

Miti e leggende sul procedimento di autorizzazione unica per la realizzazione di impianti alimentati a biogas/biomasse

Appunti per il Convegno dei Comitati nazionali No Biogas No Biomasse del 25 maggio 2013 (Assisi), con alcune proposte di riforma*¹

PRIMA BOZZA

di Michele Greco - Avvocato del Foro di Grosseto. Già Docente di Diritto dell'ambiente all'Università Cattolica e all'Alta Scuola per l'Ambiente (ASA) di Brescia (www.grecostudiolegaleorbetello.it; greco@grecostudiolegaleorbetello.it)

SOMMARIO. *Premessa; 1. La pubblica utilità; 2. La localizzazione degli impianti 3. Il ruolo degli uffici comunali.. 4..delle altre amministrazioni partecipanti alla conferenza dei servizi; 5....e del Sindaco; 6. La disponibilità del terreno; 7. La partecipazione dei confinanti e dei comitati; 8. Proposte di riforma 9. Addenda*

Premessa

Circolano una serie di falsi miti intorno ai procedimenti di autorizzazione unica per la realizzazione di impianti alimentati a biomasse/biogas, grazie ai quali molte amministrazioni stanno rilasciando autorizzazioni a proponenti di progetti che, se osservate attentamente le disposizioni di legge in materia, non ne avrebbero diritto.

Analizziamoli uno ad uno, cercando di comprendere cosa dice la normativa in materia.

In conclusione, alcune proposte di riforma.

¹ Lo scritto non ha alcuna pretesa di esaustività; trattasi della mera trascrizione -

1. La pubblica utilità

Tutto parte della direttiva comunitaria n. 77/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recepita nel nostro paese dal D. Lgs. 387/2003 e successivamente abrogata e sostituita dalla direttiva 28/2009, a sua volta recepita nel nostro paese dal D. Lgs. 28/2011.

Nonostante questo intreccio normativo, paradossalmente, a regolamentare la più gran parte dei procedimenti di autorizzazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile nel nostro ordinamento è un unico articolo, l'art. 12 del D. Lgs. 387/2003.

Partiamo dal comma 1, dove è regolamentata la cd. "**pubblica utilità**" (primo mito da sfatare).

"Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti"

Come è dato vedere, le opere per la realizzazione di questi impianti acquisiscono la pubblica utilità **soltanto DOPO l'autorizzazione**, rilasciata a seguito della verifica del rispetto di tutta la normativa vigente in materia ambientale, paesaggistica, sanitaria, urbanistica (con la precisazioni di cui appresso).

A conferma di ciò, si legga Consiglio di Stato n. 175/2012:

"l'art. 12 attribuisce la qualificazione di opera di pubblica utilità solo alle opere che già abbiano ottenuto l'autorizzazione unica, la quale sconta l'avvenuta verifica del rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico (e che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico)".

Ogni tipo di pressione esercitata da parte dei soggetti proponenti nei confronti delle pubbliche amministrazioni per convincerle a rilasciare in fretta le autorizzazioni, giacché ci troveremmo di fronte ad impianti di pubblica utilità, è pertanto - oltre che indebita - priva di qualsiasi fondamento normativo e perciò illegittima.

2. Localizzazione degli impianti

Quanto alla localizzazione, rilevano i commi 3, 7 e 10 dell'art. 21 D. Lgs 387/2003, più specificamente rivolti alla **localizzazione** degli impianti:

"3. La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico [...]

7. 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. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come 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.

10. In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Le regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali".

Come dato vedere, i commi 3 e 7 testé richiamati affermano inequivocabilmente che l'autorizzazione unica deve essere rilasciata

"nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico", e che nell'ubicazione degli impianti "si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale".

Con ciò, si ha conferma di quanto affermato nel punto che precede: gli impianti dovranno essere collocati nel territorio nel rispetto della normativa vigente in ogni settore di tutela (ambientale, paesaggistica, dei beni culturali e rurali).

Il comma 10 dell'art. 12, si è visto, affida la determinazione dei parametri per il corretto inserimento degli impianti nel territorio a linee guida nazionali (emanate con D.M. sviluppo economico del 10 settembre 2010).

La scelta del legislatore è dovuta al fatto che la localizzazione sul territorio di questa tipologia di impianti attiva numerose materie - riconducibili a valori costituzionali fondamentali - in relazione alle quali l'art. 117 della Costituzione ripartisce tra vari livelli di governo la potestà legislativa, riservata per alcune (ambiente e tutela ecosistemi) in via esclusiva allo Stato, per altre (gestione del territorio, energia, salute) alla competenza concorrente di Stato e Regioni, in cui il primo fornisce i principi e le seconde la normativa di dettaglio.

Con la precisazione che, nel bilanciamento tra la tutela dei valori costituzionali ambiente/paesaggio e la produzione di energia da fonti rinnovabili, i primi non possono mai risultare recessivi rispetto alla seconda. In questo senso, tra i tanti, TAR Sardegna n. 2082/2006:

"nessuna norma o principio, a livello comunitario o nazionale, riconosce come prevalente l'esigenza energetica rispetto a quella di tutela paesaggistica" (in termini TAR Toscana n. 1536/2009).

Addirittura, TAR Abruzzo n. 73/2012 ha espressamente affermato che nella gerarchia dei valori costituzionali,

"l'interesse alla tutela dell'ambiente prevale sul pur importante interesse economico alla realizzazione dell'iniziativa".

Quanto detto per ambiente e paesaggio, vale a maggior ragione quando ad essere messo a rischio è il primario valore costituzionale

della salute garantito dall'art. 32, a fronte del quale ogni altro interesse risulta recessivo.

