

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 01243/2025 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1243 del 2025, proposto dall'Associazione W.W.F. Italia E.t.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e dai sigg.ri Leandro Bellucco, Angelo Bedendo, Giuseppe Borella, Leonardo Dentello, Marina Lombardo e Massimo Tovo, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Casellato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione del Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, rappresentata e difesa dagli avvocati Pierpaolo Agostinelli, Luisa Londei, Giacomo Quarneti e Matteo Scarbaci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Comune di Rovigo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco De Giorgio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Provincia di Rovigo; il Consorzio di Bonifica Adige Po, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

nei confronti

della **Apis Ro1 società agricola a r.l.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Filippo Ruffato, Lucio Di Cicco e Pietro Monni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del decreto del Direttore dell'Area Tutela e Sicurezza del Territorio della Regione del Veneto, assunto al n. 46 del 23 dicembre 2024, recante “*Autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di biometano da 500 Smc/h in via Calatafimi, Rovigo (RO). Ditta proponente: APIS RO1 SOCIETA' AGRICOLA S.r.l. D. Lgs 387/2003; D. Lgs 152/2006; D. Lgs 28/2011; D.M. 02.03.2018 L.R. 11/2001*”;

- di ogni altro atto presupposto, collegato, inerente, conseguente e derivato, ivi compresi i pareri espressi e gli atti di assenso, emessi dai diversi Enti competenti, allegati al decreto, e in particolare:

-- il parere idraulico del Consorzio di bonifica Adige Po assunto al prot. 9514 del 9 agosto 2024;

-- il parere del Comune di Rovigo-Sezione Ambiente n. 612805 del 03 dicembre 2024;

-- la determinazione della Provincia di Rovigo prot. reg. n. 29456 del 03 dicembre 2024;

-- il decreto dell'Unità Organizzativa del Genio Civile di Rovigo n. 523 del 13 settembre 2024, recante autorizzazione alla ricerca delle acque sotterranee;

-- la deliberazione di Giunta Comunale di Rovigo n. 288 del 02 dicembre 2024, con allegato lo schema di accordo ai sensi dell'art. 11 della L. n. 241/1990 tra Comune di Rovigo e APIS Ro1.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimat;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2026 il dott. Francesco Avino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I ricorrenti sono un'associazione di protezione ambientale nazionale riconosciuta e dei privati cittadini residenti e proprietari di immobili e/o gestori di aziende agricole nel Comune di Rovigo (RO), in aree prossime a quella ove è previsto l'insediamento di un nuovo impianto di produzione di biometano da 500 standard metri cubi all'ora (d'ora in poi smc/h). La APIS Ro1 società agricola a r.l., che ha presentato la domanda di rilascio della relativa autorizzazione ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003, l'ha infine ottenuta con decreto della Regione del Veneto n. 46 del 23 dicembre 2024, rilasciato all'esito di un complesso procedimento coinvolgente più Amministrazioni.

2. Il decreto autorizzativo, i pareri favorevoli presupposti e gli altri atti connessi sono stati contestati con un primo ricorso straordinario avanti al Presidente della Repubblica, successivamente trasposto in questa sede giurisdizionale ove è stato affidato ai motivi così rubricati: «1.- *Violazione dell'art. 19 D.Lgs. 152/2006 in relazione all'omesso svolgimento della procedura di verifica di assoggettabilità a v.i.a. per un impianto di trattamento di rifiuti, ossia "pollina" non proveniente dal medesimo ciclo produttivo*; 2. – *Violazione dell'art. 35 delle norme tecniche del p.t.r.c.-piano territoriale regionale di coordinamento del veneto e del p.r.g.r. – piano regionale di gestione dei rifiuti - eccesso di potere per carenza di motivazione nonché illogicità e contraddittorietà manifesta in merito alla realizzazione del progetto in area agricola (anziché produttiva)*; 3.- *Eccesso di potere per illogicità, mancanza del presupposto e contraddittorietà manifesta in relazione all'effettiva disponibilità delle aree per lo spandimento agronomico dei digestati in zona vulnerabile ai nitrati*; 4.- *Violazione dell'art. 12 D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 - eccesso di potere per carenza di istruttoria ed illogicità*

manifesta in relazione alla destinazione dell'area a zona agricola di coltivazione di prodotti d.o.p.; 5.- Violazione dell'art. 12 D.Lgs. 387/2003 e del D.M. sviluppo economico 10.09.2010 in relazione al mancato rilascio con l'autorizzazione unica della concessione di derivazione dell'acqua pubblica di falda, pur indispensabile per l'esercizio dell'impianto; 6.- Violazione dell'art. 12 D.Lgs. 387/2003 e del D.M. sviluppo economico 10.09.2010 in relazione – eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca ed incertezza manifesta in relazione alla concessione allo scarico in canale consortile e al nulla osta per la strada in fascia di rispetto; 7.- Eccesso di potere per illogicità manifesta e travisamento dei fatti, illogicità e contraddittorietà in relazione alla provenienza delle matrici di approvvigionamento dell'impianto; 8.- Violazione dell'art. 5 del DPR 357/1997 – eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento dei fatti e illogicità manifesta della valutazione di incidenza ambientale, peraltro frazionata per le diverse “parti” del progetto; 9.- Violazione dell'art. 272-bis del D.Lgs. 152/2006 - eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione, illogicità manifesta, travisamento dei fatti, in relazione alla sottostima delle emissioni odorigene del progetto con riferimento agli impatti cumulativi con l'analogo impianto di produzione di biometano in progetto (e poi autorizzato) della società pubblica Ecoambiente s.r.l. nella medesima località; 10.- Eccesso di potere per contraddittorietà dell'assenso regionale e difetto della presupposta stipula dell'accordo comune-ditta ex art. 11 L. 241/1990 sulla sistemazione stradale comunale e sulla manutenzione ordinaria e straordinaria preliminare alla conclusione del procedimento di autorizzazione; 11.- Eccesso di potere per illogicità manifesta e contraddittorietà tra decreto regionale ed accordo ex art. 11 l. 241/1990 in relazione alla sistemazione stradale e al risanamento/rinforzo del ponte logicamente preliminari all'inizio dei lavori di costruzione dell'impianto ed invece posticipati all'avvio dell'esercizio dell'impianto stesso; 12.- Eccesso di potere per illogicità manifesta, contraddittorietà e sviamento dall'interesse pubblico dell'accordo ex art. 11 L. 241/1990 in relazione all'impegno economico limitato richiesto alla ditta relativo

alla manutenzione delle opere stradali comunali; 13.- Eccesso di potere per illogicità manifesta, travisamento dei fatti e carenza di istruttoria in relazione al traffico viabilistico da mezzi pesanti indotto dall'esercizio dell'impianto – omessa acquisizione delle valutazioni istruttorie della polizia municipale e della sezione suolo pubblico sul conclusivo studio del traffico e sulla sicurezza stradale».

In sintesi la parte ricorrente, che premette di essere legittimata e di avere un concreto interesse all'annullamento degli atti impugnati in ragione dei pregiudizi che l'impianto è suscettibile di arrecare all'ambiente, alla qualità della vita e alle proprietà dei ricorrenti, con il primo motivo si duole del rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio dell'impianto in tesi avvenuto senza una previa valutazione di impatto ambientale del progetto o quantomeno di uno *screening* ai fini della v.i.a. La Regione Veneto avrebbe dovuto dar corso a tali verifiche preliminari in considerazione della natura di rifiuto della "pollina" trattata dall'impianto per la produzione del biometano, oltretutto della quantità di essa che viene impiegata in misura superiore al limite di legge di 10 tonnellate/giorno.

Si tratterebbe dunque di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti non pericolosi assoggettato alla valutazione di impatto ambientale.

Il secondo mezzo contesta la decisione di localizzare l'impianto di trattamento di rifiuti in zona agricola, deducendo che questa scelta non rispetterebbe le previsioni contenute negli strumenti regionali di pianificazione territoriale e di gestione dei rifiuti, che ammetterebbero i nuovi impianti di smaltimento e recupero di rifiuti in singole zone produttive o destinate a servizi tecnologici escludendo le aree agricole.

Inoltre, precisa il terzo motivo di ricorso, l'autorizzazione regionale sarebbe stata rilasciata nonostante l'insufficiente disponibilità di terreni agricoli per la distribuzione dei digestati prodotti dall'impianto e contenenti azoto, non liberamente distribuibile nel territorio della Provincia di Rovigo contrassegnato come "vulnerabile ai nitrati".

Con il quarto motivo i ricorrenti deducono che l'autorizzazione peccherebbe a

livello istruttorio anche perché non sarebbe stato effettuato alcun approfondimento sulla potenziale compromissione od interferenza dell'impianto con le produzioni agroalimentari locali, tra le quali spicca quella dell'“aglio bianco polesano” D.O.P. di origine protetta.

Sotto altro connesso profilo, introdotto dal quinto motivo di ricorso, la parte ricorrente lamenta che l'autorizzazione sarebbe stata rilasciata nonostante la mancanza di un titolo concessorio per la derivazione dell'acqua pubblica, ritenuto indispensabile per l'esercizio dell'impianto.

Il titolo abilitativo, specifica il sesto mezzo, avrebbe pure dichiarato di sostituire altri atti di assenso di competenza del Consorzio di bonifica Adige Po (relativamente allo scarico idrico in un canale consortile e alla realizzazione di una strada entro una fascia di rispetto dello scolo consortile), che in realtà non comparirebbero tra quelli allegati al decreto regionale.

Da altra angolatura, con il settimo motivo i ricorrenti si dolgono dell'alimentazione dell'impianto di biogas con prodotti la cui provenienza non sarebbe locale e non coinvolgerebbe, quindi, il territorio, in spregio al requisito della c.d. “filiera corta” nell'approvvigionamento di questi impianti, voluto anche allo scopo di contenere il traffico veicolare pesante per il trasporto delle matrici, e delle stesse promesse del proponente di alimentare l'impianto con matrici locali.

L'ottavo mezzo prospetta l'illegittimità della decisione di non ritenere necessario l'espletamento di una valutazione di incidenza ambientale del progetto sui siti rete “Natura 2000”: si tratterebbe di una conclusione parziale, e viziata da errori e omissioni.

