

Modifiche non sostanziali in ambito AIA aventi ad oggetto l'integrazione logistica e produttiva di una acciaieria

T.A.R. Veneto, Sez. II 10 dicembre 2021, n. 1491 - Pasi, pres.; Valletta, est. - Acciaierie di Verona S.p.A. (avv.ti Misino, Poggi) c. Provincia di Verona (avv.ti Biancardi, Sorio) ed a.

Ambiente - Acciaieria - Integrazione logistica e produttiva di un impianto - Modifiche non sostanziali in ambito AIA - Assoggettamento alla procedura di valutazione impatto ambientale - Necessità - Esclusione.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio la società Acciaierie di Verona spa ha dedotto di aver inoltrato alla Provincia, nell'anno 2019, una comunicazione ai sensi art. 29 nonies, comma 1, del D. Lgs. 152/2006, avente ad oggetto l'integrazione logistica e produttiva dell'impianto gestito dalla deducente con quello insistente sul fondo finitimo, quest'ultimo di proprietà della società Ferriere Nord s.p.a.: il progetto, in particolare, non prevedrebbe alcun aumento/variazione della produzione rispetto a quanto già autorizzato, ma solo l'ottimizzazione della logistica interna, con una separazione della zona destinata a deposito e magazzino di prodotti finiti e lavorazione accessoria a freddo, tramite lo spostamento di circa 100 metri dell'ubicazione di alcuni macchinari.

Alla comunicazione venivano allegate due relazioni tecniche indicanti le modifiche non sostanziali in ambito AIA, ai sensi del D. Lgs. 152/06 art. 29 nonies, comma 1, aventi ad oggetto la variazione del perimetro aziendale e l'apertura di un nuovo varco, da intendersi come semplice possibilità di utilizzo da parte della società Acciaierie di un accesso già esistente.

In seguito, la Provincia comunicava che il Comitato Tecnico VIA, nel corso della seduta del 21.06.2019, aveva stabilito che l'intervento doveva essere sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA; con determinazione n. 2783/20 l'Autorità competente, valutato detto parere e condividendone le motivazioni, nella seduta del 6 novembre 2020 deliberava di assoggettare a VIA l'intervento.

Avverso gli atti gravati la ricorrente ha proposto i seguenti motivi di impugnazione:

1) con il primo motivo si osserva che gli uffici comunali si erano già espressi sulla compatibilità del progetto con le previsioni urbanistiche comunali in vigore, senza ritenere necessaria l'adozione di un provvedimento formale del Consiglio Comunale; ciò nonostante, a seguito delle determinazioni assunte dalla Provincia, il C.C. con delibera n. 49 del 23 dicembre 2020 accertava con efficacia "ex tunc" la sussistenza della compatibilità urbanistica del progetto: la ricorrente deduce sul punto che sarebbe, dunque, immotivata ed ingiusta la scelta della Provincia di assoggettare a VIA il progetto;

2) con il secondo motivo si osserva che, dalla disamina della valutazione analitica delle integrazioni al capitolo C.4 della relazione istruttoria allegata al verbale della conferenza decisoria n. 118 del 06.11.2020, le criticità in un primo momento sollevate in relazione al progetto in esame, ulteriori rispetto alla sola compatibilità urbanistica, sarebbero ad oggi da ritenersi tutte superate; il provvedimento gravato sarebbe, peraltro, corredato da una motivazione del tutto generica: difetterebbe, in particolare, una qualsivoglia motivazione in merito a fattori di oggettiva pericolosità da approfondire in sede VIA;

3) ancora, si lamenta che la motivazione del parere, pressoché totalmente incentrata sulla condizione di procedibilità relativa alla "conformità urbanistica del progetto alle previsioni urbanistiche comunali", con esplicitazione solo generica dei motivi che hanno portato la Provincia alla decisione di assoggettare il progetto a VIA sarebbe, essa stessa, sintomatica dello sviamento di potere che vizia il provvedimento impugnato;

4) infine, si deduce l'illegittimità della nota in data 2.07.2019 con cui l'Amministrazione avrebbe inteso tardivamente, illegittimamente e immotivatamente riaprire il procedimento già definito con l'intervenuto silenzio assenso, il tutto in violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma 9, D.Lgs. 152/2006, che prevede che la procedura di pre-screening sia avviata con apposita istanza dal proponente.