Deve essere pertanto attentamente gestito l'ambito di delimitazione di ognuna delle competenze, senza che mai le materie salute e ambiente/paesaggio vengano pretermesse a fronte dell'esigenza energetica e/o l'interesse economico alla realizzazione dell'impianto, ed è per questo che si è affidato a linee guida nazionali la definizione preventiva dei criteri di idoneità e non idoneità (essendo in primo luogo coinvolti in queste scelte materie di competenza statale, quali il paesaggio e l'ambiente), lasciando alle regioni (nell'esercizio della propria potestà legislativa concorrente in materia di gestione del territorio, energia e salute) il compito di disciplinare nel dettaglio i soli criteri di non idoneità.

Fatto salvo - come avremo modo di vedere in seguito - il ruolo delle province e dei comuni nella pianificazione e zonizzazione del territorio, che seppur non può mai debordare in ambiti riservati alla legislazione regionale o statale, neanche può essere a sua volta pretermesso.

Le linee guida servono in definitiva a stabilire preventivamente *chi* può fare *cosa* tra i vari livelli di governo, e questo a vantaggio prima di tutti dei proponenti i quali, prima di presentare una domanda di autorizzazione unica, sono - o meglio: dovrebbero essere - in grado di verificare se il luogo da loro prescelto per la localizzazione dell'impianto è conforme ai parametri normativi di riferimento.

E' proprio perché si trovano a disciplinare il complesso intreccio di valori costituzionali sopra richiamato che le linee guida hanno valore di "*principi fondamentali della materia*", così come esplicitato nella deliberazione del Consiglio dei ministri 28 luglio 2011, ed hanno pertanto un valore primario nella gerarchia delle fonti del diritto (addirittura quasi-costituzionale), assolutamente inderogabile.

Ciò precisato sul valore giuridico e sulla posizione che ricoprono nella gerarchia delle fonti del diritto, vediamo cosa dispongono, nello specifico, le Linee guida nazionali di cui al D.M. sviluppo economico del 10 settembre 2010 sui criteri di idoneità e inidoneità.

All'art. 16 (criteri generali) co. 1 lettera *d*), le Linee guida indicano quali luoghi *idonei* ad accogliere gli impianti le "aree già degradate da attività antropiche [...], siti industriali, cave, discariche [...]", oltre a

precisare, alla lettera e), che l'impianto deve integrarsi “con le tradizioni agroalimentari locali”.

Quanto alle aree *non idonee*, l'art. 17 ribadisce quanto già affermato dal D. Lgs. 387/2003, *i.e.* che queste sono individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing*.

All'allegato 3 delle linee guida, sono tuttavia già elencati i “criteri per l'individuazione delle aree non idonee” che dovranno essere recepiti dalle Regioni (e che, fino a quel momento, in ossequio nuovamente all'art. 12 co. 10 D. Lgs. 387/2003, saranno direttamente applicabili nel territorio regionale).

Tra questi, rileva in particolare dal punto di vista localizzativo la lettera f), a mente della quale sono da ritenersi non idonee le zone particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno delle seguenti aree:

- poste all'interno di coni visuali la cui immagine è storicizzata e identifica i luoghi anche in termini di notorietà internazionale e attrattiva turistica;
- dichiarate di notevole interesse pubblico;
- naturali protette, con particolare riferimento alle riserve naturali, ed aree contigue;
- zone umide di importanza internazionale designate ai sensi della Convenzione di Ramsar;
- incluse nella Rete Natura 2000;
- importanti Bird Areas (I.B.A.);
- agricole DOP;
- paesaggisticamente vincolate ai sensi del D. Lgs. 42/2004.

Opportunamente ricapitolando: in nessun modo la normativa in materia ha liberalizzato la localizzazione degli impianti per la produzione di energia rinnovabile (il *favor* legislativo di cui spesso si parla a proposito di impianti per la produzione di energia rinnovabile c'è, ma è di carattere *procedurale* - semplificazione dei procedimenti - e non *sostanziale*, in termini di deregolamentazione),

nel cui rispetto dovranno anzi essere osservati i parametri imposti dai diversi livelli di governo, statale e regionale.

Il luogo in cui questo bilanciamento deve avvenire è la cosiddetta conferenza dei servizi.

L'art. 12 del D.Lgs. 387 del 2003 ci dice che, a seguito della presentazione di una domanda di autorizzazione unica, deve essere convocata una conferenza dei servizi, alla quale dovranno partecipare tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento.

Questa conferenza dei servizi la giurisprudenza ha chiarito avere carattere *decisorio*. Ciò significa che la decisione finale (motivata) verrà assunta sulla base delle posizioni prevalenti che sono state espresse all'interno della conferenza, dalle quali l'amministrazione procedente - incarnata dal presidente della conferenza, normalmente il dirigente del settore ambiente e/o energia - non potrà prescindere.

Quindi, in questa sede (e solo in questa sede), che non è altro che l'ufficio di una provincia (o, raramente, di una regione) in cui si riuniscono (in una o più sedute) i delegati delle varie amministrazioni, saranno resi tutti i pareri. Tra questi pareri vi dovranno essere obbligatoriamente – perché altrimenti si incorrerà (come minimo) nel vizio di eccesso di potere per carenza di istruttoria, censurabile di fronte al giudice amministrativo – anche quelli (tra gli altri) di:

- ASL;
- ARPA;
- Vigili del Fuoco (sopra una certa soglia);
- Soprintendenze (beni paesaggistici; beni archeologici), qualora vi siano territori interessati da profili di tutela di loro competenza;
- Ente Parco (in presenza di area protetta o zona contigua ad essa);
- Comuni, ovviamente.

3. Il ruolo degli uffici comunali...

La risposta che i cittadini o i comitati locali ricevono nel momento in cui si rivolgono agli uffici comunali per avere spiegazioni sulle "voci" che girano a proposito della realizzazione di un impianto alimentato a biogas/biomasse (oppure sui lavori che sono appena iniziati in una data area) è, molto spesso (salvi i casi in cui ci

troviamo in ipotesi di autorizzazione semplificata, gestita direttamente dal comune), una generica affermazione di ignoranza (nel senso: non ne sappiamo nulla) accompagnata da una scrollata di spalle e dall'invito a rivolgersi alla provincia, che è il soggetto di fronte al quale si svolgerà la conferenza dei servizi (e che - si afferma - deciderà in totale autonomia, oltre ed indipendentemente da quello che sarà il parere degli uffici comunali).