Il nono motivo di ricorso, concernente le emissioni odorigene prodotte dall'impianto, rileva che la Regione non avrebbe correttamente valutato il reale impatto odorigeno dell'impianto nell'area, sottostimando gli effetti cumulativi della messa in esercizio di tre impianti presenti nell'area e fonti di inquinamento.

Con il decimo motivo di ricorso i ricorrenti sostengono che il procedimento di rilascio del titolo richiesto dalla controinteressata si sarebbe concluso senza la

previa stipula dell'accordo pubblico-privato tra il Comune di Rovigo e la ditta proponente richiesto dalla Regione. Sarebbe stato allegato all'autorizzazione finale solo lo schema di un futuro accordo che non basterebbe a soddisfare la richiesta regionale.

Per di più, specifica l'undicesimo motivo, la bozza di accordo prevedrebbe in capo alla controinteressata l'onere di iniziare i lavori di sistemazione e rinforzo stradale dopo la comunicazione di avvio dei lavori di costruzione dell'impianto, in spregio alle prescrizioni dell'autorizzazione che li prevedeva prima. Sarebbe illogico e contraddittorio far precedere la costruzione dell'impianto ai lavori di sistemazione dell'infrastruttura stradale percorsa dagli stessi mezzi impiegati per edificarla.

Sempre a proposito dello schema di accordo pubblico-privato i ricorrenti, con il dodicesimo motivo di ricorso, hanno censurato la clausola che, per l'esecuzione di tutte le attività di manutenzione ivi regolate, per l'intero periodo di vita dell'impianto introduce un limite massimo di spesa in favore della proponente, limite non verificato e/o attestato dagli uffici comunali, e altresì contrario all'interesse pubblico dal momento che la manutenzione di opere stradali, poste a vantaggio del privato, ricadrebbe economicamente sulle casse comunali, così lasciando intravedere possibili profili di responsabilità erariale.

Infine i ricorrenti, con il tredicesimo mezzo, hanno rilevato una carenza di istruttoria relativamente alle criticità sulle tematiche della viabilità e della sicurezza stradale, che sarebbero state sottostimate, e sul connesso rispetto di precedenti (del 2009 e 2022) ordinanze comunali limitative della circolazione ai mezzi pesanti.

3. Si sono costituiti in resistenza all'impugnativa la Regione Veneto, il Comune di Rovigo e la APIS RO1 società agricola a r.l., tutti convergendo nel ritenere che il ricorso sia inammissibile sotto svariati aspetti: i) anzitutto per genericità, stante la mancanza di specificità di tutti i motivi, sanzionabile ex art. 40 comma 2° del cod. proc. amm., in relazione al precedente comma 1°, lett. d); ii) inoltre, per carenza di legittimazione ed interesse ad agire dei ricorrenti persone fisiche, mancando,

nell'ordine, un'adeguata prova della *vicinitas* e la stessa dimostrazione di specifici pregiudizi causalmente legati alla realizzazione dell'impianto autorizzato; iii) infine, per la violazione delle regole che consentono la proposizione del ricorso collettivo avanti al Giudice amministrativo, atteso che il gravame risulterebbe proposto collettivamente e cumulativamente da soggetti che non avrebbero interessi identici tra di loro, vantando diverse posizioni potenzialmente in contrasto.

L'impugnativa, nella parte che contesta la d.G.C. n. 288/2024, sarebbe anche irricevibile per tardività, atteso che l'originario ricorso straordinario al Capo dello Stato risulterebbe notificato il 13 maggio 2025, pur a fronte della pubblicazione della detta deliberazione della Giunta Comunale di Rovigo n. 288 del 02.12.2024 avvenuta il 03 dicembre 2024, per i 15 giorni previsti dall'art. 124 del D.Lgs. 267/2000. Ogni contestazione sarebbe dovuta intervenire entro i 120 gg. decorrenti dal 17 dicembre 2024, dunque al massimo fino al 16 aprile 2025. Il ricorso straordinario, risultando notificato il 13 maggio 2025, sarebbe dunque fuori termine e pertanto da ritenersi irricevibile in riferimento all'impugnazione della deliberazione giuntale n. 288 del 02 dicembre 2024 e dei suoi allegati, tra cui lo schema di accordo tra Comune di Rovigo e impresa proponente.

Nel merito le parti resistente e controinteressata hanno poi comunque controdedotto ai motivi di ricorso, da ritenersi tutti infondati in fatto e in diritto.

4. Indi il ricorso è stato fissato per l'udienza pubblica del 15 gennaio 2026, in vista della quale le parti si sono scambiate le memorie conclusionali e di replica insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

5. Alla detta udienza pubblica la causa, dopo l'approfondita discussione dei legali delle parti, è infine passata in decisione.

DIRITTO

6. Preliminarmente il Tribunale si deve occupare delle eccezioni di rito formulate dalle parti resistente e controinteressata.

6.1. Anzitutto il ricorso è pienamente ricevibile, atteso che la deliberazione della

Giunta Comunale di Rovigo n. 288 del 2 dicembre 2024, recante l'approvazione dello schema di accordo tra il Comune di Rovigo e la Apis RO1 s.r.l., ha assunto caratteri lesivi per i ricorrenti solo nel momento in cui è intervenuta l'autorizzazione regionale alla costruzione ed esercizio dell'impianto.

Difatti lo schema delle "intese" tra la controinteressata e il Comune è ancillare al titolo finale, che non a caso recepisce la bozza del relativo accordo pubblico-privato.

Senza l'avvento del provvedimento abilitativo ogni contestazione delle modalità esecutive dell'intervento, anche nella parte relativa alle garanzie che il Comune ha previsto di addossare sulla controinteressata, sarebbe stata prematura.

E questo non solo per i rilievi (pressoché tutti) di illegittimità della d.G.C. n. 288/2024 strumentali alle contestazioni dell'autorizzazione n. 46/2024, ma anche per quello, invero contenuto nel dodicesimo mezzo, direttamente riferito alla fattibilità economica dello schema di accordo con il Comune, che in tanto poteva essere utilmente valorizzato in quanto fosse stata rilasciata l'autorizzazione finale.

6.2. L'impugnativa è altresì ammissibile sotto tutti i diversi aspetti messi in discussione dalle parti resistenti e controinteressata.

6.2a. Nessun dubbio sulla proponibilità del ricorso collettivo qui in esame.

In base al consolidato indirizzo giurisprudenziale, condiviso dal Collegio (cfr. C.d.S., sez. IV, 21 febbraio 2023, n.1775), nel processo amministrativo il ricorso collettivo, presentato da una pluralità di soggetti con unico atto, è ammissibile nel caso in cui sussistano congiuntamente i requisiti dell'identità delle situazioni sostanziali e processuali (ossia che le domande giudiziali siano identiche nell'oggetto, che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e vengano censurati per gli stessi motivi) e dell'assenza di un conflitto di interessi tra le parti.

Nel caso di specie sussiste il primo requisito ("positivo"), atteso che sono impugnati gli stessi atti e provvedimenti amministrativi, formulando identiche censure di illegittimità tese al medesimo *petitum* di annullamento dei detti provvedimenti.

Sussiste anche il presupposto “negativo” costituito dall’assenza di un conflitto di interessi, anche solo potenziale, tra le parti, che secondo la giurisprudenza amministrativa più recente va valutato *ex ante* avendo riguardo agli effetti della sentenza, ossia verificando la configurabilità di un’utilità per tutti i ricorrenti derivante dalla pronuncia (cfr. C.d.S., n. 344/2025 in tema di concorsi pubblici, ma con principi trasponibili nella fattispecie in esame).

In quest’ottica è evidente che da un’eventuale sentenza di accoglimento discenderebbe, a fronte dell’unitaria richiesta di annullamento dei provvedimenti impugnati, la medesima utilità di inibire la costruzione e l’esercizio dell’impianto di produzione di biometano autorizzato con decreto regionale n. 46/2024, a prescindere dai diversi riflessi, personali, dominicali, imprenditoriali piuttosto che, *lato sensu*, “ambientali”, che una tale decisione implicherebbe.

6.2b. Sussiste anche la legittimazione ad agire dei ricorrenti persone fisiche, che viene messa in dubbio eccependo la mancanza di prova delle loro condizioni di residenza ovvero della titolarità di diritti reali o personali di godimento di aree o immobili nei pressi del sito ove è stato localizzato l’impianto.

Viceversa, agli atti del giudizio risultano allegati i certificati di residenza e i documenti di identità dei ricorrenti persone fisiche (cfr. il doc. n. 8 della parte ricorrente).

E la relazione tecnica del geom. Stefano Sandro Dolcetto (cfr. il doc. n. 9 della parte ricorrente), datata 8.05.2025, riporta al § 5 estratti dei registri catastali di tutte le proprietà dei ricorrenti. Nella tavola 1, allegata alla perizia, compare anche un estratto planimetrico da fogli catastali rappresentante le distanze delle diverse proprietà e/o residenze dall’area dell’impianto.

La legittimazione ad agire sussiste dunque a fronte della *vicinitas* rispetto all’iniziativa qui in contestazione.

6.2c. La parte ricorrente ha pure assolto all’onere di dimostrare l’interesse ad agire.

La relazione peritale succitata attesta gli impatti dell’iniziativa sulla delicata

situazione ambientale della zona in esame, oltre a criticità direttamente involgenti le proprietà dei ricorrenti, in termini di deprezzamento dei valori degli edifici e dei terreni, che prevedibilmente conseguirebbe dall'insediamento industriale in esame in un ambito prettamente agricolo, e questo anche in ragione del conseguente carico territoriale e di traffico pesante indotto dall'iniziativa in un contesto viabilistico riferito come già precario.

In aggiunta, viene rilevato l'inquinamento odorigeno che interesserebbe una vasta area circostante l'impianto, avuto riguardo alla "pollina" impiegata nello stabilimento.

È poi illustrato lo specifico interesse produttivo, commerciale e reputazionale collegato all'attività di impresa del sig. Massimo Tovo, sita anch'essa nelle vicinanze dell'area di progetto.