Si è costituito in giudizio la Provincia di Verona, chiedendo la reiezione del ricorso; si è, altresì, costituito il Comune di Verona, evidenziando che per effetto della sentenza del TAR Veneto n. 678/2013, in virtù della reviviscenza del precedente P.R.G, l'area della ricorrente è venuta a ricadere in zona 18A – Zona industriale Attuale con la quale l'intervento risulta pacificamente compatibile: analogamente a dirsi per quanto riguarda la parte dell'insediamento della Ferriere Nord S.P.A. Tale compatibilità sarebbe, peraltro, da riconfermare anche alla luce degli ulteriori atti di pianificazione comunale.

All'udienza in data 14.10.2021, all'esito della discussione delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con il ricorso in disamina la società ricorrente impugna, unitamente ad altri atti presupposti, la determinazione con la

quale la Provincia di Verona ha disposto l'assoggettamento alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale del progetto presentato dalla Acciaierie di Verona spa avente ad oggetto la variazione del perimetro aziendale e la diversa collocazione di alcuni macchinari utilizzati nell'attività aziendale (si tratta di attività "IPPC" –e cioè soggetta a procedura di prevenzione e controllo dell'inquinamento- di acciaieria e laminazione a caldo).

Infatti, a seguito dell'inoltro alla Provincia della comunicazione di modifica non sostanziale dell'impianto ai sensi dell'art. 29 nonies, comma 1, del D. Lgs. 152/2006, con allegate due relazioni tecniche illustrative delle modifiche progettate, l'Amministrazione replicava che il Comitato Tecnico VIA aveva stabilito che l'intervento necessitava di essere sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA.

La ricorrente afferma, in sintesi: che la determinazione riposerebbe su un'erronea valutazione in punto di compatibilità urbanistica dell'intervento; che essa non sarebbe sostenuta da ulteriori ragioni legate alla necessità di tutela ambientale le quali, in ogni caso, non sarebbero state adeguatamente esplicitate; che, in ogni caso, sulla comunicazione inoltrata ai sensi dell'art. 29 nonies D. Lgs. 152/2006 si sarebbe formato il silenzio assenso.

2. Occorre, per ragioni logiche, prendere le mosse dalla disamina dell'ultimo motivo di impugnazione con il quale la ricorrente lamenta che, essendo inutilmente decorso il termine di giorni 60 dall'inoltro alla Provincia della comunicazione di modifiche non sostanziali all'impianto ex art. 29 nonies cit., si sarebbe formata una determinazione positiva dell'Amministrazione, per silentium.

Il motivo è infondato: è sufficiente sul punto rimarcare, in primo luogo, che l'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla vicenda odierna è esclusa dalla disciplina generale contenuta nel comma 4 dell'art. 20, l. 241/90, che non prevede l'operatività di tale meccanismo ad atti e procedimenti riguardanti l'ambiente, materia nella quale rientra a pieno titolo il procedimento in esame; a ciò aggiungasi che la norma invocata, lungi dall'introdurre qualunque meccanismo di silenzio-assenso, prevede soltanto che in caso di modifiche ritenute sostanziali dall'Amministrazione, questa ne dia notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione ai fini dei previsti adempimenti di legge e che decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate: dunque, la norma contempla, semmai, la mera facoltà per il richiedente di procedere con le modifiche progettate, senza però prevedere alcuna perentorietà del termine concesso all'Amministrazione, e senza prevedere in termini inequivoci che decorso detto termine l'autorizzazione richiesta debba intendersi resa (cfr. T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 24 settembre 2021, n. 2667).