Non è così.

Come si è avuto modo di anticipare nel punto che precede, è vero che il luogo in cui verranno raccolti tutti i pareri delle amministrazioni interessate (tra cui il comune) è la conferenza dei servizi, che dovrebbe svolgersi di fronte alla regione ma che quasi sempre è delegata alla provincia, ma non è altrettanto vero che la decisione verrà poi assunta oltre ed indipendentemente dai predetti pareri.

Trattandosi di conferenza dei servizi decisoria, regolamentata dall'art. 14 l. 241/1990, la determinazione motivata del procedimento (che sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti) sarà presa "*valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse*" (art. 14 comma 6 bis).

Non solo.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 quater co. 3 l. 241/1990, "ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità", la questione "è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessante giorni..".

Il comune quindi non solo *può*, ma *deve* attivare tutta una serie di verifiche (di competenza dei vari uffici), i cui esiti porteranno poi al parere che confluirà nella conferenza dei servizi.

Del pari, anche i singoli uffici interni della provincia dovranno attivare tutta una serie di verifiche che confluiranno all'interno della conferenza dei servizi, e così anche tutte le altre amministrazioni coinvolte (ASL; ARPA; Soprintendenze etc.).

Primo livello di verifica: compatibilità con la strumentazione urbanistica e con i piani di governo del territorio

La prima verifica che il comune, così come i singoli uffici interni alla provincia, devono effettuare nel merito del progetto presentato è quella di coerenza e compatibilità dell'impianto con la strumentazione urbanistica e con i piani di governo del territorio che gli enti locali si sono dati.

In Toscana, ad esempio, la provincia approva il piano territoriale di coordinamento; il comune il piano strutturale e il regolamento urbanistico; anche la regione, in questo sistema di pianificazione a cerchi concentrici, a sua volta approva un piano d'indirizzo territoriale (sovraordinato rispetto ai piani degli enti locali).

Ne consegue che il progetto deve essere rispettoso di questi atti di pianificazione multilivello.

Nel concreto, l'ufficio tecnico dovrà verificare nel dettaglio se nell'area in cui si vuole realizzare l'impianto sussistono vincoli di governo del territorio di carattere comunale, provinciale o regionale (anche sotto il profilo non strettamente urbanistico giacché, come sappiamo, molto spesso nei regolamenti urbanistici, nei piani strutturali dei comuni e nei piani territoriali di coordinamento provinciali si individuano aree di rilevante pregio ambientale, invariante strutturale, nelle quali le possibilità edificatorie sono ridotte al minimo).

A questo proposito, è necessaria una ulteriore precisazione.

Molto spesso i comuni vengono tratti in inganno a causa dell'inciso contenuto nell'art. 12 comma 3 del D. Lgs 387/2003 sopra citato, ove si afferma che l'autorizzazione unica "*costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico*".

Questo non significa che gli impianti per la produzione di energie rinnovabili possono essere collocati ovunque, nel territorio comunale, ignorando - ovvero, ancor peggio, manifestamente violando - i tratti fondamentali della strumentazione urbanistica che il comune (o la provincia) si sono dati nell'esercizio delle proprie prerogative nella disciplina del territorio.

Al contrario.

La localizzazione dovrà essere rispettosa dei parametri di zona contenuti nella strumentazione urbanistica, e soltanto a fronte di motivate e comprovate esigenze (senza in alcun modo stravolgere la *ratio* stessa dell'atto di pianificazione, nel rispetto peraltro dei subprocedimenti che la legislazione regionale eventualmente preveda per l'adozione delle varianti) sarà possibile andare in variante in sede di rilascio di autorizzazione unica.

In tal senso, è illuminante quanto affermato da TAR Piemonte n. 1342/2011:

"L'effetto di variante dell'autorizzazione unica non significa prevalenza sostanziale di questo procedimento sulle scelte di pianificazione, quasi che la realizzazione di un impianto di cogenerazione potesse stravolgere le linee di programmazione dell'uso del territorio che ciascuna amministrazione correttamente si pone: se così non fosse, se l'eventuale dissenso del Comune sotto il profilo urbanistico potesse essere superato sul semplice rilievo che, in ogni caso, l'autorizzazione unica produce di diritto la variazione delle previsioni urbanistiche ostative alla realizzazione dell'impianto, tanto varrebbe non invitarla neppure, l'Amministrazione Comunale, a partecipare ai lavori della conferenza.

Né 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. Ciò non significa, peraltro, che l'Amministrazione comunale sia titolare di un potenziale potere di "veto" in ordine alla realizzazione dell'impianto: significa soltanto che, nell'ambito della conferenza di servizi decisoria di cui al citato articolo 12, l'eventuale dissenso del Comune deve essere preso in adeguata considerazione, attentamente ponderato ed eventualmente superato nella determinazione conclusiva, ma sempre sulla scorta di una motivazione adeguata che dia conto delle posizioni prevalenti emerse in seno alla conferenza e delle ragioni per cui l'insediamento è stato ritenuto, nel confronto dialettico dei vari interessi pubblici, compatibile con le caratteristiche dell'area interessata

[...]".

Nella sentenza citata il Tar Piemonte ha accolto il ricorso presentato dal Comune di Luserna S.G. avverso la determinazione di approvazione di un impianto di cogenerazione alimentato da biomassa legnosa rilasciata dal dirigente dell'ufficio responsabile della Provincia di Torino, ritenendo fondate le contestazioni sollevate dal comune, secondo il quale il proprio dissenso non era stato adeguatamente considerato dalla conferenza in sede di determinazione conclusiva, in violazione dei dettami dell'art. 14 l. 241/1990 sopra richiamati.

