tutela delle acque della Regione Veneto, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 842 del 2012, l'incompetenza, l'erroneità di presupposti, il difetto di istruttoria e l'illogicità manifesta in quanto, contrariamente a quanto afferma il provvedimento impugnato, nelle more delle direttive regionali per la delimitazione delle aree di salvaguardia, vale una fascia di rispetto di 200 m dal punto di captazione di acque sotterranee o superficiali, ma nel caso di specie non sussiste alcun punto di captazione.

3.4. Con il quarto motivo il ricorrente lamenta, sotto altro profilo, la violazione dell'art. 12, comma 3, del Dlgs. N. 387 del 2003, del DM 10 settembre 2010, dell'art. 6 del Dlgs. n. 28 del 2011, perché, con riguardo all'asserita mancanza dei titoli edilizi relativi alle opere connesse e alle infrastrutture, gli stessi non sono necessari, in quanto l'autorizzazione o il titolo conseguente alla procedura abilitativa semplificata devono ritenersi comprensivi oltre che dell'impianto, anche delle opere accessorie.

3.5. Con il quinto motivo il ricorrente lamenta la violazione della deliberazione della Giunta regionale n. 856 del 2012, e la carenza di motivazione, perché, con riguardo all'asserita violazione delle distanze prescritte da tale deliberazione, va osservato che la stessa non trova applicazione nel caso di specie, dato che riguarda solo le categorie di impianti da fonti di energia rinnovabili alimentati da materiale derivante da allevamento, e comunque tali norme avevano una valenza transitoria che è venuta meno per effetto dell'approvazione della deliberazione di Giunta n. 88 del 2012, fermo restando che la potenza dell'impianto riferita correttamente alla potenza elettrica e non a quella termica come indicato dal Comune, comporta la qualificazione dello stesso come rientrante nella classe dimensionale 1 e non nella 2, rispetto alla quale le distanze sono minori e sono comunque tutte rispettate.

3.6. Con il sesto motivo il ricorrente lamenta la carenza di motivazione, la violazione dell'art. 11 del DPR n. 380 del 2001, e dell'art. 6 del Dlgs. n. 28 del 2011, perché il

contratto di affitto ha la durata di 9 anni, è rinnovabile automaticamente con facoltà di disdetta per il solo conduttore, consente l'uso per la produzione di energia elettrica e termica.

Pertanto non è possibile comprendere per quali ragioni il Comune affermi che difettano idonei titoli di legittimazione in ordine alla tipologia di intervento.

3.7. Con il settimo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 6 del Dlgs. n. 28 del 2011, la carenza di istruttoria e l'erroneità di presupposti perché le caratteristiche della cabina elettrica e la sua ubicazioni sono descritte in modo dettagliato, ed eventuali difficoltà di lettura dei relativi file dipende dalla scarsa definizione degli stessi necessaria per caricarli nel portale Unipass.

La presenza dello stabilimento Liquigas non può ritenersi ostativa, perché rispetto alla normativa sugli impianti soggetti alla disciplina dei rischi di incidenti rilevanti, il pirogassificatore da realizzare ricade nella zona bianca, esterna all'area di danno, e destinata alla dislocazione delle risorse umane e strumentali dei soccorritori.

3.8. Con l'ottavo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 50 del regolamento edilizio del Comune, la carenza di motivazione, l'illogicità manifesta e la disparità di trattamento con riguardo all'asserita mancanza di allacciamento alla fognatura, perché l'istanza chiarisce che il locale spogliatoio bagno utilizzerà una vasca Imhoff e un impianto di subirrigazione a causa della mancanza di una rete di fognature sufficientemente vicina.

3.9. Con il nono motivo il ricorrente lamenta sotto altro profilo la violazione dell'art. 6 del Dlgs. n. 28 del 2011, e la carenza di istruttoria perché, con riguardo alla pretesa carenza di documentazione in materia di barriere architettoniche e di conformità igienico sanitaria, in realtà il tecnico progettista ha dichiarato il rispetto delle normative richiamate, e il Comune non può non tener conto di tale dichiarazione, salvo che la ritenga mendace, ma in tal caso avrebbe dovuto assumere i provvedimenti conseguenti.