Il fatto che la perizia rilevi delle difficoltà ad individuare precisi indici di deprezzamento delle proprietà immobiliari dei ricorrenti non mette in discussione la lesione prospettata dai ricorrenti, tant'è che la perizia afferma non esservi dubbio sul fatto che la localizzazione di un simile impianto nell'area *de qua* costituisce profilo di significativa diminuzione del mercato immobiliare, con conseguenze in termini di deprezzamento dei valori degli edifici e dei terreni.

Fermo ogni giudizio nel merito, tanto basta a radica l'interesse ad agire.

6.2d. Quanto, infine, all'eccezione di inammissibilità per genericità di formulazione dei singoli motivi di ricorso, il Collegio deve respingerla emergendo dal corpo del ricorso, come si illustrerà anche nell'esame dei singoli motivi, gli elementi essenziali per comprendere le ragioni di illegittimità dei provvedimenti impugnati.

7. Ciò statuito in rito, nel merito il ricorso va accolto, nei sensi e limiti qui di seguito precisati.

8. Il primo e secondo motivo, che sottoponendo questioni connesse possono essere trattati congiuntamente, sono infondati.

8.1. I ricorrenti osservano che la produzione di biometano nell'impianto della controinteressata avverrebbe tramite il trattamento della "pollina", ossia le

deiezioni di polli e galline nel caso di specie provenienti da impianti esterni e che si prevede di impiegare nella quantità di 11.000 t/anno.

Non derivando dal medesimo ciclo produttivo dell'impianto di biometano, la pollina sarebbe pertanto qualificabile alla stregua di un rifiuto, come messo in evidenza dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenze n. 1230/2013 e 11472/2022).

Di conseguenza l'impianto della controinteressata, per la natura e quantità del materiale impiegato, sarebbe qualificabile alla stregua di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti non pericolosi con capacità complessiva superiore a 10 tonnellate/giorno. Motivo per cui la Regione Veneto, prima di rilasciare l'autorizzazione unica, avrebbe dovuto attivare la procedura di valutazione di impatto ambientale o, tutt'al più, quella preliminare di verifica di assoggettabilità (o *screening* a fini v.i.a.) di cui all'art. 19 del D.Lgs. n. 152/2006, rientrando l'impianto tra quelli di cui al paragrafo 7, comma z.b), dell'allegato IV, alla Parte II del D.Lgs. n. 152/2006.

Pertanto l'autorizzazione impugnata violerebbe l'art. 29, comma 1°, del D.Lgs. n. 152/2006.

La presenza di un impianto di trattamento di rifiuti comporterebbe ulteriori conseguenze.

Poiché lo stabilimento della controinteressata verrebbe a collocarsi in zona "E" agricola, l'iniziativa si porrebbe in contrasto sia con l'art. 35 delle norme tecniche del vigente Piano Territoriale Regionale di Coordinamento del Veneto – P.T.R.C., approvato con d.C.R. n. 62 del 30.6.2020, sia con il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti – P.R.G.R., approvato, nella versione da ultimo aggiornata, con D.G.R.V. n. 988/2022.

Tali strumenti urbanistico e di settore consentirebbero la localizzazione dei nuovi impianti di trattamento rifiuti nelle sole zone produttive o per servizi tecnologici, escludendo le aree agricole.

Una possibilità di deroga al suddetto obbligo localizzativo dei nuovi impianti riguarderebbe le sole discariche e/o gli impianti di compostaggio, non potendo essere estesa agli impianti che contemplino l'esercizio di diverse attività quali ad esempio la digestione anaerobica e la produzione di biometano.

L'iniziativa non sarebbe dunque conforme alle disposizioni del P.T.R.C. e del P.R.G.R. aventi valenza ostativa all'intervento.

Il Tribunale non può condividere le pur suggestive prospettazioni della parte ricorrente.

8.2. Quest'ultima, invero, non ha sorretto le proprie tesi con delle argomentazioni idonee a dimostrare che nel caso di specie la pollina dovrebbe ritenersi alla stregua di un rifiuto piuttosto che di un sottoprodotto di origine animale.

E infatti questa alternativa dipende dal caso concreto.

Secondo il D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (c.d. "Codice dell'Ambiente"):

«Articolo 183 (Definizioni)

1. Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per:

a) "rifiuto": qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi;

-omissis-

qq) "sottoprodotto": qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 184-bis, comma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all'articolo 184-bis, comma 2;

[...].

Articolo 184-bis (Sottoprodotto)

1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti ((garantendo un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana favorendo, altresì, l'utilizzazione attenta e razionale delle risorse naturali dando priorità alle pratiche replicabili di simbiosi industriale)).

All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

[...]

Articolo 185

(Esclusioni dall'ambito di applicazione)

1. Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto:

a) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera e il biossido di carbonio catturato e trasportato ai fini dello stoccaggio geologico e stoccato in formazioni geologiche prive di scambio di fluidi con altre formazioni a norma del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2009/31/CE in materia di

stoccaggio geologico di biossido di carbonio;

b) il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica di siti contaminati; (58)

c) il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato, le ceneri vulcaniche, laddove riutilizzate in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana; (58)

d) i rifiuti radioattivi;

e) i materiali esplosivi in disuso, ad eccezione ((dei rifiuti prodotti dai materiali che hanno avuto contatto con materiale esplosivo e)) dei rifiuti da “articoli pirotecnici”, intendendosi tali i rifiuti prodotti dall'accensione di pirotecnici di qualsiasi specie e gli articoli pirotecnici che abbiano cessato il periodo della loro validità, che siano in disuso o che non siano più idonei ad essere impiegati per il loro fine originario;

f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana, nonché la posidonia spiaggiata, laddove reimpressa nel medesimo ambiente marino o riutilizzata a fini agronomici o in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.

2. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto,

in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento:

a) le acque di scarico;

b) i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio;

[...]».

Ai sensi dell'art. 2 bis del D.L. 3 novembre 2008, n. 171, rubricato «Disposizioni in materia di biomasse combustibili relative alla vinaccia esausta ed al biogas nei processi di distillazione»:

«1. Le vinacce vergini nonché le vinacce esauste ed i loro componenti, bucce, vinaccioli e raspi, derivanti dai processi di vinificazione e di distillazione, che subiscono esclusivamente trattamenti di tipo meccanico fisico, compreso il lavaggio con acqua o l'essiccazione, ((nonché, previa autorizzazione degli enti competenti per territorio, la pollina,)) destinati alla combustione nel medesimo ciclo produttivo sono da considerare sottoprodotti soggetti alla disciplina di cui alla sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

2. È sottoprodotto della distillazione anche il biogas derivante da processi anaerobici di depurazione delle borlande della distillazione destinato alla combustione nel medesimo ciclo produttivo, ai sensi della sezione 6 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del citato decreto legislativo n. 152 del 2006».

Se, in generale, le materie fecali (di cui la “pollina” è evidentemente una species) non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del Codice dell'Ambiente contenente norme in materia di gestione dei rifiuti, vi rientrano invece i sottoprodotti di origine animale destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di

compostaggio.

Applicandosi la parte Quarta del Codice dell'Ambiente, diviene dunque necessario accertare se nel caso di specie la pollina sia qualificabile come un rifiuto ovvero alla stregua di un sottoprodotto.

E invero, qualora la pollina fosse destinata alla combustione nel medesimo ciclo produttivo sarebbe lo stesso Legislatore a considerarla quale sottoprodotto (vd. il cit. art. 2 *bis*), ma nella fattispecie in esame manca sia la presenza di un processo di combustione che l'elemento della provenienza della pollina dalla stessa filiera produttiva.

Difatti, come correttamente osservano le difese della Regione e della controinteressata, dalla descrizione delle fasi del processo produttivo contenuta nell'allegato "A" all'autorizzazione impugnata, emerge che la pollina viene immessa in appositi digestori ove, in assenza di ossigeno e alla presenza di condizioni medie di umidità e di temperatura, subisce un processo di degradazione della parte organica con conseguente produzione di biogas e successivamente, tramite raffinazione, del biometano (cfr. pag. 6 dell'Allegato "A").

In altri termini non vi è combustione della pollina ma digestione anaerobica della stessa.

Tanto conduce a ritenere non pertinenti i richiami giurisprudenziali effettuati dalla parte ricorrente (*id est* C.d.S., nn. 1230/2013 e 11472/2022). Entrambe le pronunce hanno esaminato casi ove la pollina veniva utilizzata come combustibile nell'ambito di processi più o meno intensi di riscaldamento (combustione attraverso appositi forni/caldaie o gassificazione) a tale stregua direttamente finalizzati alla produzione di energia elettrica.

E come correttamente evidenziato, questa volta dalla difesa dei ricorrenti, la pollina viene acquisita da terzi non facendo parte del medesimo ciclo produttivo dell'impianto di biometano.

Sotto questi due aspetti la pollina trattata nell'impianto della controinteressata non è dunque *ope legis* riconducibile alla categoria dei sottoprodotti.

Ciò però non significa che essa sia automaticamente un rifiuto, dovendosi verificare la sussistenza delle condizioni che, nel caso concreto, possano ricondurla o meno nel novero dei sottoprodotti.

Il Tribunale ritiene che dalla documentazione allegata all'autorizzazione emergano precisi indizi tali da ricondurla tra i sottoprodotti di origine animale.

In primis viene in rilievo la “relazione tecnica di processo e biomasse approvvigionate Rev1”, acquisita al prot. reg. n. 304012 del 24 giugno 2024.

Essa, allegata al progetto della Apis Ro1, nell'illustrare le tipologie di biomassa utilizzate per la produzione di biometano, prevede l'ingresso di materiali tutti classificati alla fonte come sottoprodotti delle attività agro-zootecniche e agro-industriali di provenienza, ricorrendo i requisiti previsti dalla citata normativa vigente (*id est* l'art. 184 *bis* del Codice dell'Ambiente).

Si tratta di materiali che, a detta della proponente, costituirebbero una miscela bilanciata per l'alimentazione dei digestori.

A fronte di tanto la Regione, in fase di autorizzazione (cfr. l'Allegato B del decreto), ha introdotto la prescrizione n. 21, che impone alla controinteressata, a pena di decadenza del titolo abilitativo, di presentare, contestualmente alla comunicazione di avvio dell'impianto, gli accordi registrati, di durata pluriennale, relativi alla fornitura del materiale destinato alla digestione anaerobica per i quantitativi annuali autorizzati.