In alcuni casi interviene, nelle verifiche in materia di gestione del territorio, anche il competente ufficio della regione, in presenza ad esempio di una legislazione regionale sulla capacità d'uso del suolo. E' questo il caso nuovamente della regione Piemonte, in cui alcuni impianti sono stati bocciati (anche) perché in contrasto con la D.G.R. n. 6-3315/2012 sulle caratteristiche pedologiche dei terreni interessati dall'intervento (v. così Determinazione n. 4859 del 3 ottobre 2012 del Dirigente del servizio ambiente della Provincia di Asti, con riferimento ad impianto proposto nel Comune di Cunico).

Secondo livello di verifica – viabilità

Altro livello di verifica sarà quello sul traffico indotto.

L'ufficio deputato alla verifica dell'impatto sul traffico nel caso del comune potrà essere la Polizia Municipale, nel caso della provincia l'ufficio viabilità (qualora presente, anche nel comune).

Questi uffici dovranno verificare innanzitutto se i dati indicati dal proponente corrispondono al vero (molto spesso nei progetti sono dati riportati sul traffico totalmente inventieri e falsati), avuto riguardo al rapporto tra la portata dei mezzi di trasporto che verranno utilizzati, l'approvvigionamento di biomasse necessario per alimentare l'impianto e il periodo di raccolta (se si tratta di biomasse agricole), e verificare quindi se la viabilità locale è in grado di assorbire questo surplus di traffico indotto.

Come sappiamo, è questo uno degli elementi di criticità più ricorrenti, tanto che tutte le determinazioni di diniego citate nel presente scritto hanno avuto quale fondamento *anche* i rilievi sul traffico indotto sollevati dai Comuni (trattasi di argomento che,

seppur non necessariamente dirimente *per se*, può risultare “rafforzativo” ai fini della determinazione motivata di diniego).

Terzo livello di verifica: rapporto fabbisogno/disponibilità delle biomasse - filiera corta

L'ufficio agricoltura del comune (e/o della provincia) è tenuto inoltre a verificare:

- se la società proponente è in grado di coltivare e/o di approvvigionarsi della quantità di biomasse dichiarata nel progetto;
- se il piano colturale dichiarato è sufficiente allo scopo e, più che altro, se è oggettivamente realizzabile sotto il profilo della disponibilità idrica. In altri termini: non è possibile dichiarare che si coltiveranno 200 ettari di mais se non si hanno sufficienti pozzi (regolarmente autorizzati) dai quali attingere l'acqua necessaria. Sul punto specifico, è illuminante la determinazione n. 2 del 15 gennaio 2013, con la quale il dirigente del Dipartimento ambiente e territorio della Provincia di Livorno ha opposto diniego alla domanda di autorizzazione unica per un impianto alimentato a biogas da biomasse di origine agricola nel Comune di Suvereto proprio perché era stato proposto un piano colturale che non era oggettivamente possibile ottenere, stante l'assenza di sufficienti risorse idriche. Nel caso dell'impianto proposto a Castiglion Fibocchi, in Provincia di Arezzo, i comitati - tra le altre cose - hanno contestato il dato fornito dalla proponente secondo il quale sarebbe stato possibile alimentare l'impianto con una quantità di sansa di oliva proveniente da alcuni frantoi della zona, quando in realtà tale quantitativo corrispondeva ad una produzione per l'ottenimento della quale sarebbe stato necessario coinvolgere i frantoi di mezza Toscana. La predetta contestazione è stata peraltro condivisa da ARPAT nel proprio parere, rilasciato a pochi giorni dall'ultima seduta della conferenza dei servizi (la quale non si è poi tenuta, considerato che la proponente ha spontaneamente ritirato il progetto);
- se sono rispettati i criteri di filiera corta imposti dalle linee guida nazionali e regionali e dai piani multilivello (alcune province - come quella di Grosseto - nel proprio piano territoriale di coordinamento hanno esteso il limite del 50% di

approvvigionamento dalla propria azienda previsto dalle linee guida nazionali all'80%);

- se ci troviamo in zona DOC o DOCG e se l'intervento è compatibile con le tradizioni agroalimentari locali (art. 12 co. 7 D. Lgs. 387/2012 e Linee guida nazionali);
- la compatibilità geologico-tecnica ed idrogeologica dell'intervento;
- qualora (come ad es. nella Provincia di Grosseto), gli impianti previsti in zone agricole debbano necessariamente essere autorizzati previa approvazione di un "piano aziendale di miglioramento agricolo-ambientale" (cd. PAPMAA), i competenti uffici comunali e provinciali dovranno verificare se la proponente ha i requisiti imposti dalla legge regionale (nel caso della Toscana la legge 1/2005, art. 42 e ss.) per ottenere l'approvazione di un piano aziendale.

Quarto livello di verifica – valutazione di incidenza

In presenza di siti di interesse comunitario e regionale (SIC-SIR) e zone di protezione speciale (ZPS) di cui alla rete Natura 2000, in alcuni casi spettano al comune addirittura le verifiche imposte dalla normativa nazionale (DPR 357/1997) e regionale approvata in attuazione delle direttive comunitarie "Habitat" e "Uccelli".

E' quanto accaduto nel caso dell'impianto previsto nel Comune di Capalbio. Al termine di una lunga *querelle* tra Provincia di Grosseto e Comune su quali fossero gli uffici tenuti ad effettuare la Valutazione di incidenza ambientale (*V.Inc.A.*), la Regione Toscana - interpretando l'art. 15 bis co. 1 l.r. Toscana n. 56/2000 - ha stabilito che questa spettasse al Comune, in quanto (come vi è visto nel punto che precede) amministrazione preposta all'approvazione del PAPMAA, atto prodromico allo stesso avvio della conferenza dei servizi per il rilascio dell'autorizzazione unica.

4...delle altre amministrazioni partecipanti alla conferenza dei servizi..

Come anticipato, vi sono poi tutta una serie di verifiche che dovranno essere effettuate, per quanto di competenza, da ASL, ARPA, VV. FF., Ente gestore del Parco e/o della Riserva Naturale, Soprintendenze etc., le quali confluiranno nei pareri resi in sede di conferenza.