3.10. Con il decimo motivo il ricorrente lamenta l'incompetenza, la violazione della deliberazione della Giunta regionale n. 1775 del 2013, e la carenza di motivazione perché nell'ambito della procedura unitaria e sostitutiva del procedimento abilitativo semplificato non è necessario richiedere l'autorizzazione unica ambientale per le emissioni in atmosfera, e comunque la relativa istanza è stata allegata e sulla stessa la Provincia ha affermato che non vi è necessità di ottenerla, mentre la tipologia di impianto non ricade tra quelli per i quali sia necessaria l'autorizzazione per lo smaltimento delle acque di dilavamento dei piazzali.

3.11. Con l'undicesimo motivo il ricorrente lamenta, sotto altro profilo, la violazione dell'art. 6 del Dlgs. n. 28 del 2011, e l'illogicità manifesta in quanto rispetto agli impianti soggetti alla procedura abilitativa semplificata la valutazione della compatibilità ambientale deve ritenersi già effettuata a monte dal legislatore, e pertanto non vi è spazio per le contestazioni che vengono mosse.

3.12. Con il dodicesimo motivo il ricorrente lamenta nuovamente, ma sotto altro profilo, la violazione dell'art. 6 del Dlgs. n. 28 del 2011, e l'illogicità manifesta in quanto la carenza e l'errore documentale evidenziato dal provvedimento impugnato riguardo alla mancata allegazione della firma digitale del delegante è stato rimediato mediante ratifica dell'operato del procuratore, e non può di per sé sola giustificare il provvedimento inibitorio l'erronea trasmissione del solo frontespizio del contratto, mentre non è necessaria la documentazione relativa alla tracciabilità della biomassa, richiesta dalla normativa richiamata solo in caso di fruizione degli incentivi relativi ai c.d. certificati verdi.

4. Avverso il regolamento "per la disciplina degli impianti alimentati da biomassa – biogas – digestati" approvato con deliberazione consiliare n. 13 del 7 aprile 2017, il ricorrente propone due motivi.

4.1. Con il primo lamenta l'incompetenza, la violazione dell'art. 12, comma 10, del Dlgs. n. 387 del 2003, del paragrafo 1.2 dell'allegato al DM 10 settembre 2010, delle

deliberazioni della Giunta regionale n. 2204 del 2008, n. 88 del 2012 e n. 453 del 2010 perché vengono poste una serie di limitazioni e l'obbligo di rispetto di determinate distanze dalle abitazioni e da altri elementi (quali i fondi coltivati, impianti simili ecc.) diverse da quelle previste dalla normativa statale e regionale e che non spetta al Comune adottare.

4.2. Con il secondo motivo proposto avverso il regolamento lamenta lo sviamento, perché l'atto normativo persegue solo lo scopo di bloccare l'iniziativa del ricorrente.

5. Infine il ricorrente chiede il risarcimento dei danni subiti a causa dell'illegittima attività del Comune in ordine agli acconti già versati al fornitore dell'impianto e al mancato conseguimento degli incentivi statali connessi alla sua realizzazione entro il 31 dicembre 2017.

6. Si è costituito in giudizio il Comune di Orsago eccependo l'inammissibilità dell'impugnazione del regolamento e replicando puntualmente alle censure proposte, concludendo infine per la reiezione del ricorso.

E' intervenuto in giudizio ad opponendum un gruppo di cittadini residenti nelle immediate vicinanze, uno dei quali è anche il Presidente di un comitato denominato "No pirogassificatore in Orsago".

Con ordinanza n. 312 del 29 giugno 2017, è stata accolta la domanda cautelare.

In appello il Consiglio di Stato, Sez. IV, con ordinanza n. 3897 del 15 settembre 2017, ha motivatamente respinto la domanda cautelare proposta in primo grado.

Il Comune, che con PEC del 19 luglio 2017, a seguito dell'accoglimento della domanda cautelare in primo grado aveva riattivato il procedimento istruttorio relativo all'istanza, a seguito dell'appello cautelare con il quale è stata respinta la domanda cautelare proposta in primo grado, con provvedimento prot. n. 1992/8085 del 21 novembre 2017, ha rinnovato e confermato l'inibitoria oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo.