Questo utilizzando il modello “Accordo-tipo per la fornitura di biomassa” “di cui all'allegato “A” alla d.G.R.V n. 1349 del 3.8.2011, con l'ulteriore prescrizione di comunicare, a Regione e Provincia, ogni modifica, rinnovo o sospensione dei predetti accordi.

Ora, l'accordo-quadro appena richiamato vincola il gestore - dell'impianto di produzione di energia da biomassa mediante la valorizzazione degli effluenti zootecnici - e il fornitore ad approvvigionarsi (e conseguentemente a mettere a disposizione) “effluenti” aventi le caratteristiche elencate dall'art. 184 *bis* del

D.Lgs. n. 152/2006 in tema di sottoprodotti (si vedano i punti b), e), f) delle premesse dell'accordo tipo e gli artt. 4 e ss.), con l'espressa condizione che *«le biomasse (effluenti o sottoprodotti) utilizzate nell'ambito del processo di produzione di energia da biomasse attuato dal Gestore e oggetto del presente Accordo non costituiscono rifiuto ai sensi della parte quarta del D. Lgs. n. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni»* (punto g delle premesse dell'accordo).

L'art. 1, lett. c, dell'accordo tipo, ulteriormente specifica che *«le biomasse non devono, altresì, contenere materiale classificabile come rifiuto ai sensi della parte quarta del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche e integrazioni»*.

Poiché, dunque, costituisce condizione espressa dell'autorizzazione quella dell'approvvigionamento di effluenti che, per sé stessi e/o nella loro composizione interna, non costituiscano rifiuti ed anzi soddisfino le condizioni normative dei sottoprodotti, l'impianto della controinteressata non può essere qualificato come un impianto di trattamento di rifiuti.

Cade dunque il presupposto dal quale muovono le contestazioni della ricorrente.

Il che porta a ritenere infondate le censure contenute nel primo e secondo motivo, atteso che entrambi censurano la violazione della disciplina in tema di v.i.a. ovvero *screening* ai fini della v.i.a., oppure quella urbanistica e in materia di gestione di rifiuti, muovendo dall'erroneo assunto che l'impianto della Apis Ro1 debba essere qualificato alla stregua di un impianto di trattamento di rifiuti, mentre invece si discute di uno stabilimento ove viene introdotta pollina avente in concreto le caratteristiche di un sottoprodotto.

9. Merita invece condivisione il terzo mezzo.

9.1. Sul presupposto per cui il territorio della Provincia di Rovigo sarebbe zona "vulnerabile ai nitrati", con limitazioni dunque dei materiali contenenti azoto distribuibili in agricoltura, la parte ricorrente osserva che il processo produttivo dell'impianto prevedrebbe importanti quantitativi di digestato (ricco di azoto), solido e liquido, che la ditta intende utilizzare per lo spargimento agronomico.

Incrociando i dati contenuti nella documentazione fornita dalla controinteressata - vale a dire la citata *“Relazione tecnica di processo e biomasse approvvigionate”* e la *“Dichiarazione di impegno alla stipula di accordo di cessione di digestato”* -, i ricorrenti sostengono che l’autorizzazione regionale sarebbe stata rilasciata in base ad elaborati contraddittori.

Mancherebbe, in particolare, la disponibilità di terreni agricoli per la distribuzione dei digestati prodotti dall’impianto, atteso il reperimento di una superficie complessiva pari a 1.300 ha, messa a disposizione dalle aziende agricole che hanno offerto dei loro terreni sottoscrivendo lettere di intenti con la proponente, a fronte della più ampia necessità di un’estensione agricola pari ad almeno 2.451 ha, attestata dalla relazione tecnica allegata al progetto.

La censura coglie nel segno.

9.2. Anzitutto va sgomberato il campo dall’eccezione di inammissibilità del motivo sollevata dalla difesa regionale.

Questa, da un lato, la sostiene rilevando che i ricorrenti non avrebbero contestato la prescrizione n. 31 del decreto di autorizzazione unica sulle modalità di utilizzo del digestato. Dall’altro lato, la resistente ritiene che i ricorrenti, comunque, non avrebbero interesse all’esame del motivo nel merito, proprio perché la prescrizione n. 31 garantirebbe l’esercizio dell’impianto solo ed esclusivamente nel rispetto della disciplina del D.M. 25.02.2016, con il quale il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha fissato «Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue, nonché per la produzione e l'utilizzazione agronomica del digestato».

Le due prospettazioni non sono conciliabili, perché dal carattere (in tesi) “favorevole” per la parte ricorrente della prescrizione n. 31, non consegue di certo l’onere di contestarla in giudizio.

In ogni caso la detta prescrizione è così formulata:

«Digestato. 31. Per la digestione come sottoprodotto del digestato nel rispetto dei

criteri di utilizzazione agronomica definiti al Titolo IV del D.M. 25.2.2016, la ditta deve adempiere alle disposizioni contenute nel Quarto Programma d'Azione per le zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola del Veneto – D.G.R.V. n. 813 del 22 giugno 2021 e s.m.i.; in caso di mancato rispetto di tale disposizione il digestato dovrà essere gestito come rifiuto secondo la normativa vigente».

La prescrizione si limita dunque a precisare che il trattamento del digestato come sottoprodotto presuppone il rispetto delle regole regionali (tra l'altro) sull'utilizzo agronomico dello stesso, chiarendo che in caso contrario il digestato diviene un rifiuto e va pertanto gestito come tale.

In altri termini, maggiormente aderenti al contenuto del motivo in esame, la prescrizione ammonisce la controinteressata sul fatto che in caso di mancato rispetto delle disposizioni regionali poste a tutela delle zone vulnerabili ai nitrati, com'è quella che interessa lo stabilimento di biometano qui in esame, il digestato cessa di essere un sottoprodotto divenendo automaticamente un rifiuto, e dunque imponendo di gestirlo in quanto tale, con tutte le conseguenze del caso (evidentemente) anche in punto di qualificazione dell'impianto.

In questi termini la ricorrente non aveva dunque alcun onere di impugnare specificamente la prescrizione in esame, che evidentemente riguarda “a valle” il processo di gestione del sottoprodotto richiamando l'attenzione sulla necessità che l'Apis Ro1 si attenga ad un uso agronomico corretto del digestato.

L'eccezione di inammissibilità è pertanto infondata.

9.3. Tuttavia essa contribuisce a mettere in luce l'illegittimità dell'autorizzazione unica sotto i divisati (dalla parte ricorrente) aspetti del difetto di presupposto e della sua manifesta illogicità e contraddittorietà.

Come infatti rilevato nel ricorso introduttivo, il titolo abilitativo è stato rilasciato sulla base delle informazioni contenute nei seguenti elaborati di progetto:

- la “Dichiarazione di impegno alla stipula di accordo di cessione di digestato”, datata 11 dicembre 2023 (doc. 29 della ricorrente), con la quale il legale rappresentante della controinteressata si è impegnato a stipulare accordi di cessione

di digestato con le aziende che, in tal senso, hanno sottoscritto lettere di intenti fornendo la disponibilità al ricevimento del materiale per una superficie di spandimento complessivamente pari a 1300 ha;

- la già citata “Relazione tecnica di processo e biomasse approvvigionate”, che nell'affrontare il tema del “bilancio del digestato” attesta (a pag. 13) la necessità di una superficie di spandimento del digestato prodotto di complessivi 2.451 ha (considerando la somma degli ettari per lo spandimento della frazione solida, per 1675 ha, e di quella liquida, per 776 ha).

Risulta dunque evidente che l'autorizzazione regionale è stata rilasciata sulla base di una supposta disponibilità di terreni agricoli, per la distribuzione dei digestati prodotti, invero del tutto insufficiente a sostenere il previsto ciclo produttivo nel rispetto delle prescrizioni regionali sulla produzione e utilizzazione agronomica del digestato in aree vulnerabili ai nitrati.

L'autorizzazione non resta immune nemmeno dai profili di manifesta illogicità e contraddittorietà sollevati con il terzo mezzo.

Essa, infatti, ha autorizzato il progetto della controinteressata nonostante questo presenti un'evidente carenza strutturale, che al tempo del rilascio del titolo non costituiva una variabile fisiologica e/o un rischio eventuale della progettazione controllabile in fase gestionale, ma un esito prevedibile e certo sulla base della documentazione progettuale, che come detto attesta la mancanza di ettari di terreno a “copertura” della capacità dell'impianto dichiarata dal suo proponente.

L'Amministrazione avrebbe dovuto verificare *ex ante* la reale sostenibilità del ciclo produttivo e la chiusura della filiera del digestato, e non affidarsi ad una prescrizione che *ex post* non ha l'effetto di rendere il progetto sostanzialmente sostenibile.

Non ha pregio l'assunto della Apis Ro1 secondo il quale la verifica delle superfici agricole ove distribuire il digestato non sarebbe un requisito richiesto in sede di autorizzazione dell'impianto che lo produce.

È invece evidente che esso attiene, oltreché alla sostenibilità del progetto proposto, anche ad aspetti qualificanti dell'iniziativa, quali sono la qualificazione del digestato, atteso che è la stessa Amministrazione regionale a chiarire che in caso di mancato rispetto dei criteri di utilizzazione agronomica richiesti dal D.M. 25 febbraio 2016 e dalla d.G.R.V. n. 813/2021 il digestato andrà gestito come rifiuto, e la stessa natura dell'impianto, che oltre al biometano, finirebbe per produrre rifiuti.

Da qui la fondatezza del terzo mezzo.

10. È fondato anche il quarto motivo.



10.1. I ricorrenti deducono che il progetto sarebbe localizzato in “aree ad elevata utilizzazione agricola” individuate dal P.T.R.C., e in particolare in una zona agricola caratterizzata da produzioni agroalimentari di qualità, ove verrebbe cioè coltivato l’“aglio bianco polesano” D.O.P., che sarebbe l’unica produzione di origine protetta dell’intera provincia di Rovigo. Questa circostanza avrebbe imposto un’attenta istruttoria al fine di comprendere se l’installazione dell’impianto possa o meno compromettere, o in qualche modo interferire, con le tradizioni agroalimentari locali.