Queste indagini dovranno innanzi tutto essere rivolte da ognuna delle amministrazioni, per quanto di competenza, alla verifica del rispetto dei parametri di idoneità e inidoneità contenuti nelle linee guida nazionali e regionali.

In aggiunta, dovranno essere svolte tutte le attività di controllo proprie di ogni ambito settoriale.

Più in particolare, tra quelle riservate alle ARPA, rilevano le verifiche sull'impatto odorigeno ed acustico, oltre che sulla matrice acque e sulle emissioni dei fumi in atmosfera (anche per ciò che concerne i composti volatili), non solo limitatamente alla verifica del rispetto dei limiti di cui al D. Lgs 152/2006 (Testo Unico ambiente) ma anche con riferimento al complessivo bilancio energetico ed emissivo (come richiesto del resto dalle linee guida nazionali).

Come si è visto nel caso di Castiglione Fibocchi precedentemente citato, l'ARPA può spingersi tuttavia a valutare anche i dati relativi alla dieta di biomasse forniti dalla proponente.

Nel caso del parere rilasciato nell'impianto proposto nel Comune di Cunico parimenti già citato, l'ARPA Piemonte ha rilevato la *"necessità di prevedere ulteriori sistemi di trattamento delle emissioni, attualmente non previsti a progetto, finalizzati in particolare all'abbattimento dei COT (Composti Organici Totali); la mancata presentazione delle informazioni, più volte richieste, riguardanti le caratteristiche dimensionali e di funzionamento dello scrubber per il trattamento degli effluenti dall'essiccazione".* Relativamente alla destinazione finale dei materiali digeriti, l'Agenzia ha inoltre espresso *"forti perplessità sulle stime prodotte per la verifica dell'equilibrio tra il fabbisogno prevedibile di azoto da parte delle colture individuate e l'apporto attuato".* L'impianto in questione, come si è visto, è stato poi bocciato, anche sulla base delle contestazioni avanzate da ARPA, mai effettivamente chiarite da parte della proponente.

Per quanto concerne il parere delle ASL, troppo spesso questo viene rilasciato *de plano* (in alcuni casi addirittura le ASL non vengono neanche convocate alla conferenza dei servizi), senza alcuna reale valutazione degli impatti sanitari.

Sul punto specifico è impossibile soffermarsi compiutamente in questa sede, essendo innumerevoli i profili di rischio sanitario connessi agli impianti biogas/biomasse denunciati dalla comunità scientifica.

Nel caso degli impianti di Capalbio e di Castiglion Fibocchi i comitati ed i confinanti che vi si opponevano hanno dato incarico ai più autorevoli esperti nazionali ed internazionali in materia di rischi di inquinamento microbiologico da impianti biogas/biomasse i quali, dopo aver analizzato nel dettaglio i progetti, hanno predisposto relazioni *ad hoc* che sono state versate negli atti della conferenza dei servizi (tra gli altri: Prof. H. Böhnel dell'Università di Gottinga - Laboratorio Miprolab; Prof. Tamino e Prof. Palù dell'Università di Padova; Dr. De Togni della ASl di Ferrara, oltre ai medici ISDE da sempre impegnati in materia).

Le conclusioni delle relazioni peritali e degli studi testé menzionati convergono, in buona sostanza, nel ritenere che l'impatto e l'incidenza degli impianti in parola erano assolutamente insostenibili per la salute e l'ambiente a causa della localizzazione nelle immediate vicinanze di centri abitati e di attività produttive (in larga parte agricole), della mancata previsione - tra le altre cose - di sistemi di abbattimento dei fumi, di recupero del calore, di depurazione del digestato in uscita, per la pericolosità intrinseca dell'impianto e per la manifestata volontà di spargere il digestato (tal quale) nei terreni collocati a ridosso del centro abitato con tecniche inadeguate a contenere il rischio di diffusione nell'ambiente di agenti patogeni in esso contenuti.

Nel caso dell'impianto proposto a Capalbio (e poi definitivamente bocciato con determinazione dirigenziale del 15 gennaio 2103) il Prof. Böhnel è stato addirittura ammesso a partecipare - quale perito di parte dei confinanti e del comitato locale che si opponevano all'impianto - alla conferenza dei servizi che si è tenuta presso la Provincia di Grosseto, durante la quale ha spiegato ai tecnici delle amministrazioni i risultati dei suoi studi sul *clostridium botulinum*.

Alcune ASL hanno compreso i rischi predetti ed hanno iniziato anche a classificare questi impianti come industrie insalubri.

Una tra le prime ad agire in tal senso è stata la ASL di Vercelli, nel caso dell'impianto proposto nel Comune di Cigliano.

A fondamento della propria decisione di classificare l'impianto in questione come industria insalubre di prima classe ex art. 216 R.D. 11265/1934, la Asl di Vercelli ha sostenuto semplicemente che “*in quanto impianto per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili alimentato a biogas (e quindi compreso nel DM 5.9.1994 al punto C “centrali*

termoelettriche”) ne deriva che lo stesso impianto deve essere isolato nelle campagne e tenuto lontano dalle abitazioni?”.

Da notare che, per effetto del parere negativo della ASL (cui si era aggiunto quello del Comune e del Sindaco), la questione è stata rimessa alla decisione della Presidenza del Consiglio dei Ministri - come imposto dal già citato art. 14 quater l. 241/1990 - la quale, con delibera del 10 agosto 2012 a firma del Presidente del Consiglio Monti in persona, ha condiviso “*facendole proprie, le motivazioni espresse dall’Asl di Vercelli e dal Comune di Cigliano*” stabilendo in via definitiva che “*non sussiste la possibilità di proceder alla realizzazione del progetto*”.