7. Avverso tale provvedimento il ricorrente propone motivi aggiunti per le censure:

- 1) di illegittimità derivata;
- 2) di violazione dell'art. 6 del Dlgs. n. 28 del 2011 perché il proprio impianto, essendo di potenza inferiore alla soglia di 200kw, deve essere autorizzato dal Comune mediante la procedura abilitativa semplificata e non dalla Regione e mediante tale procedura deve ritenersi realizzabile anche in zona agricola;
- 3) carenza di motivazione, erroneità di presupposti e difetto di istruttoria perché non ha alcun rilievo la circostanza che l'impianto verrà a sorgere in "zona bianca" non di danno (a circa 650 m) dallo stabilimento Liquigas, classificato a rischio di incidente rilevante;
- 4) violazione del principio di divieto dell'aggravio del procedimento ed illogicità manifesta perché il Comune pone a carico del ricorrente l'onere di produrre i pareri di altre Amministrazioni anziché procedere esso stesso alla loro acquisizione mediante il ricorso alla conferenza di servizi.

8. Alla pubblica udienza del 25 ottobre 2018, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. In via preliminare deve essere accolta l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione dell'intervento del Comitato sollevata dal ricorrente, perché non è stata dimostrata la sussistenza dei requisiti di non occasionalità e stabilità della sua funzione di tutela e promozione dei valori ambientali e paesaggistici (cfr. Tar Campania, Salerno, Sez. II, 16 novembre 2016, n. 2504; id. 8 luglio 2014, n. 1228) che appaiono prima facie smentiti dalla circostanza che il medesimo è stato costituito in occasione dell'intervento oggetto della controversia.

Nondimeno l'intervento ad opponendum deve essere dichiarato ammissibile con riguardo ai singoli intervenienti che allegano di essere residenti nelle immediate vicinanze dell'impianto e di ricevere dei pregiudizi di carattere ambientale oltre che

patrimoniale alle loro proprietà e ciò integra i presupposti per la loro legittimazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 31 marzo 2011, n. 1979).

10. Sempre in via preliminare deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'impugnazione del regolamento approvato con deliberazione consiliare n. 13 del 7 aprile 2017, perché si tratta di un atto normativo inidoneo a configurare qualsiasi profilo di lesività per il ricorrente, in quanto, essendo entrato in vigore successivamente all'adozione del provvedimento inibitorio impugnato, non si applica alla fattispecie controversa e, per divenire impugnabile, richiede necessariamente di atto applicativo che ne renda attuale la lesività.

11. Parimenti inammissibili sono i motivi aggiunti con i quali è impugnato l'atto con il quale il Comune si è limitato ad una mera conferma, non accompagnata da una nuova attività istruttoria, del provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo (circa l'inammissibilità dell'impugnazione dell'atto meramente confermativo e la sua distinzione da quello confermativo ex pluribus cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 10 aprile 2018, n. 2172).

12. Nel merito, ad un più approfondito esame di quello svolto in sede cautelare, che tiene conto anche delle indicazioni contenute nella motivata ordinanza con la quale è stata in appello riformata l'ordinanza cautelare di primo grado, il ricorso si rivela infondato e deve essere respinto.

Infatti è infondato il secondo motivo di ricorso e, poiché il provvedimento di inibitoria è un atto plurimotivato che si regge su una molteplicità di autonomi motivi di diniego, l'infondatezza delle censure proposte avverso un solo capo di motivazione è sufficiente a sorreggere la legittimità dell'intero provvedimento impugnato, e comporta anche l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse di tutti i motivi proposti avverso gli altri capi di motivazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 13 settembre 2018 n. 5360; Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 3 agosto 2018, n. 272; Consiglio di Stato, Sez. V, 17 maggio 2018 n. 2960).

Contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente una corretta interpretazione delle norme conduce alla conclusione che la realizzazione di un impianto alimentato da fonti energetiche rinnovabili in zona agricola, e quindi con una destinazione urbanistica non conforme alla tipologia di impianto produttivo da realizzare, non può essere conseguita mediante il ricorso alla procedura abilitativa semplificata di cui all'art. 6 del Dlgs. 28 del 2011 di competenza comunale, ma necessita del ricorso alla procedura di autorizzazione unica di competenza regionale che, ove l'intervento venga ritenuto compatibile, comporta la necessaria variante agli strumenti urbanistici vigenti.

Sul punto va infatti tenuto conto che vi è stato un susseguirsi di norme non compiutamente coordinate tra loro, e che pertanto il loro coordinamento deve essere compiuto dall'interprete.

Originariamente la competenza ad autorizzare tale tipo di impianti era solo della Regione.