Difatti lo stabilimento rientrerebbe (anche) nel novero degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, e l’art. 12, comma 7°, del D.Lgs. n. 387/2003 imporrebbe di tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo.

A sua volta il punto 16.4. del D.M. 10 settembre 2010, applicativo del citato art. 12, richiederebbe di verificare che l’insediamento e l’esercizio dell’impianto non comprometta o interferisca negativamente con le finalità perseguite dalle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali.

La Regione Veneto non avrebbe approfondito tali tematiche, nonostante il fatto che l’impianto occupi quasi 10 ettari di superficie agricola, preveda, per il funzionamento impiantistico, il prelievo di ben 25.000 mc. di acqua dalla falda sotterranea, e scarichi le acque di risulta dei trattamenti e piovane nel canale

“Commissaria”, ad oggi utilizzato per il prelievo di acqua irrigua da destinare a colture agricole biologiche.

Tali circostanze farebbero ipotizzare conseguenze significative sull’equilibrio e sul livello della falda freatica disponibile per le colture, oltreché un pregiudizio certo alla qualità dell’acqua irrigua e altresì una probabile preclusione dell’irrigazione di colture agricole destinate a consumo alimentare.

La mancanza di istruttoria sulla tematica della potenziale compromissione od interferenza dell’impianto con le produzioni agroalimentari locali vizierebbe l’autorizzazione unica.

La censura è persuasiva

10.2. Anzitutto non è condivisibile l’eccezione della difesa regionale per la quale la doglianza sarebbe inammissibile per genericità e in quanto tesa a sindacare la discrezionalità tecnica dell’Amministrazione.

Al contrario, il motivo di gravame espone con sufficiente chiarezza e specificità le tesi che sorreggono il dedotto difetto di istruttoria, e come si dirà subito l’assenza di una motivazione che comprovi l’effettuazione della verifica che l’insediamento e l’esercizio dell’impianto non interferisca negativamente con le finalità perseguite dalle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, consente di sindacare *ab externo* la discrezionalità tecnica.

10.3. Ciò posto, ai sensi dell’art. 12, comma 7°, del D.Lgs. n. 387/2003, «*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*»

Il punto 16.4. del D.M. 10 settembre 2010, con disposizione di tenore analogo,

prevede che «*Nell'autorizzare progetti localizzati in zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, deve essere verificato che l'insediamento e l'esercizio dell'impianto non comprometta o interferisca negativamente con le finalità perseguite dalle 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*».

Si tratta di disposizioni che pur escludendo l'esistenza, sia a livello di norma primaria che a livello regolamentare, di un divieto di ubicazione degli impianti in zona a vocazione agricola, richiedono, tuttavia, lo svolgimento di una istruttoria specificamente orientata a valutare (nel caso di specie) se l'installazione dell'impianto in un'area interessata da produzioni agroalimentari di qualità possa o meno compromettere, o in qualche modo interferire, con la particolare tutela delle tradizioni agroalimentari locali.

Ora, il ricorrente ha dimostrato che il sito di localizzazione dell'impianto di biometano è incluso tra le aree che il P.T.R.C. qualifica come “ad elevata utilizzazione agricola”, e parimenti ha provato che si tratta di una zona agricola di produzione dell’“aglio bianco polesano” DOP.

In questo senso il doc. n. 7, allegato al ricorso, attesta ad esempio che l'azienda agricola del ricorrente Tovo Massimo, sita a poca distanza dal sito che si prevede occuperà quasi 10 ettari di superficie agricola, è certificata per la produzione ed etichettatura di prodotti biologici, tra i quali l'aglio bianco, con relativa attestazione di rispetto delle condizioni di produzione, confezionamento etichettatura di cui al disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta “aglio bianco polesano”.

Orbene, nel caso in esame né la documentazione progettuale della controinteressata né tantomeno l'istruttoria prodromica al rilascio dell'autorizzazione impugnata,

attestano l'effettuazione delle verifiche di compatibilità e/o di non interferenza prescritte dalla normativa poco sopra citata.

Contrariamente a quanto sostengono le difese dell'Amministrazione e della controinteressata, non basta verificare che i terreni interessati dal progetto siano esclusi dall'utilizzo per produzioni agroalimentari di qualità, atteso che la normativa invocata dai ricorrenti impone di effettuare una valutazione del contesto territoriale e agricolo entro il quale il sito e l'impianto vengono a collocarsi al fine di predicarne la compatibilità complessiva, e tanto non emerge dal provvedimento impugnato.

Da qui la fondatezza del quarto mezzo.

11. Il quinto e sesto mezzo, che possono essere trattati congiuntamente per comunanza di questioni, sono invece infondati.



11.1. Sulla premessa fattuale della necessità, per il funzionamento dell'impianto, di un consistente utilizzo idrico dell'acqua da prelevarsi dalla falda sotterranea, la parte ricorrente rileva anzitutto l'illegittimità dell'autorizzazione regionale per violazione dell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 e del D.M 10 settembre 2010. Tali disposizioni, prevedendo che l'autorizzazione unica sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle Amministrazioni coinvolte, avrebbe sostituito anche la "concessione di derivazione idrica sotterranea", che tuttavia nel caso di specie non sarebbe stata ancora rilasciata essendo intervenuta solo l'autorizzazione alla ricerca dell'acqua di falda. Quest'ultimo titolo sarebbe stato pure espressamente richiamato nella prescrizione n. 45 dell'allegato B al decreto regionale, la quale, tuttavia, non varrebbe a sanare l'illegittimità di un provvedimento che presenterebbe un'efficacia sostitutiva *ex lege* degli atti di assenso necessari all'esercizio dell'impianto di competenza delle diverse Amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi, e che in tale ultima sede avrebbero dovuto quindi pronunciarsi.

Parimenti, il sesto mezzo evidenzia che l'autorizzazione unica sostituirebbe due atti

di assenso, di competenza del Consorzio di bonifica - relativi allo scarico delle acque reflue nel canale "Commissaria", gestito dal medesimo Consorzio, e alla realizzazione di una strada di accesso all'impianto posta nella fascia di rispetto dello scolo consortile -, che in realtà non comparirebbero tra quelli allegati al decreto regionale, e il cui rilascio, quanto in specie alla concessione allo scarico, sarebbe stato espressamente rinviato dal Consorzio ad un momento successivo.

Le tesi non sono percorribili

11.2. Anzitutto è infondata l'eccezione di difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo a beneficio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, che la Regione ha sollevato a proposito delle censure contenute nel quinto mezzo relative, come detto, all'assenza di un'apposita concessione per la derivazione dell'acqua di falda.

Difatti la giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, come delimitata dall'art. 143 del R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775, riguarda «a) i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche; b) i ricorsi, anche per il merito, contro i provvedimenti definitivi dell'autorità amministrativa adottata ai sensi degli artt. 217 e 221 della presente legge; nonché contro i provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con R.D. 25 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della L. 13 luglio 1911, n. 774, del R.D. 19 novembre 1921, n. 1688, e degli artt. 378 e 379 della L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F; c) i ricorsi la cui cognizione è attribuita al Tribunale superiore delle acque dalla presente legge e dagli artt. 23, 24, 26 e 28 del testo unico delle leggi sulla pesca, approvato con R.D. 8 ottobre 1931, n. 1604».

Questa norma attribuisce al Tribunale superiore delle acque pubbliche la giurisdizione di legittimità in unico grado nell'ipotesi in cui i provvedimenti amministrativi impugnati siano caratterizzati da incidenza diretta e immediata sul

regime delle acque pubbliche e del relativo demanio (Cassazione Civile, SS.UU., 5 febbraio 2020, n.2710; Cassazione civile, SS.UU., 31 luglio 2017, n. 18976).

Invece nel caso di specie la controversia attiene ad un'autorizzazione alla costruzione ed esercizio, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003, di un impianto di produzione di biometano.

I profili legati alla derivazione delle acque sotterranee attengono unicamente al funzionamento dello stabilimento. L'oggetto del provvedimento impugnato non è, infatti, l'acqua sotterranea né il regime e la disciplina della derivazione idrica.

Trattandosi, dunque, solo di una correlazione strumentale, non sussiste la giurisdizione del Tribunale delle Acque pubbliche, che presuppone che oggetto della controversia debba essere un'attività che abbia incidenza diretta, non solo indiretta e mediata, sul regime delle acque pubbliche.

Ritiene pertanto il Collegio che sussista la giurisdizione del Giudice amministrativo e che l'eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione sia infondata.

11.3. Ciò statuito, il quinto mezzo è infondato.

L'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 richiede il rilascio di un'autorizzazione unica (tra l'altro) per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

E, a sua volta, il punto 15.1. del D.M. Ministero Sviluppo economico del 10 settembre 2010 precisa che *«l'autorizzazione unica, conforme alla determinazione motivata di conclusione assunta all'esito dei lavori della conferenza di servizi, sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte»*.

Ebbene, la concessione di derivazione idrica sotterranea viene rilasciata dal Genio Civile Regionale ai sensi del R.D. n. 1775/1933, perché trattandosi dell'uso "esclusivo" di un bene pubblico serve un apposito titolo concessorio per costituire il diritto di derivazione in capo all'interessato (art. 2: *«Possono derivare e utilizzare acqua pubblica: a) coloro che posseggono un titolo legittimo; -omissis- c) coloro*

che ne ottengono regolare concessione, a norma della presente legge»).

Sotto questo primo aspetto la concessione non è dunque equiparabile, *sic et simpliciter*, ad un nulla-osta e ancor meno ad un parere, conservando la sua autonomia provvedimentale e procedimentale per la necessità di costituire, in capo al richiedente, un diritto su un bene pubblico che un semplice atto autorizzatorio, per quanto unico, non è in grado di creare, assolvendo alla generale (e diversa) funzione di rimozione di un limite all'esercizio di facoltà o poteri già esistenti nella sfera giuridica del soggetto.

Non a caso nell'elenco degli atti di assenso necessari alla costruzione ed esercizio dell'impianto (allegato "A" al decreto n. 46/2024) non compare la concessione, ma l'autorizzazione alla ricerca di acqua pubblica dalla falda sotterranea, questa sì sostituita *ex lege* dal titolo unico.