La pronuncia ha una portata che va ben oltre il caso di specie, non solo perché proviene dalla più alta autorità amministrativa, ma anche perché così stabilendo la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha di fatto rimesso in discussione quanto affermato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 6117 del 2009, nella quale si stabiliva - invero piuttosto apoditticamente - che questo tipo di impianti non potessero essere classificati come industrie insalubri semplicemente perché non inseriti nelle apposite liste (sul punto specifico v. più diffusamente *infra* nelle proposte di riforma).

Nello stesso solco recentemente alcune amministrazioni comunali hanno provveduto ad inserire norme specifiche, all’interno dei propri regolamenti di igiene e salute pubblica, finalizzate ad impedire la realizzazione di impianti entro una certa distanza dalle prime abitazioni (*cf.* modifica dell’art. 94 del regolamento di igiene e salute pubblica del Comune di Fiumicino del gennaio 2013).

5. ...e del Sindaco

Attenzione particolare merita il ruolo del sindaco, che in nessun modo deve essere confuso con quello dei singoli uffici del comune o degli organismi politici dell’amministrazione; sono soggetti diversi, con competenze e funzioni diverse (trattasi di nozione basilica, addirittura ovvia, ma troppo spesso ignorata dagli stessi primi cittadini).

Dopo un primo periodo in cui hanno accettato (colpevolmente) silenti l’imposizione sul proprio territorio di impianti senza muovere (letteralmente) un passo, oppure addirittura promuovendoli, stanno emergendo sempre più frequentemente casi di sindaci i quali, con coraggio - e piena coscienza e conoscenza delle proprie prerogative di legge - stanno affermando e facendo valere il proprio ruolo di

massima autorità sanitaria sul territorio, rilasciando pareri negativi alla localizzazione di impianti in prossimità di aree abitate ai sensi e per gli effetti degli artt. 216 e 217 del Testo unico delle leggi sanitarie.

La chiave di volta, per sostenere le predette prese di posizione, è stata l'invocazione da parte dei sindaci del principio di precauzione (richiamato anche dalla Asl di Cigliano nel parere di cui al punto che precede).

In presenza di studi scientifici che dimostrano l'esistenza di gravi rischi per la salute, dati dalle emissioni causate dall'impianto e dal pericolo di inquinamento microbiologico, si impone infatti l'adozione di iniziative di tutela in via precauzionale rispettose dell'omonimo principio di derivazione comunitaria, recepito espressamente nel nostro ordinamento al vertice nella gerarchia delle fonti, quale parametro di costituzionalità (*"il principio di precauzione in tema di tutela della salute umana e dell'ambiente assurge addirittura a parametro di costituzionalità delle disposizioni di legge ordinaria mercè l'inclusione dello stesso nell'ambito dell'art. 191 del Trattato Ce e in considerazione della previsione di cui al primo comma dell'art. 117 della Costituzione"*; v. così, *ex multis*, Consiglio di Stato, 12 gennaio 2011 n. 98).

Con riferimento in particolare alla tutela della salute, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto - in ossequio al principio di precauzione - l'esistenza di un vero e proprio *"obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente e, se si pone come complementare al principio di prevenzione, si caratterizza anche per una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche previste, una tutela dunque che non impone un monitoraggio dell'attività a farsi al fine di prevenire i danni, ma esige di verificare preventivamente che l'attività non danneggi l'uomo o l'ambiente. Tale principio trova attuazione facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici (T.A.R. Lombardia, Brescia, n. 304 del 2005 nonché, da ultimo, TRGA Trentino-Alto Adige, TN, 8 luglio 2010 n.171) e riceve applicazione in tutti quei settori ad elevato livello di protezione, ciò indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano (Corte di Giustizia CE, 26.11.2002 T132; sentenza 14 luglio 1998, causa C-248/95; sentenza 3 dicembre 1998, causa C-67/97, Bluhme; Cons. Stato,*

VI, 5.12.2002, n.6657; T.A.R. Lombardia, Brescia, 11.4.2005, n.304.); v. così Tar Campania, Napoli, Sez. V - 14 luglio 2011, n. 3825.

La presa di posizione da parte del Sindaco nei predetti termini può essere peraltro assunta: *i)* non solo in caso di vicinanza di abitazioni, scuole, asili al sito del proposto impianto, ma anche nel caso in cui l'impianto sia in aperta campagna e il digestato però venga sparso fino alle porte del paese; *ii)* oltre ed indipendentemente dalla classificazione dell'impianto come industria insalubre e dal parere della ASL sul punto.

Nei ridetti casi di Capalbio e Cigliano i sindaci, preso atto dei rischi per la salute delle persone abitanti in prossimità dell'area individuata per accogliere l'impianto, in applicazione del principio di precauzione, hanno espresso parere negativo sotto il profilo sanitario ai sensi e per gli effetti degli artt. 216 e 217 TULS oltre ed indipendentemente da quanto dichiarato dalla ASL.

Come già precisato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 quater co. 2 l. 241/1990, il dissenso della Asl o del Sindaco, reso nella qualità di massima autorità sanitaria, impone che la questione venga rimessa al Consiglio dei Ministri (come avvenuto nel caso di Cigliano).

Con l'importante precisazione che, ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, il dissenso non solo deve essere "*congruamente motivato*", ma non può "*riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso*".

Deve trattarsi insomma di parere solido, compiutamente argomentato, farcito di riferimenti alla letteratura scientifica esistente in materia e di riferimenti circostanziati ai rischi individuati nel caso di specie.

Quanto alla necessità di proporre modifiche progettuali che consentano di superare le criticità rilevate, è ovvio che qualora l'impianto voglia essere collocato (e/o il digestato sparso) vicino al centro abitato, non vi sarà altra possibilità per il Sindaco di invocare la cd. "*opzione zero*".

6. La disponibilità del terreno

Vi è una verifica che dovrebbe essere preliminarmente effettuata da ogni amministrazione partecipante alla conferenza dei servizi, prime tra tutte il comune e l'amministrazione di fronte alla quale la

conferenza si svolge: la presenza di idonei titoli, in capo alla proponente, attestanti la disponibilità di tutte le aree interessate dall'intervento.