L'art. 12, comma 7, del Dlgs. n. 387 del 2003, prevedeva che “gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici”.

Come è stato condivisibilmente affermato in giurisprudenza, tale norma non deve essere interpretata nel senso di consentire tout court la realizzazione di tali impianti in aree agricole, ma, più semplicemente, nel senso di una norma che prevede una facoltà in capo alle Regioni di disporre in tal senso (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 marzo 2017, n. 1298) tenuto conto che è stata emanata in un contesto, come ricordato, che concentrava solo in capo alla Regione la competenza in materia.

Il Dlgs. n. 28 del 2011 ha introdotto, accanto alla procedura di “autorizzazione unica” di competenza regionale, la distinta procedura abilitativa semplificata, che sostanzialmente è una denuncia di inizio attività, di competenza comunale.



Dal complesso di tali norme è pertanto ricavabile la regola, incompatibile con le argomentazioni di segno contrario sviluppate via via dal ricorrente, che un impianto alimentato da fonti di energia rinnovabili da localizzare in zona non compatibile con lo stesso di tipo agricolo, è possibile solo mediante l'autorizzazione unica che comporti variante allo strumento urbanistico, e non mediante la procedura abilitativa semplificata che implica e presuppone la compatibilità urbanistica dell'intervento (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 luglio 2017, n. 3565; Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 marzo 2017, n. 1298), come si ricava univocamente dalla circostanza che l'art. 6, comma 2, del Dlgs. 28 del 2011, richiede espressamente che il progettista attesti "la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati" circoscrivendo pertanto in modo espresso la praticabilità della procedura abilitativa semplificata solo con riguardo agli impianti conformi alla pianificazione urbanistica vigente.

Nel caso in esame trattandosi di un impianto produttivo privo dei requisiti di carattere soggettivo ed oggettivo richiesti dagli artt. 44 e seguenti della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, per l'edificabilità in zona agricola, difetta il requisito della compatibilità urbanistica alla quale è subordinato il ricorso alla procedura abilitativa semplificata.

Per completezza va soggiunto che anche le ulteriori argomentazioni proposte dal ricorrente circa la competenza del Comune anziché della Regione non sono condivisibili, perché non tengono conto che la soglia cui fa riferimento la tabella A) allegata al Dlgs. n. 387 del 2003, è alla "capacità di generazione" ai sensi dell'art. 12, comma 5, del medesimo decreto (la capacità di generazione nel caso di specie è pari a 315 Kw, superiore alla soglia di 200 Kw) e anche secondo l'allegato A alla Dgr n. 453 del 2010, la competenza risulta in capo alla Regione trattandosi di impianto da fonti energetiche rinnovabili da biomassa con potenza termica installata di 374 Kw

che pur avendo una potenza minore a 1 MWt, necessita comunque di un'altra autorizzazione oltre a quella comunale.

13. Quanto esposto comporta anche la reiezione della domanda di risarcimento perché quanto al diniego, che si è rivelato legittimo, non è ravvisabile il presupposto dell'ingiustizia del pregiudizio subito, quanto al regolamento perché non è ravvisabile un nesso causale tra lo stesso ed i danni derivanti dal mancato conseguimento degli incentivi statali connessi alla realizzazione entro il 31 dicembre 2017, atteso che un tale tipo di danno deve essere ascritto esclusivamente alla condotta del ricorrente che dopo l'entrata in vigore del regolamento non ha presentato alcuna nuova istanza.

14. In definitiva deve essere dichiarato il difetto di legittimazione del Comitato "No pirogassificatore in Orsago", deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'impugnazione del regolamento e dei motivi aggiunti, mentre il ricorso introduttivo deve essere respinto unitamente alla domanda risarcitoria.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, dichiara il difetto di legittimazione all'intervento del Comitato "No pirogassificatore in Orsago", dichiara l'inammissibilità dell'impugnazione del regolamento approvato con deliberazione consiliare n. 13 del 7 aprile 2017 e dei motivi aggiunti, e respinge il ricorso introduttivo.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese di giudizio in favore del Comune di Orsago liquidandole nella somma di € 5.000,00 a titolo di compensi e spese oltre ad iva e cpa, e le compensa integralmente rispetto agli intervenienti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2018 con  
l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Stefano Mielli**

**IL PRESIDENTE**

**Alberto Pasi**

**IL SEGRETARIO**