

Esclusione dalla procedura di VIA del progetto riguardante la modifica sostanziale di un impianto esistente, per aumento della capacità massima produttiva dell'attività di zincatura elettrolitica

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 10 luglio 2025, n. 344 - Perpetuini, pres. f.f.; Perilli, est. - (*Omissis*) (avv. Di Marco) c. Regione Abruzzo (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Esclusione dalla procedura di VIA del progetto riguardante la modifica sostanziale di un impianto esistente, per aumento della capacità massima produttiva dell'attività di zincatura elettrolitica.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con provvedimento n.-OMISSIS- la Regione Abruzzo - Servizio Politica Energetica, Qualità dell'Aria e SINA - Ufficio Qualità dell'Aria, Inquinamento Acustico, Elettromagnetico (d'ora in avanti solo la Regione Abruzzo o l'autorità competente) ha rilasciato alla società ricorrente l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per l'esercizio dell'attività di galvanizzazione e zincatura di materiali ferrosi e non ferrosi presso l'impianto di trattamento dalla stessa gestito, ubicato nel Comune di-OMISSIS-.

Con il giudizio -OMISSIS- il Comitato di Coordinamento Regionale per la Valutazione d'Impatto Ambientale (CCR-VIA) ha espresso parere favorevole all'esclusione dell'impianto autorizzato dalla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), condizionata al rispetto di una serie di prescrizioni.

Con istanza -OMISSIS-, inoltrata alla Regione Abruzzo in data 13 marzo 2020, la società ricorrente, ai sensi dell'articolo 29-*nonies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ha comunicato l'intenzione di apportare alcune modifiche non sostanziali al predetto impianto.

Dopo varie interlocuzioni tra la società ricorrente e l'ARTA Abruzzo, con nota prot. -OMISSIS-la Regione Abruzzo, in risposta al quesito a chiarimenti formulato dall'ARTA, ha qualificato come sostanziali le modifiche comunicate dalla società ricorrente, siccome comportanti un incremento della capacità produttiva dell'impianto superiore al 50% rispetto a quella autorizzata con l'AIA del -OMISSIS-.

Con nota prot. -OMISSIS- la Regione Abruzzo, in considerazione delle numerose modifiche apportate alla comunicazione originaria del -OMISSIS-, ha invitato la società ricorrente a provvedere alla sua correzione ovvero a presentare un'istanza di modifica sostanziale dell'AIA per aumento della capacità produttiva massima dell'impianto nonché ad attivare la procedura preliminare di valutazione di assoggettabilità (VA) del progetto, ai fini della eventuale sottoposizione alla procedura di VIA.

Con istanza del-OMISSIS-, trasmessa in data -OMISSIS-, la società ricorrente ha chiesto alla Regione Abruzzo l'avvio della procedura di VA con esclusione della sottoposizione del progetto a procedura di VIA, riconoscendo la modifica sostanziale dell'impianto, in ragione dell'incremento della capacità massima produttiva superiore al 50% rispetto a quella autorizzata con l'AIA del -OMISSIS-, senza, tuttavia, presentare un'istanza di modifica sostanziale dell'AIA.

Con il giudizio-OMISSIS- il CCR-VIA ha diffidato la società ricorrente dal proseguire l'attività autorizzata con l'AIA del -OMISSIS- con modalità diverse da quelle prescritte con il precedente giudizio -OMISSIS-, richiedendo, al contempo, chiarimenti in relazione all'eventuale incremento del flusso di massa di alcuni inquinanti nello scarico, all'effettivo incremento della potenzialità produttiva dell'impianto e all'eventuale incremento dei consumi delle materie prime.

In data -OMISSIS- la società ricorrente ha trasmesso alla Regione Abruzzo i predetti chiarimenti e ha chiesto un significativo incremento della capacità massima produttiva dell'impianto di zincatura elettrolitica, rispetto a quella autorizzata con l'AIA del -OMISSIS-.

Con il giudizio n. -OMISSIS- il CCR-VIA ha espresso parere favorevole all'esclusione del progetto dalla procedura di VIA, condizionata all'effettuazione del monitoraggio ambientale del ricettore dello scarico secondo le prescrizioni ivi indicate, e ha irrogato alla società ricorrente, ai sensi dell'articolo 29, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 50.000,00, per aver reiteratamente esercito l'attività di zincatura elettrolitica in misura eccedente il limite autorizzato con l'AIA del -OMISSIS-.