Sul punto specifico, il comma 4 bis dell'art. 12 D. Lgs 387/2003 dispone infatti che *“Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto”*.

Coerentemente con la disposizione che precede, l'art. 14.14. delle linee guida del settembre 2010 stabilisce che *“entro la data in cui è prevista la riunione conclusiva della conferenza dei servizi, il proponente, pena la conclusione del procedimento con esito negativo, fornisce la documentazione atta a dimostrare la disponibilità del suolo su cui è ubicato l'impianto [...]”*.

Anche in questo caso le proponenti si sono sbizzarrite nella proposizione di domande di autorizzazione unica sorrette da artifici contrattuali di ogni tipo, certamente inidonei a dimostrare la disponibilità dei terreni, fino al punto di andare non solo *oltre* la lettera della legge, ma anche *contro* di essa, in ciò agevolate dalla sonnolenza delle amministrazioni preposte alla verifica di questo pre-requisito imprescindibile.

Tra questi possiamo annoverare il contratto preliminare di acquisto dei terreni condizionato al rilascio dell'autorizzazione unica; il contratto di affitto simulato (con contratto di risoluzione del medesimo già sottoscritto da far valere in caso di mancato rilascio dell'autorizzazione unica, quest'ultimo fraudolentemente taciuto all'amministrazione); il contratto di acquisto risolutivamente condizionato al mancato rilascio dell'autorizzazione unica, e così via. (per non parlare di chi semplicemente non si cura di dimostrare alcun titolo, rinviando ad un momento successivo al rilascio dell'autorizzazione tale incombenza; in questo caso l'autorizzazione eventualmente rilasciata è chiaramente illegittima).

Si tratta di fattispecie negoziali da visionare ovviamente caso per caso, ma che potrebbero risultare inidonee a dimostrare la disponibilità del terreno, nei termini richiesti dal combinato disposto di cui all'art. 12 D. Lgs. 387/2003 e 14.14. delle Linee guida.

Sul punto specifico, quanto al requisito della “disponibilità del terreno”, il TAR Toscana ha precisato quanto segue: *“anche se*

l'espressione "disponibilità", utilizzata dalla norma, non comporta necessariamente il riferimento al diritto di proprietà, è evidente che ad essa deve essere assegnato un significato giuridico che implichi la possibilità non precaria di uso del bene a mezzo di un titolo giuridico valido ed efficace".

Nella sentenza, per la verità, il Giudice amministrativo toscano sembra aprire alcuni spiragli alla possibilità di presentare una domanda di autorizzazione unica con il solo sostegno di contratti preliminari di acquisto risolutivamente condizionati al rilascio dell'autorizzazione; sotto questo profilo, numerosi interrogativi rimangono tuttavia aperti.

Quid juris, infatti, nel caso – frequentissimo – di terreni soggetti all'esercizio del diritto di prelazione da parte dei confinanti (sia nei termini brevi a seguito della *denuntiatio* che in quello lungo in caso di esercizio del diritto di rivalsa)? Può ritenersi in questo caso il contratto preliminare risolutivamente condizionato depositato in uno alla domanda di autorizzazione unica un titolo giuridico valido ed efficace ai fini della dimostrazione della disponibilità del terreno, essendo ancora in corso i termini per l'esercizio della prelazione da parte del confinante?

A parere di chi scrive assolutamente no.

Anche perché può capitare che la proponente escogiti tutta una serie di artifici, finalizzati a dissuadere il confinante dall'esercizio del diritto di prelazione (come ad esempio quello di inserire nel terreno con un contratto di affitto una consorella prima di inviare la *denuntiatio* ai confinanti) che, una volta scoperti, potranno consentire al confinante medesimo di esercitare anche dopo un certo lasso di tempo una domanda giudiziaria finalizzata all'accertamento dell'invalidità della *denuntiatio*, con conseguente - ove la causa abbia buon esito - perdita di ogni diritto della società (che magari ha già realizzato l'impianto) sul terreno.

Le amministrazioni più attente non si sono lasciate sfuggire queste contraddizioni, ed hanno opposto un diniego alle domande di autorizzazione unica non sorrette da titoli idonei.

Tra le determinazioni dirigenziali che hanno posto alla base del proprio diniego, tra le altre cose, la mancata disponibilità dei titoli di proprietà, ritenendo insufficienti allo scopo i contratti preliminari di compravendita condizionati al rilascio dell'autorizzazione unica, le già citate determinazioni relative agli impianti proposti nei Comuni

di Cunico e Suvereto (nel primo caso è stato contestato in particolare alla proponente anche di non aver consentito agli Enti la verifica, con le modalità ed i tempi previsti dalla legge, dell'eventuale prioritario esercizio della prelazione agraria da parte degli aventi diritto).

Con l'ulteriore precisazione che la prova della disponibilità del terreno non può essere limitata all'area in cui deve essere realizzato l'impianto, ma deve essere estesa a tutte le opere ad esso connesse (ad es. condotte di fertirrigazione) ed ai terreni in cui verrà sparso il digestato (anche in questo caso infatti troppo spesso le proponenti non dimostrano la disponibilità dei terreni sui quali dichiarano che andranno a spargere il digestato).

7. Alcune proposte di riforma

E' quanto mai necessario, in occasione del convegno organizzato ad Assisi per il 25 maggio 2013 dal Coordinamento dei comitati nazionali No Biogas No Biomasse, riproporre l'appello - già lanciato da chi scrive al convegno tenutosi il 5 maggio a Manziana alla presenza del Prof. Corti - per l'introduzione di alcune modifiche normative che potrebbero frenare, almeno in parte, il deficit partecipativo che affligge la procedura di autorizzazione unica attualmente vigente in materia di impianti per la produzione di energia da biogas/biomasse.