Si aggiunge il fatto che, al tempo del rilascio dell'autorizzazione unica, la concessione di deviazione idrica non era stata conseguita, e pertanto il meccanismo di sostituzione legale del cit. art. 15 non avrebbe potuto comunque operare con riferimento al detto provvedimento, atteso che non si può sostituire un titolo non ancora ottenuto e la cui necessità è stata fatta espressamente salva.

Per completezza il Tribunale non può esimersi dall'osservare che la prescrizione n. 45 dell'allegato B al decreto regionale, che recepisce il decreto regionale n. 523 del 13 settembre 2024 di autorizzazione alla (sola) ricerca di acque sotterranee, ha precisato che *«tale autorizzazione non dà titolo all'utilizzo dell'acqua che resta subordinato al rilascio della concessione di derivazione di acqua di falda da allegare alla comunicazione di avvio dell'impianto»*.

Contrariamente a quanto assumono i ricorrenti, questa prescrizione non è intesa a sanare eventuali illegittimità dell'autorizzazione unica ma, più semplicemente, serve a precisare che in assenza dell'atto concessorio l'interessato non ha il diritto di utilizzare la risorsa idrica, atteso che è proprio e solo tale concessione che costituisce diritti sul bene pubblico.

Questa prescrizione non fa venire meno la validità dell'autorizzazione unica proprio

perché essa non sostituisce l'atto concessorio e vieppiù perché, di fatto, subordina l'esercizio dell'impianto all'ottenimento del titolo all'utilizzo dell'acqua pubblica. Non si configura, dunque, la violazione di legge teorizzata dai ricorrenti perché essi muovono dall'erroneo presupposto che l'autorizzazione unica debba necessariamente includere e sostituire anche la concessione idrica, senza però considerare che quest'ultima non è indicata tra i titoli da sostituire e che l'art. 12 ult. cit., da un lato non elide la necessità dell'atto concessorio quale autonomo presupposto per lo sfruttamento della risorsa idrica, e dall'altro lato comunque non afferma che l'effetto sostitutivo si estende a tutti gli atti di assenso anche se non ancora rilasciati.

Il quinto motivo è perciò infondato.

11.4. Anche il sesto motivo non è persuasivo.

I ricorrenti lamentano che tra gli atti di assenso, di competenza del Consorzio di Bonifica, confluenti nel provvedimento di autorizzazione unica, vi sarebbero anche il *“Parere finalizzato al rilascio della concessione idraulica allo scarico delle acque reflue nel corpo idrico di competenza consortile”* e il *“Nulla osta nuova strada di accesso all'impianto in fascia di rispetto scolo consortile”* che non sarebbero stati rilasciati, essendovi traccia solo del *“Parere di compatibilità idraulica”* reso dal medesimo Consorzio.

La censura è infondata anzitutto perché la determinazione rilasciata da un Ente - nel caso di specie il Consorzio di Bonifica Adige Po - nell'ambito della conferenza di servizi convocata per l'esame e l'approvazione di un progetto, comprende tutti gli aspetti di competenza dell'Ente in merito al progetto nel suo complesso.

E nel caso di specie, il parere di compatibilità idraulica si esprime anche sul rilascio della concessione idraulica, fornendo le prescrizioni tecniche relative alle opere idrauliche necessarie allo scarico nel canale demaniale “Commissaria”. E in relazione al nulla osta della strada in fascia di rispetto consortile, esso specifica che le opere previste nel progetto osservano la distanza minima di 10,00 mt. dal ciglio

dei canali demaniali Commissaria e Ceresolo, ai sensi del RD 368/1904.

Non invalida l'autorizzazione il rilascio di un unico atto, oggettivamente complesso, da parte della medesima Autorità competente.

Il motivo è perciò infondato.

12. Con il settimo motivo la parte ricorrente ha messo in rilievo l'impegno della proponente - declinato a riscontro di una richiesta di integrazioni da parte della Regione - al reperimento delle biomasse vegetali necessarie al funzionamento dell'impianto da terreni ubicati ad una distanza non superiore a 20 Km dal sito. Cionondimeno, tali promesse risulterebbero tradite dalle lettere di intenti depositate agli atti del procedimento, dalle quali si desumerebbe che le matrici vegetali ed animali provverranno da ben oltre i 20 Km di distanza, spesso da fuori Provincia, in particolare dall'alta padovana, ed anche da fuori Regione.

Il titolo autorizzativo sarebbe pertanto affetto da profili di illogicità e contraddittorietà.

Il motivo, che non è generico come eccepito in rito dalla Regione, illustrando gli effetti negativi che a dire dei ricorrenti si produrrebbero dal mancato rispetto della c.d. "filiera corta", è tuttavia infondato nel merito.

Difatti la società, a riscontro della richiesta della Regione di precisazioni sulla provenienza delle matrici in ingresso all'impianto, ha allegato al progetto una lettera di intenti, datata 24 giugno 2024, che rinvia alla tavola "RO1-T-57-Provenienza matrici" (doc. n. 15 Regione), dall'esame della quale emerge la provenienza delle biomasse da Ovest e da Sud, con una legenda che, accanto ad ogni tipologia di matrice, indica la provincia di provenienza e finanche una rappresentazione planimetrica delle distanze di approvvigionamento.

Compare, altresì, una nota che informa l'Ente regionale del fatto che «Ad oggi non risulta possibile specificare la provenienza precisa dei sottoprodotti di origine agroindustriale, che rappresentano meno del 6 % del totale degli approvvigionamenti. Le province più prossime dalle quali si intende approvvigionarsi, per questa tipologia di matrice, sono le province di Rovigo (RO)



e Ferrara (FE)».

I ricorrenti hanno estrapolato una frase (*«le biomasse vegetali proverranno da terreni ubicati ad una distanza non superiore a 20 Km dal sito ove sorgerebbe l'impianto»*) da un più ampio periodo, nel quale (qualche parola prima) compariva anche l'inciso *«fermo restando il contenuto della tavola allegata in risposta al presente quesito»*).

L'autorizzazione è stata rilasciata sulla base dei dati messi a disposizione dalla controinteressata nella detta tavola, che non fanno emergere quella rappresentazione falsata delle informazioni che secondo la tesi di parte ricorrente avrebbe indotto la Regione ad assumere giudizi illogici e contraddittori.

Il motivo è perciò infondato.

13. Con l'ottavo motivo la parte ricorrente deduce che l'area dell'impianto avrebbe una funzione di connessione ecologica tra i siti della "rete Natura 2000", rappresentando un luogo importante per la sosta delle specie in transito (c.d. "stepping stone"). Essa ricadrebbe nella "Rete ecologica – Ambiti di connessione ecologica di progetto" riconosciuta dal P.A.T. di Rovigo, e, come emergerebbe dal piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), essa sarebbe caratterizzata dalla presenza di un'area boscata di particolare valenza ambientale e naturalistica. Conseguentemente, la decisione di non ritenere necessario l'espletamento di una valutazione di incidenza ambientale del progetto sui siti della "rete Natura 2000", anche in considerazione della ingente superficie occupata dall'impianto (quasi 10 ha), sarebbe illogica e frutto di un'istruttoria carente.

Si aggiungerebbe il fatto che la Regione non avrebbe valutato, o avrebbe illegittimamente sottostimato, circostanze significative per la valutazione di incidenza quali:

- la presenza di una siepe arborea e di due corsi d'acqua, che costituirebbero aree di potenziale stabile insediamento di specie elencate nella Direttiva Habitat e nella Direttiva Uccelli;



- la colonia di aironi (garzaia) presente da circa un trentennio sulla suddetta siepe campestre;
- la presenza di almeno due specie di interesse comunitario (“Emys orbicularis” o Testuggine palustre europea, nel quadrante UTM in cui si trova il sito; e la “Rana latastei”, quest'ultima sull'asta del Ceresolo, poco più a monte, nel Parco Langer dello stesso Comune di Rovigo).

In un tale contesto l'esclusione della VINCA non dissiperebbe qualsiasi ragionevole dubbio scientifico in merito agli effetti dei lavori previsti sui siti della rete Natura 2000.

Si tratta di critiche non persuasive.

Il tema dell'incidenza del progetto sui siti della “rete Natura 2000” è stato affrontato dal proponente con due relazioni - denominate “2023 12 18 - 671031_RO1-REL-34-Non_necessità-VINCA” e “2024 06 24 -304041_RO1-REL-34-Non_necessità-VINCA-R1(1)”, che l'Amministrazione regionale ha preso in considerazione adottando, infine, la relazione istruttoria tecnica n. 8/2024 del 16 dicembre 2024, che ha concluso positivamente la procedura di valutazione di incidenza riscontrando il rispetto dei requisiti di cui al paragrafo 2.2. dell'Allegato “A” alla d.G.R. n. 1400/2017, e pure introducendo 10 prescrizioni, poi recepite dall'autorizzazione finale (dalla n. 48 alla n. 58 «VINCA e opere di mitigazione ambientale»).

Ora, nella citata relazione tecnica si afferma che l'ambito oggetto dell'impianto non ricade all'interno dei siti tutelati dalla rete “Natura 2000”, tanto che a pag. 9 dell'allegato “A” del decreto n. 46/2024 emerge che i siti della rete “Natura 2000” più vicini all'impianto autorizzato si trovano a diversi km dallo stesso.

Non vi è dunque un'incidenza diretta tra l'iniziativa e i siti della rete “Natura 2000”.

La relazione tecnica ha anche esaminato la presenza della siepe arborea e dei corsi d'acqua che, secondo i ricorrenti, potrebbero comunque costituire aree di potenziale stabile insediamento di specie elencate nella Direttiva Habitat e Direttiva

Uccelli, pure prendendo in considerazione singole specie (quelle indicate dai ricorrenti).

Cionondimeno, la valutazione di incidenza si è conclusa positivamente anche mediante l'introduzione di prescrizioni.

Orbene, secondo il paragrafo 2.2., punto 23, dell'Allegato A alla d.G.R. n. 1400/2017, non è necessaria la VINCA nel caso di *«piani, progetti e interventi per i quali sia dimostrato tramite apposita relazione tecnica che non risultano possibili effetti significativi negativi sui siti della rete Natura 2000»*.