1.1. Con ricorso notificato il -OMISSIS-, la società ricorrente ha domandato l'annullamento del giudizio conclusivo del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e di tutti gli atti ad esso presupposti, limitatamente all'irrogazione della sanzione pecuniaria, per i seguenti motivi:

a) difetto di istruttoria, illogicità e contraddittorietà della motivazione, sviamento del potere dalla causa tipica e violazione del principio di proporzionalità, con riferimento all'omessa valutazione di assoggettabilità per la sottoposizione alla VIA della modificazione non sostanziale dell'impianto, determinata dal mancato superamento della volumetria delle vasche

di scarico e dei parametri inquinanti già autorizzati con AIA del -OMISSIS- e dall'assenza di capacità inquinante dell'impianto (primo motivo);

b) difetto di istruttoria, irragionevolezza, contraddittorietà, inadeguatezza e incongruenza della motivazione, contrarietà alle prescrizioni dettate dalla deliberazione della Giunta Regionale n. -OMISSIS- con riferimento all'incremento dei flussi di massa della capacità produttiva, violazione dell'articolo 29, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e del principio del legittimo affidamento, poiché all'incremento della capacità produttiva dell'impianto non conseguirebbe alcun aumento della capacità inquinante e la società ricorrente si sarebbe, comunque, adoperata per l'attivazione della procedura di VA (secondo motivo);

c) mancata indizione della conferenza di servizi decisoria, carenza di istruttoria, irragionevolezza e violazione del principio del giusto procedimento (terzo motivo).

1.2. Ha resistito al ricorso la Regione Abruzzo.

1.3. In vista della trattazione del merito del ricorso, la società ricorrente ha depositato l'AIA, rilasciata dalla Regione Abruzzo in data -OMISSIS- a seguito di modifiche sostanziali, e una memoria difensiva.

1.4. Alla pubblica udienza del 28 maggio 2025 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

2. In assenza dell'espressa graduazione dei motivi di ricorso effettuata dalla parte ricorrente, il Collegio ritiene di escutere con priorità il terzo motivo di ricorso, con il quale è stato dedotto il vizio - di natura procedimentale - relativo all'omessa indizione, da parte della Regione, della conferenza di servizi decisoria per la valutazione della comunicazione delle modifiche non sostanziali, presentata in data -OMISSIS- ai sensi dell'articolo 29-*nonies*, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

2.1. Il motivo è infondato.

2.2. Ai sensi dell'articolo 29-*nonies*, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006, il potenziamento di un impianto soggetto ad AIA o la variazione delle sue caratteristiche e del suo funzionamento, ove siano idonei a produrre effetti sull'ambiente, devono essere comunicate dal gestore all'autorità competente.

A fronte della comunicazione delle predette modifiche, l'autorità competente può procedere direttamente all'aggiornamento dell'AIA ovvero, se rileva che tali modifiche incidono in modo significativo sull'ambiente (modifiche c.d. sostanziali), deve darne comunicazione al gestore, affinché questi provveda a presentare una nuova domanda di AIA. Se l'autorità competente non si pronuncia sulla comunicazione del gestore entro il termine non perentorio di sessanta giorni dalla sua ricezione, il gestore è facoltizzato a procedere alla realizzazione delle modifiche non sostanziali, assumendosi, tuttavia, il rischio di un diniego tardivo dell'amministrazione, la quale, nell'esercizio di un potere discrezionale avente ad oggetto l'accertamento degli effetti negativi e significativi sull'ambiente, può sempre riconoscere la sostanzialità della modifica e procedere, quindi, a sanzionare le modifiche sostanziali, nelle more realizzate senza la necessaria autorizzazione (Consiglio di Stato, sezione IV, 27 ottobre 2023, n. 9265).

2.3. La società ricorrente ha più volte provveduto a modificare e integrare il contenuto della comunicazione -OMISSIS-, senza mai presentare una nuova domanda per la modifica sostanziale dell'AIA del -OMISSIS-.

Pertanto, in assenza dell'avvio, su domanda, della procedura per il rilascio dell'AIA, l'amministrazione competente non è tenuta a convocare la conferenza di servizi, ai sensi dell'articolo 29-*quater*, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

2.4. A conferma di tale assunto, occorre rilevare che, in data successiva alla proposizione del ricorso, la società ricorrente si è determinata a presentare un'istanza di modifica sostanziale dell'AIA relativa al medesimo progetto oggetto del giudizio CCR-VIA n. -OMISSIS-, a seguito della quale la Regione Abruzzo ha correttamente provveduto a convocare la conferenza di servizi che si è conclusa con il rilascio dell'AIA del -OMISSIS-.