3. Risultano, invece, fondati i primi tre motivi di gravame, nei termini che si passa ad esporre.

Per quanto attiene alla compatibilità del progetto di variazione del sito produttivo del quale la ricorrente è titolare con le previsioni urbanistiche vigenti, giova, in primo luogo, rimarcare che il Comune di Verona si è ripetutamente espresso in senso favorevole sul punto (cfr. deliberazione del 23 dicembre 2020 n. 49, doc. 2 della produzione del Comune).

La Provincia, tuttavia, sostiene che il progetto si porrebbe in contrasto con le previsioni del PAQE (Piano d'Area Quadrante Europa, che è un piano di tutela paesistica e ambientale di specificazione del piano regionale), che avrebbe definito l'area delle ex Officine Ferroviarie Veronesi (attualmente della Ferriere Nord spa, che verrebbe ad essere in parte inglobata nell'impianto della ricorrente) come "Ambito produttivo da riconvertire" soggetta alla disciplina dettata dall'art. 13 secondo il quale "gli ambiti produttivi da riconvertire sono finalizzati a una sostanziale revisione dell'organizzazione urbanistica e delle destinazioni d'uso, a favore di attività tecnologiche avanzate, di ricerca, economiche, fieristiche, culturali e residenziali".

L'Amministrazione osserva, sul punto, che l'attività produttiva originariamente esercitata sull'area delle Officine Ferroviarie Veronesi sarebbe venuta a cessare anteriormente alla presentazione del progetto in considerazione e che, in ogni caso, si tratterebbe di un'attività di natura del tutto distinta da quella siderurgica svolta dalla ricorrente (e, in particolare, consistente nella costruzione e manutenzione di materiale ferroviario); per queste ragioni, secondo la Provincia, le affermazioni contenute nella sentenza di questo Tar nr. 678/2013, con la quale veniva accolto il ricorso proposto dalla società Riva Acciaio (oggi, Acciaierie di Verona spa) avverso la D.G.R.V. n. 4148-2007 di approvazione del PAT comunale -con riferimento particolare all'art. 55 delle NTA- e la deliberazione del Consiglio comunale nr. 91/2011 di approvazione del P.I., non sarebbero estensibili al compendio delle ex Officine Ferroviarie Veronesi: non solo quest'ultima non proponeva alcuna impugnazione, ma verrebbero in considerazione situazioni di fatto dissimili (ed infatti, solo nel caso della Riva Acciaio le disposizioni impugnate incidono, determinandone la lesione, su posizioni giuridiche oramai consolidate rispetto ad una attività industriale ancora in corso).

Giova rimarcare che, con la pronuncia citata, il Tar riteneva illegittime le previsioni urbanistiche comunali che inserivano in un ambito da destinarsi a Parco e/o riserva naturale il compendio della Riva Acciaio, osservando che i provvedimenti impugnati non consideravano adeguatamente la realtà fattuale dei territori e non contenevano alcuna ponderazione del fatto che i provvedimenti impugnati incidono su posizioni giuridiche oramai consolidate.

Secondo l'Amministrazione resistente, le disposizioni urbanistiche vigenti non consentirebbero l'avvio di una nuova attività produttiva sull'area delle ex Officine, oggi della Ferriere Nord spa, imponendo che si proceda su di essa alla "revisione dell'organizzazione urbanistica e delle destinazioni d'uso" (cfr. art 13 citato).

Le argomentazioni svolte dall'Amministrazione resistente non convincono.