Non si richiede, dunque, la totale assenza di effetti negativi su tali siti, ma la dimostrazione che non vi è la possibilità di effetti negativi significativi, che il proponente ha escluso nella sua (dettagliata) relazione tecnica, esaminata e condivisa dall'Amministrazione regionale (*«... per l'attuazione del progetto in argomento non si ravvisano possibili effetti significativi negativi nei confronti di habitat e specie dei siti della rete Natura 2000 del Veneto ...»*).

I ricorrenti non hanno offerto elementi di prova a suffragio dell'opzione opposta, così non mettendo seriamente in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica del giudizio di esclusione della VINCA.

Trattandosi di valutazioni di fatti complessi richiedenti particolari competenze (c.d. «discrezionalità tecnica»), da vagliare al lume del cennato parametro dell'attendibilità tecnico-scientifica, il Tribunale ritiene che la decisione pubblica non sia implausibile, anche alla luce delle prescrizioni comunque introdotte dall'autorizzazione unica e che i ricorrenti nemmeno hanno preso in considerazione.

Da qui il rigetto dell'ottavo motivo.

14. Con il nono e il tredicesimo motivo, che concernendo le emissioni (anche derivanti dal traffico indotto) dell'impianto possono essere trattati congiuntamente, la parte ricorrente ha anzitutto dedotto che l'autorizzazione regionale impugnata e il parere favorevole del Comune di Rovigo avrebbero ritenuto esaustivo, ai fini

dell'esame delle emissioni odorigene dell'impianto, lo *“studio della dispersione delle emissioni odorigene”* datato giugno 2024 e presentato dalla proponente a corredo della sua istanza. Un tale elaborato, pur esaminando gli impatti cumulativi dell'iniziativa con le altre vicine fonti di emissioni odorigene, non avrebbe considerato l'analogo stabilimento di produzione di biometano di Ecoambiente s.r.l., da realizzare sempre in località Sarzano del Comune di Rovigo ad appena 2 Km dall'impianto in esame, nonché l'ulteriore impianto della ditta “ENIBIOCH4IN Aprilia s.r.l.”, sito a circa 3 Km di distanza sempre in Comune di Rovigo.

Di qui una sottostima del reale impatto odorigeno nell'area conseguente agli effetti cumulativi dei tre impianti in esame, che comporterebbe la violazione dell'art. 272-*bis*, del D.Lgs. n. 152/2006 e l'illogicità del titolo autorizzativo carente anche a livello istruttorio e motivazionale.

Viene poi contestato (con il tredicesimo mezzo) lo studio del traffico allegato all'istanza di autorizzazione, che avrebbe definito “trascurabili” gli effetti derivanti dall'incremento del traffico pesante riconducibile all'entrata in esercizio dell'impianto. Tuttavia tale studio: i) sottostimerebbe i dati previsionali, perché, da un lato, terrebbe conto prevalentemente del solo approvvigionamento in ingresso e non, invece, di quello in uscita dall'impianto, con un *output* dell'impianto di almeno 28.882 t/anno di digestati solidi e 30.994 t/anno di liquidi; dall'altro lato, analizzerebbe solo l'ultimissimo tratto di strada di accesso all'impianto, quando invece le provenienze dei materiali trasportati da fuori provincia indurrebbero a ritenere che verranno interessate altre strade comunali; ii) non risulterebbe valutato nella sua completezza ed idoneità dalla competente Autorità comunale, che nel conclusivo parere del Dirigente del Settore Lavori pubblici del 2 dicembre 2024 (prot. 91730) non affronterebbe neppure le questioni attinenti alla viabilità; iii) non attesterebbe il superamento delle criticità sulla sicurezza stradale e sulla compatibilità del transito dei mezzi pesanti sfociate nell'emanazione delle ordinanze comunali limitative del traffico veicolare del 2009 e nel 2022, rese al fine di “limitare i danni alla carreggiata e soprattutto per garantire la sicurezza dalla

circolazione con riduzione degli incidenti stradali” in considerazione delle pessime condizioni della viabilità.

Le censure, che complessivamente non sono generiche, tuttavia non persuadono il Collegio.

14.1. La tematica odorigena costituisce oggetto dello “Studio di dispersione Emissioni Odorigene” della controinteressata, nel quale sono state individuate le sorgenti emissive al fine di valutarne l’impatto cumulativo con l’intervento autorizzato, affermando che: *«È stato creato un buffer di 3 km dal sito oggetto di valutazione e, sulla base di quanto sopra riportato, sono stati individuati su base Google Earth i potenziali impianti ad impatto odorigeno facendo riferimento a quelli presenti nella tabella 1 del Decreto Direttoriale n. 309/23 “Indirizzi per l’applicazione dell’articolo 272-bis del D.Lgs 152/06 in materia di emissioni odorigene di impianti e attività».*

Considerando poi i ricettori individuati per la valutazione dell’impatto odorigeno dell’intervento di progetto e la rosa dei venti rappresentativa del sito, così come riassunto nell’immagine seguente, sono state fatte le seguenti considerazioni:

-In relazione alle direzioni dominanti di provenienza del vento (NNE e WSW), i ricettori più esposti alle emissioni odorigene associate all’intervento di progetto sono quelli ubicati a SSE del futuro impianto di biometano, ed in primis R06.

-In a quanto sopra gli impianti denominati “ENIBIOCH4IN APRILIA SRL (gestione rifiuti)”, “SAN MARCO Società Agricola Geremia SS” e “ECOAMBIENTE SRL (rifiuti)” non si ritengono tali da fornire un contributo significativo in corrispondenza dei ricettori più esposti interessati dall’intervento di progetto».

La questione dell’impatto cumulativo con gli impianti indicati dai ricorrenti risulta dunque presa in considerazione dalla APIS RO1, e la scelta della proponente di non valutare tale impatto dipende, da un lato, dalla distanza che intercorre tra di essi, e dall’altro lato dalla considerazione tecnica che le emissioni odorigene ingenerate si

manifestano in un'area molto limitata attorno agli impianti stessi.

Come infatti rilevato dalla difesa regionale, sul punto non smentita da quella dei ricorrenti, l'allegato 1, § 6, del decreto direttoriale del MASE n. 309 del 28 giugno 2023, di approvazione degli indirizzi applicativi dell'art. 272 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di emissioni odorigene di impianti e attività, tra i requisiti degli studi di impatto olfattivo mediante simulazioni di dispersione prevede che *«Il dominio spaziale di simulazione deve estendersi in modo tale da comprendere almeno la curva di isoconcentrazione dell'odore pari a 1 ouE/m³ corrispondente al 98° percentile delle concentrazioni di picco orario su base annuale, includendo altresì tutti i ricettori sensibili»*.

L'allegato 3 allo Studio di dispersione della controinteressata (denominato *“Mappatura del 98° percentile delle concentrazioni di picco di odore”*), riporta, nella tavola 01, la *“mappatura delle curve di isoconcentrazione rappresentative del 98° percentile delle concentrazioni orarie di picco di odore su base annuale (rettangolo rosso rappresentativo del perimetro del sito) – INTERVENTO DI PROGETTO”*, dalla quale si evince che le concentrazioni registrate nell'area limitrofa all'impianto sono pressoché sempre inferiori a 1 OUe/m³ e già entro un raggio di meno di un km risultano inferiori a 0.4 Oue/m³.

Motivo per cui non è stato indagato l'impatto cumulativo degli impianti menzionati dai ricorrenti che si trovano ad almeno 2 km di distanza.

Questi dati sono stati esaminati dall'A.R.P.A.V., che con la nota prot. n. 108805/2024 non ha ravvisato criticità di sorta.

Coerentemente, l'allegato “A” dell'autorizzazione unica (a pag. 8) dà atto di come la ditta controinteressata abbia presentato una valutazione odorigena conforme agli indirizzi applicativi dell'art. 272 *bis* del Testo Unico Ambientale, approfondendo anche la tematica dell'impatto cumulativo con altre fonti odorigene del territorio, e infine concludendo in questi termini:

«Dall'analisi dei risultati il tecnico estensore evidenzia come il valore massimo riscontrato sia risultato pari a 0.6 ouE/mc indicando il rispetto dei valori di

accettabilità in corrispondenza di tutti i ricettori individuati anche considerando il fondo ambientale».

Sempre con riferimento al tema delle emissioni odorigene, l'Allegato B del decreto autorizzativo ha introdotto delle prescrizioni (dalla n. 32 alla n. 36) che prevedono indagini olfattometriche entro 90 gg. dalla messa a regime dell'impianto e pure la presentazione di un "Piano di Gestione degli odori" con misure mitigative aggiuntive nel caso in cui, dai risultati delle campagne di indagine, dovesse emergere il non rispetto dei criteri di accettabilità di cui al Decreto Direttoriale MASE del 28 giugno 2023 n. 309 presso uno o più recettori.

Le valutazioni dell'Amministrazione sin qui descritte, frutto ancora una volta della discrezionalità tecnica che le è propria, non sono state utilmente contestate dai ricorrenti nel nucleo dell'apprezzamento complesso che le caratterizza, e pertanto resistono ai profili di illegittimità dedotti dai ricorrenti.

14.2. Quanto agli effetti sul traffico, il Tribunale rileva che diversamente da ciò che sostengono i ricorrenti, nella relazione denominata "Studio di traffico_Rev 1" della controinteressata, e anche negli allegati alla stessa, figurano pure i dati del traffico in uscita dallo stabilimento relativi ai digestati solidi e liquidi (pagg. 9 e 10 dello studio di traffico, tabella 3).

Inoltre lo studio afferma che il traffico pesante diretto allo stabilimento usufruirà della strada regionale 443 "Circonvallazione Ovest", utilizzando l'accesso dall'intersezione a raso dalla via Calatafimi a via Teano attraverso il "ponte dei Munari", *«non interessando dunque la viabilità di livello comunale ad eccezione dell'ultimo tratto, ovvero dall'intersezione a rotatoria al km 2+100 all'ingresso allo stabilimento»* (pag. 37): a fronte di queste indicazioni i ricorrenti non individuano quali altre strade comunali sarebbero coinvolte nell'iniziativa, affidandosi dunque a delle ipotesi meramente congetturali.