2.5. In ogni caso, la censura si rivela del tutto inconferente rispetto al capo autonomo del provvedimento impugnato, relativo all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 29, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

3. Il Collegio intende procedere alla trattazione congiunta del primo e del secondo motivo di ricorso, i quali hanno ad oggetto una serie di censure che presuppongono la soluzione della medesima questione afferente all'incremento della capacità produttiva dell'impianto oltre il limite del 50% di quella autorizzata con l'AIA del -OMISSIS-.

3.1. L'articolo 5, comma 1, lettera l-*bis*), del decreto legislativo n. 152 del 2006 definisce come modifica sostanziale "la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto...che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana. In particolare, con riferimento alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, per ciascuna attività per la quale l'allegato VIII indica valori di soglia, è sostanziale una modifica all'installazione che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa".

Con deliberazione della Giunta Regionale n. 118 del 7 febbraio 2019 è stato approvato l'Allegato 1 "Adeguamento delle Linee guida e criteri tecnici per l'individuazione delle modifiche di cui alla Parte II del D.Lgs. 152/06 e s.m.i.", in sostituzione di quello approvato con deliberazione di Giunta n. 917 del 23 dicembre 2011. Il paragrafo 2 dell'Allegato 1, rubricato "Modifiche sostanziali", dispone che devono ritenersi sostanziali, tra le altre, le seguenti modifiche:

a) "Per i complessi produttivi in cui sono svolte attività per le quali l'Allegato VIII alla Parte II del D.Lgs. 152/2006 e

s.m.i. indica valori soglia, le modifiche per le quali si ha un incremento di una delle grandezze della soglia pari o superiore al valore della soglia medesima, oppure le modifiche per le quali si verifica un aumento del 50% della capacità produttiva dell'impianto autorizzato nel caso in cui tale valore risulta inferiore alla soglia medesima”;

b) ”Per i complessi produttivi in cui sono svolte attività per le quali l'Allegato VIII alla Parte II del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. non indica valori soglia, sono, inoltre, da ritenersi modifiche sostanziali le modifiche che comportano un incremento della capacità produttiva degli impianti di un valore pari o superiore al 50% del valore della capacità produttiva di progetto autorizzata dal provvedimento A.I.A. iniziale, ovvero nella documentazione allegata all'istanza di A.I.A.”

3.2. L'attività esercitata dalla società ricorrente nell'impianto per il trattamento di superficie di metalli e materie plastiche mediante processi elettrolitici o chimici rientra tra quelle IPPC di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006, per la quale l'articolo 1 dell'AIA del -OMISSIS- ha previsto una potenzialità massima di produzione con utilizzo di vasche destinate al trattamento di volume superiore a 30 metri cubi.

3.3. La società ricorrente sostiene che, dal momento che le vasche di scarico dell'impianto non supererebbero il volume di 30 metri cubi, la potenzialità massima di produzione dell'impianto non risulterebbe incrementata, per cui la modifica dell'impianto dovrebbe qualificarsi come non sostanziale, con conseguente esclusione della capacità inquinante dello stesso. Di talché, la Regione Abruzzo non avrebbe potuto irrogare la sanzione amministrativa di cui all'articolo 29, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, per carenza dei presupposti applicativi.

La parte ricorrente sostiene, altresì, che l'irrogazione della sanzione pecuniaria per mancata verifica di assoggettabilità a VIA delle modificazioni all'impianto si porrebbe in contraddizione con il riconoscimento non sostanziale di tali modificazioni, effettuato dalla Regione Abruzzo.

3.4. Entrambi i motivi sono infondati.

3.5. Ai sensi dell'articolo 29, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, “Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque realizza un progetto o parte di esso, senza la previa VIA o senza la verifica di assoggettabilità a VIA, ove prescritte, è punito con una sanzione amministrativa da 35.000 euro a 100.000 euro.”

3.6. Contrariamente a quanto affermato dalla parte ricorrente, la Regione Abruzzo non ha mai riconosciuto la non sostanzialità delle modificazioni dell'impianto comunicate in data 13 marzo 2020 e successivamente integrate, dal momento che la documentazione richiesta a comprova della non sostanzialità delle modifiche non è stata mai fornita dalla società ricorrente.