Secondo l'interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo v. TAR Marche 18 aprile 2013 n. 302), l'art. 7 della legge 241/1990 non imporrebbe infatti la comunicazione di avvio del procedimento ai confinanti con il terreno sul quale è prevista la realizzazione dell'impianto biogas/biomasse e alla cittadinanza interessata, con il rischio che gli interessati lo apprendano quando è troppo tardi, quando i lavori per la realizzazione dell'opera sono già iniziati (e in tempi brevissimi saranno portati a termine) ed i termini per proporre il ricorso sono già scaduti.

Sotto altro profilo, nella stessa sentenza si precisa come non vi sia alcuna norma che impone all'amministrazione di consentire ai confinanti, ai cittadini interessati (raccolti in comitati) e alle associazioni ambientaliste di partecipare alle sedute della conferenza dei servizi, considerato che l'art. 14 l. 241/1990 riconosce tale diritto soltanto alla "proponente".

Trattandosi di disposizioni di legge generale, derogabili dalle norme speciali che disciplinano la materia, per ovviare a questa lettura restrittiva data dalla giurisprudenza sarebbe sufficiente inserire, nell'art. 12 D. Lgs 387/2003 o nelle linee guida di cui al D. M. sviluppo economico del 10 settembre 2010, un comma che imponga la comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento di autorizzazione unica a mezzo raccomandata a/ r ai confinanti con il terreno sul quale è prevista la realizzazione dell'impianto ed alla cittadinanza interessata attraverso la pubblicazione almeno su due quotidiani locali, tra quelli a maggiore tiratura.

Agli stessi soggetti, dovrebbe essere inoltre consentito di partecipare ai lavori della conferenza dei servizi.

Queste modifiche consentirebbero ai confinanti e alla cittadinanza sulla quale ricadranno gli effetti negativi dell'impianto di partecipare fin da subito al procedimento, estraendo copia degli atti prodotti dalla proponente e producendo perizie tecniche di parte accompagnate da memorie/diffide finalizzate alla segnalazione agli uffici pubblici competenti di tutti i profili di illegittimità del progetto.

Sarà preciso dovere delle amministrazioni, a questo punto, approfondire le segnalazioni pervenute dai cittadini e/o dai comitati (non potendo più paventare l'eventuale "svista") pena, nel caso di autorizzazioni rilasciate in assenza delle condizioni di legge, il reato di abuso d'ufficio (così Cassazione penale, 14 giugno 2007 n. 37531: *"In tema di abuso d'ufficio, è idonea ad integrare la violazione di legge, rilevante ai fini della sussistenza del reato, l'inosservanza da parte dell'amministratore pubblico del dovere di compiere una adeguata istruttoria diretta ad accertare la ricorrenza delle condizioni richieste per il rilascio di un'autorizzazione, incidendo la stessa direttamente sulla fase decisoria in cui i diversi interessi, pubblici e privati, devono essere ponderati"*).

Sotto ulteriore profilo, considerati i rischi per la salute ampiamente documentati in letteratura, sarebbe opportuno - continuando a ragionare *de iure condendo* - intervenire con la modifica delle tabelle allegate al decreto sulle industrie insalubri (tabelle predisposte quando ancora gli impianti biogas/biomasse non esistevano), introducendo esplicitamente la categoria "impianti per la produzione di energia da biomasse/biogas" (evitando così alle Asl di dover ricorrere ad una interpretazione estensiva, come nel caso di Cigliano, esponendosi alle eventuali contestazioni delle proponenti).

9. *Addenda*

Nel momento in cui si raccoglievano questi appunti, è stata pubblicata la sentenza n. 93 del 20 maggio 2013, con la quale la Consulta ha dichiarato parzialmente incostituzionale la legge della Regione Marche 26 marzo 2012 n. 3 (titolata “*Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale*”), la cui impugnativa era stata sollecitata dai numerosi comitati No Biogas No Biomasse sorti nella regione.

Si tratta di una sentenza che rende giustizia alla battaglia di civiltà giuridica portata avanti dai comitati e da tutti coloro che reclamano il rispetto del principio di legalità nell’agire amministrativo in materia di autorizzazione di impianti biogas/biomasse, la cui portata è dirompente, non soltanto per la regione Marche.

Sarà sufficiente ricordare in questa sede i principi fondamentali in materia di valutazione di impatto ambientale richiamati dalla Corte Costituzionale nella pronuncia in commento, principi che dovranno certamente guidare d’ora in avanti l’interpretazione dell’intero apparato normativo in materia di autorizzazione unica:

- non può essere sufficiente ad escludere la VIA (e/o, al minimo, la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, cd. *screening*) il parametro-soglia di tipo dimensionale, dovendo essere considerati tutta una serie di elementi ulteriori quali “*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*). Tali caratteristiche sono, insieme con il criterio della dimensione, determinanti ai fini della corretta individuazione dei progetti da sottoporre a VIA o a verifica di assoggettabilità nell’ottica dell’attuazione dei principi di precauzione e di azione preventiva (considerando n. 2) ed in vista della protezione dell’ambiente e della qualità della vita (considerando n. 4)”. Tale principio dimostra come nella scelta localizzativa di questo tipo di impianti siano molteplici i fattori che devono essere presi in stretta considerazione, oltre ed indipendentemente dalle soglie di potenza (spesso peraltro fittizie) dichiarate dalla proponente;
- il proponente deve essere soggetto a tutta una serie di obblighi informativi rispettosi dei parametri imposti dalla

Convenzione di Aarhus e della direttiva 2011/92/UE in materia di VIA, tra cui quello di: *“garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone”*.

Alla luce di quanto affermato dalla Suprema Corte, emerge ancora più chiaramente come gli obblighi informativi garantiti nel caso in cui l'impianto debba essere sottoposto a VIA non potranno essere, a maggior ragione, non garantiti nel caso in cui la VIA non è obbligatoria.

E' auspicabile pertanto, in mancanza di un cambio di orientamento da parte della giurisprudenza amministrativa che esclude l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento al confinanti e/o alla cittadinanza e la loro ammissione alla conferenza dei servizi, l'avvio delle riforme legislative sopra raccomandate.