In particolare, quanto alla non estensibilità delle riflessioni svolte con la pronuncia di questo Tar nr. 678/2013 all'area della Ferriere Nord, occorre osservare che la dedotta circostanza relativa alla dismissione dell'impianto produttivo

insistente sul compendio non risulta dimostrata dalla documentazione versata in atti; tale documentazione comprova esclusivamente l'intervenuto acquisto del complesso aziendale delle ex Officine Ferroviarie Veronesi da parte della Ferriere Nord s.p.a. nel febbraio del 2018, con l'obbligo di "proseguire, nel rispetto delle autorizzazioni amministrative e licenze prescritte per legge, l'attività imprenditoriale (...)" avente ad oggetto "l'attività di costruzione e manutenzione di materiale mobile ferroviario, tranviario e stradale (...)": le previsioni del contratto di cessione di azienda lasciano dunque, al contrario, propendere per l'esistenza, all'atto della cessione, di una attività industriale ancora in corso (cfr. doc. 9 della produzione della Provincia).

Neppure può attribuirsi rilievo dirimente alla diversa natura dell'attività produttiva in precedenza esercitata su tale compendio (costruzione di materiale ferroviario e non attività siderurgica), posto che ciò che rileva ai fini della verifica della compatibilità urbanistica del progetto in disamina è che risulti perdurante nel tempo la medesima destinazione d'uso già in essere, e cioè, appunto, quella produttiva.

Alla luce di quanto precede risultano coerenti le conclusioni cui è pervenuto il Comune di Verona, a mente delle quali l'intervento progettato dalla ricorrente, non superando il limite della ristrutturazione edilizia ed in assenza di mutamento d'uso, risulta compatibile con le vigenti disposizioni urbanistiche (cfr. art. 23 bis D.P.R. 380/2001, artt. 114,101 P.I.).

Deve, ancora rilevarsi che con deliberazione del Consiglio Comunale 10 giugno 2021 n. 27, è stata approvata la "Variante al p.a.t. di adeguamento alle disposizioni per il contenimento del consumo di suolo ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14".

In particolare, per quanto qui interessa, a seguito dell'accoglimento delle osservazioni presentate dalla società ricorrente e da Ferriere Nord s.p.a., è stato ripermetro l'ambito di urbanizzazione consolidata inserendovi le aree nella relativa proprietà; all'art. 55, comma 8, delle N.T.A. del PAT, inoltre, è stato aggiunto un nuovo periodo: in forza di tale previsione, nell'ambito di interesse (quello occupato dalle ex Officine) "nelle more dell'approvazione del P.I." continua ad applicarsi la disciplina del previgente PRG, Zona 18 delle NTA: dunque, deve concludersi che all'attualità, nelle more dell'approvazione della disciplina operativa demandata al P.I., il P.A.T. abbia comunque individuato la classificazione dell'area di interesse, rilevante medio tempore, con una disposizione che, in parte de qua, deve intendersi come immediatamente prescrittiva, seppur di carattere transitorio. Deve ancora rilevarsi sul punto che non risulta condivisibile quanto la Provincia osserva circa l'incongruità che tale disposizione, in quanto di dettaglio, recherebbe rispetto alle finalità e ai contenuti che per legge deve avere il PAT: deve, sul punto, rimarcarsi che in forza dell'art. 13, lettera k), della citata L.R. n. 11/2004 il P.A.T. "determina, per ambiti territoriali omogenei (ATO), i parametri teorici di dimensionamento, i limiti quantitativi e fisici per lo sviluppo degli insediamenti residenziali, industriali, commerciali, direzionali, turistico-ricettivi e i parametri per i cambi di destinazione d'uso, perseguendo l'integrazione delle funzioni compatibili".

Nel caso in disamina il PAT ha inteso perseguire l'obiettivo di preservare, fino all'approvazione del PI, l'attuale destinazione del compendio immobiliare in oggetto, ritenuta coerente con lo stato di fatto dei luoghi, anche alla luce delle considerazioni svolte da questo Tar con la sentenza citata (seppur riferite al solo immobile della odierna ricorrente) (cfr. Tar Veneto, Sez. II, 11 febbraio 2010, nr. 2954).