Non si ravvisa, dunque, alcuna contraddittorietà dell'azione amministrativa della Regione Abruzzo, la quale ha, invece, coerentemente sostenuto l'impossibilità di modificare l'AIA del -OMISSIS- senza che la società ricorrente provvedesse ad avviare le necessarie procedure di valutazione ambientale.

3.7. Il Collegio ritiene, piuttosto, che il comportamento procedimentale tenuto dalla società ricorrente debba ritenersi contraddittorio: essa, infatti, dopo aver riconosciuto la modifica sostanziale dell'impianto, in ragione dell'incremento della capacità massima produttiva superiore al 50% rispetto a quella autorizzata con l'AIA del -OMISSIS- (cfr. istanza del-OMISSIS-), ha poi trascurato di presentare un'istanza di modifica sostanziale dell'AIA e di attivare la VA per la VIA.

3.8. Del pari, deve ritenersi irrilevante, ai fini della sussistenza dell'onere di avvio delle procedure di valutazione ambientale, la circostanza che la società ricorrente abbia adempiuto alle diffide della Regione Abruzzo, di cui ai provvedimenti -OMISSIS-, -OMISSIS- e n. -OMISSIS-, relativi all'osservanza dei diversi valori limite di cui agli articoli 8 e 9 dell'AIA del -OMISSIS-, previsti rispettivamente per lo scarico industriale S1 e per la gestione dei rifiuti in deposito temporaneo.

3.9. Il Distretto ARTA di Chieti, nell'ambito delle verifiche analitiche e documentali effettuate in data -OMISSIS-, ha accertato che la società ricorrente, sin dal rilascio dell'AIA del -OMISSIS-, ha esercitato nell'impianto di-OMISSIS- l'attività di zincatura elettrolitica ad una potenzialità superiore a quella autorizzata e sottoposta in precedenza a procedura di VA, come dimostrato dal consumo specifico di zinco rilevato nel triennio esaminato.

Il Distretto ARTA di Chieti ha, altresì, rilevato l'erroneità dei dati di massima potenzialità dell'impianto forniti dalla società ricorrente nelle istanze definite con il provvedimento di AIA n.-OMISSIS- e con il giudizio del CCR-VIA -OMISSIS-, per cui sono stati debitamente accertati i presupposti per l'irrogazione della sanzione di cui all'articolo 29, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, ossia la realizzazione dell'incremento di produttività dell'impianto senza la prescritta verifica di assoggettabilità a VIA.

La società ricorrente si è limitata ad insistere nella propria tesi, per cui il mancato incremento della capacità di scarico dell'impianto dimostrerebbe il mancato incremento della sua capacità produttiva, la quale è stata, invece, smentita dalle verifiche effettuate dall'ARTA, sulla scorta di una serie di valori e di circostanze, che non risultano essere stati puntualmente contestati dalla società ricorrente.

3.10. A fronte delle modifiche sostanziali afferenti l'incremento della capacità produttiva dell'impianto oltre la percentuale del 50% dei valori autorizzati con l'articolo 1 dell'AIA del -OMISSIS- (che l'ARTA ha accertato, per alcuni prodotti, addirittura in misura di oltre dieci volte superiore), era, dunque, necessario procedere al suo aggiornamento, previa attivazione della relativa procedura di verifica di assoggettabilità a VIA.

3.11. L'accertamento dell'incremento della capacità produttiva dell'impianto è avvenuto, dunque, all'esito di un'accurata istruttoria, condotta nel pieno rispetto delle prescrizioni di cui all'Allegato 1 della deliberazione della Giunta Regionale

n. -OMISSIS-, ed è sostenuta da adeguata motivazione.

3.12. Il Collegio non ravvisa, infine, la lesione del legittimo affidamento della società ricorrente, atteso che l'attivazione della procedura di VA con esclusione della sottoposizione del progetto a procedura di VIA - contenuta nell'istanza del-OMISSIS-, trasmessa in data -OMISSIS- - non è stata corredata dalla corretta e veritiera comunicazione dei dati relativi alla massima potenzialità dell'impianto: la situazione soggettiva di legittimo affidamento nella definizione favorevole della propria pretesa non si configura, infatti, a fronte di comportamenti del privato non connotati da buona fede e in assenza di una univoca situazione di apparenza, creata dalla pubblica amministrazione con l'adozione di un provvedimento attributivo di una posizione di vantaggio.

4. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

5. La complessità delle vicende che hanno caratterizzato il procedimento in oggetto e l'assenza di attività difensiva in senso sostanziale da parte della Regione Abruzzo giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti, in deroga alla regola della soccombenza.

(Omissis)