Si aggiunge il rilievo che anche la società Veneto Strade ha valutato gli effetti determinati dal futuro carico dei mezzi circolanti in relazione all'assetto viario

esistente, riscontrando che la ricaduta sulla rete sterna S.R. 443 “Di Adria” è accettabile e conseguentemente esprimendo il proprio nulla osta con nota n. 577757 del 12 novembre 2024.

Il Comune di Rovigo ha affrontato le questioni di viabilità richiedendo delle integrazioni di cui si è fatta portavoce (al pari di altre richieste) la Regione Veneto con nota prot. n. 20518 del 26 aprile 2024, e il proponente le ha fornite (vedasi la “nota riassuntiva integrazioni di APIS Ro1 del 25.6.2024”, §§ 32, 35, 36) o direttamente nella nota appena citata (a proposito delle richieste di cui al § 36) ovvero anche aggiornando la relazione con i seguenti documenti “RO1-T-55 Area di stazione e transito mezzi” e “RO1-REL-22_Piano del Traffico_Rev1”.

L’Amministrazione comunale ha ritenuto esaustivi i riscontri della APIS Ro 1 senza rilevare criticità.

Il fatto che il parere del 2 dicembre 2024 (prot. 91730) non affronti specifiche questioni viabilistiche non significa che il Comune abbia omesso di valutarle.

Le censure dei ricorrenti, sul punto, si risolvono dunque in una petizione di principio.

Infine anche la questione del superamento delle criticità sulla sicurezza stradale e sulla compatibilità del transito dei mezzi pesanti sfociate nell’emanazione delle ordinanze comunali limitative del traffico veicolare del 2009 e nel 2022 risulta affrontata dalla controinteressata, che ha chiarito (riassuntivamente e salvo il rimando alla nota riassuntiva in alto citata) che: i) i mezzi conferitori arriveranno dalla strada SR443 dir. da ovest e da sud: ii) le altre strade non saranno percorribili dai mezzi per le previgenti limitazioni (Ponte Ceresolo ad ovest e via Teano con limitazione ai soli frontisti); iii) il progetto non prevede il passaggio dei mezzi in Via Calatafimi, non aggravata dal traffico aggiuntivo oggetto dello studio di traffico; iv) il “Ponte dei Munari” verrà risanato per renderlo adatto al passaggio dei mezzi pesanti che conferiranno le matrici al costruendo impianto.

Da qui la complessiva infondatezza delle doglianze dei ricorrenti.

15. Rimane ora, al Tribunale, di affrontare i motivi 10°, 11° e 12°, che possono 

essere anch'essi trattati congiuntamente riguardando tematiche strettamente connesse.

15.1. Sulla premessa della situazione di inidoneità dell'infrastruttura stradale di accesso all'impianto di produzione del biometano, comprendente il tratto di strada comunale tra la SR443 e il "Ponte dei Munari", la parte ricorrente ha *in primis* dedotto che l'autorizzazione unica sarebbe stata rilasciata nonostante la mancanza di un accordo pubblico-privato che disciplini la sistemazione, il risanamento/rinforzo e la manutenzione ordinaria e straordinaria della viabilità comunale e del ponte. La Regione avrebbe concesso la proroga dei termini di conclusione del procedimento autorizzatorio richiesta dal Comune di Rovigo prescrivendo la stipula dell'accordo prima del rilascio del titolo finale e la sua allegazione a quest'ultimo. Invece il procedimento si sarebbe concluso senza ottenere un previo accordo con la APIS Ro1, essendo stato allegato all'autorizzazione unica un semplice "schema di accordo" approvato dal solo Comune con delibera di Giunta n. 288 del 02.12.2024. L'autorizzazione difetterebbe dell'atto presupposto, e sarebbe contraddittoria rispetto agli atti infra-procedimentali.

In linea di continuità con queste censure, contenute nel decimo motivo di ricorso, l'undicesimo mezzo valorizza la divergenza tra le prescrizioni contenute nell'allegato B all'autorizzazione e il già richiamato schema di accordo allegato alla delibera di Giunta Comunale di Rovigo n. 288/2024: mentre le prime imporrebbero al proponente, anteriormente all'inizio dei lavori relativi all'impianto, di dichiarare di aver ottemperato agli adempimenti previsti nell'accordo da sottoscrivere con il Comune di Rovigo, viceversa lo schema di accordo prevedrebbe l'inizio delle opere a carico della controinteressata in data successiva alla comunicazione di avvio dei lavori inerenti l'impianto e la sua fine entro l'entrata in esercizio dell'impianto stesso. Conseguentemente, sarebbe stata violata la prescrizione regionale e sarebbe illogico che i lavori di sistemazione e rinforzo del ponte e della viabilità comunale seguano l'inizio dei lavori relativi alla

costruzione dell'impianto invece di precederli, come naturale visto che il carico di traffico veicolare pesante, in relazione alle problematiche viabilistiche ingenerate dal contesto infrastrutturale, riguarderà già la fase di costruzione dell'impianto.

Infine, sempre a proposito dell'accordo ex art. 11 della L. n. 241/1990 tra il Comune e la controinteressata, la parte ricorrente segnala la presenza, nello schema di accordo, di un limite massimo di spesa per l'esecuzione delle attività di manutenzione della viabilità stradale a carico della controinteressata. Raggiunto l'importo di 100.000 € cesserebbe in via definitiva l'impegno della proponente. Sennonché, l'attendibilità di tale limite massimo non sarebbe stata verificata né attestata a livello istruttorio dagli uffici comunali, in rapporto ai prevedibili costi di gestione della viabilità stradale per l'intero periodo di vita dell'impianto. Con il rischio per il Comune di dover sostenere dei costi per la manutenzione di opere stradali poste a vantaggio del privato, e i conseguenti danni erariali che si profilerebbero.

Da qui l'emersione di profili di illegittimità per carenza di istruttoria e sviamento dall'interesse pubblico.

Le censure non sono condivisibili.

15.2. La prima, pur suggestiva, è infondata, perché la nota della Direzione Regionale Ambiente e Transizione Ecologica prot. n. 406083 del 9 agosto 2024, al di là della sua formulazione ambigua – da un lato la Regione afferma infatti che *«gli adempimenti e oneri da parte della Ditta proponente, ritenuti necessari da codesto Comune ai fini della sistemazione nonché successiva manutenzione ordinaria e straordinaria del tratto di strada comunale tra il Ponte dei Munari e la SR443, dovranno risultare da uno specifico accordo sottoscritto da Comune di Rovigo e Ditta proponente, da stipulare prima della conclusione del procedimento di Autorizzazione Unica»*, e dall'altro lato pur sempre specifica che *«l'esecuzione di quanto in esso contenuto diventerà prescrittivo per la Ditta proponente ai fini dell'avvio dell'impianto»* –, non prefigura la necessità di stipulare un accordo con il privato quale presupposto di validità del provvedimento autorizzatorio, ma alla resa

dei conti si limita a concedere la proroga di 45 gg. richiesta dal Comune al fine di permettere alla controinteressata di redigere gli elaborati (al tempo) mancanti (in particolare il progetto per il rifacimento del tratto stradale tra il Ponte dei Munari e la SS443).

Del resto l'accordo afferisce alla fase esecutiva di esercizio dell'impianto, come si evince dalla d.G.C. n. 288/2024 che ne pone le condizioni per la relativa stipula, ed emerge dalla stessa prescrizione n. 3 contenuta nell'allegato "B", che si riferisce all' "accordo da sottoscrivere con il Comune di Rovigo".

Da qui l'infondatezza del decimo motivo.

15.2. Anche l'undicesimo mezzo non è fondato.

La prescrizione n. 3 contenuta nell'allegato "B" afferma che«*Almeno 30 giorni prima dell'inizio dei lavori relativi all'impianto la ditta dovrà darne comunicazione all'U.O. Qualità dell'Aria e Tutela dell'Atmosfera della Regione Veneto, al Comune di Rovigo ... – dovranno essere allegati: -omissis- dichiarazione di aver ottemperato agli adempimenti previsti nell'accordo da sottoscrivere con il comune di Rovigo ...*».

La Regione ha così ritenuto maggiormente cautelativo e garantista che la realizzazione delle opere di sistemazione stradale preceda l'inizio dei lavori di costruzione dell'impianto.

E tanto non può essere messo in discussione dal Comune e/o dalla controinteressata.

Difatti la prescrizione regionale prevale rispetto alle indicazioni contenute in quello che, in definitiva, è al momento solo uno schema di accordo. Essa non risulta nemmeno violata atteso, come dedotto dalla Regione, che l'impresa non ha iniziato i relativi lavori né ha fornito la comunicazione prevista dalla predetta prescrizione.

Da qui l'infondatezza delle doglianze dei ricorrenti.

15.3. Infine anche il dodicesimo motivo non può essere accolto, perché le relative contestazioni nulla hanno a che vedere con la validità del titolo unico oggetto di

impugnativa, attenendo, al più, a profili di danno erariale che non spetta a questo Giudicante esaminare non influenzando sulla legittimità dell'autorizzazione unica.

16. In conclusione, il ricorso va accolto nella fondatezza del 3° e 4° motivo, e per l'effetto vanno annullati gli atti impugnati con onere, per le Amministrazioni coinvolte nell'iniziativa in esame, di riattivare il procedimento originario valutando l'autorizzabilità o meno del progetto con riferimento ai profili di criticità dedotti nei detti motivi e attenendosi ai principi esposti nella presente pronuncia.

17. Le spese seguono la soccombenza della Regione, del Comune di Rovigo e della Apis Ro1 s.r.l., e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e limiti di cui in motivazione, e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Condanna la Regione Veneto, il Comune di Rovigo e la Apis Ro1 Società Agricola a r.l., in solido tra loro, al pagamento, nei confronti della parte ricorrente, delle spese di lite, che liquida in complessivi € 6.000,00, oltre ad accessori di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ida Raiola, Presidente

Massimo Zampicinini, Primo Referendario

Francesco Avino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Avino

IL PRESIDENTE
Ida Raiola

IL SEGRETARIO