In questo quadro, a prescindere da quanto la Provincia possa ritenere in punto di non coerenza di tali previsioni con le direttive indicate dal PAQE, resta che la disciplina urbanistica attualmente impressa all'area con disposizioni comunali ad oggi vigenti ed efficaci non consente di pervenire alla conclusione della non compatibilità urbanistica dell'intervento in disamina.

4. Il provvedimento gravato non risulta neppure adeguatamente sostenuto dalle ulteriori ragioni di carattere ambientale invocate dalla Provincia.

Sul punto, occorre rimarcare che alcune delle criticità in un primo momento rilevate risultano in gran parte superate in seguito ai chiarimenti forniti dalla ricorrente successivamente alla comunicazione dei motivi ostanti: si veda, in proposito, la relazione istruttoria allegata al verbale della conferenza decisoria n. 118 del 6 novembre 2020.

Per il solo aspetto attinente al tema della gestione delle acque meteoriche, dalla relazione citata emerge che alcune perplessità perduravano anche all'esito dei chiarimenti forniti dalla ricorrente: il Collegio ritiene tuttavia, aderendo a quanto lamentato sul punto dalla ricorrente, che la motivazione offerta dall'Amministrazione relativamente alle criticità rilevate, tali da imporre un approfondimento istruttorio in sede di VIA, siano state prospettate in maniera eccessivamente generica per consentire di apprezzarne la effettiva consistenza.

Premesso che nella determina impugnata non si rinviene alcun puntuale riferimento alla questione in esame, occorre riferirsi alle conclusioni rese con il parere del 6.11.2020 richiamato, nelle quali si evidenzia la necessità di valutare un trattamento delle acque di seconda pioggia, nonché di procedere a ulteriori campionamenti, anche con riferimento all'elemento arsenico.

A parere del Collegio la formula utilizzata non lascia emergere in maniera sufficientemente chiara le criticità evidenziate e, soprattutto, le ragioni per cui le stesse dovrebbero ritenersi effettivamente sussistenti nonostante il parere, di diverso segno dell'ARPAV che, nei propri contributi istruttori, aveva valutato favorevolmente il progetto, ritenendo che dallo stesso potesse derivare un impatto positivo anche in punto di gestione delle acque meteoriche (cfr. doc. 7 della produzione di parte ricorrente); in particolare, dall'esame del contributo istruttorio in data 25.03.2020 emerge, per quanto di interesse:

relativamente alle acque sotterranee, che la rilevata presenza, in sede di campionamenti, di arsenico, ferro e manganese è “di probabile origine naturale”; per quanto, più specificamente, attiene alla modifica progettata, essa appare inidonea a influenzare “in maniera significativa le matrici ambientali”; dalla modifica sono suscettibili di derivare dei miglioramenti quanto alla regimentazione delle acque meteoriche; non si apprezzano prevedibili variazioni sulle acque sotterranee e sugli scarichi.

Appare pure opportuno aggiungere, relativamente all’impatto del progetto in disamina sulle matrici ambientali, che, secondo quanto prospettato dalla ricorrente senza specifica contestazione sul punto, la modifica programmata consiste nel solo spostamento di alcuni macchinari “non IPPC” (macchine bobinatrici del prodotto finito) senza aumento di produzione né introduzione di nuove attività non valutate in sede di AIA, e nell’utilizzo di parte del fondo confinante come deposito del prodotto finito.

Alla luce di quanto precede, il Collegio ritiene che il provvedimento gravato risulti carente di una motivazione sufficientemente precisa in ordine ai presupposti sulla scorta dei quali l’Amministrazione ha ritenuto che il progetto di modifica in disamina prospetti una capacità di incidere sulle matrici ambientali, tale da imporre il ricorso alla procedura di VIA.

5. Conclusivamente, il ricorso merita accoglimento, con conseguente annullamento della determinazione n. 2783/2020 del 06/11/2020 della Provincia di Verona.

(Omissis)

