

Modifica sostanziale/non sostanziale dell'AIA relativa ad un impianto produttivo e finanziamenti del PNRR

Cons. Stato, Sez. IV 13 settembre 2024, n. 7552 - Carbone, pres.; Monteferrante, est. - La Doria S.p.A. (avv.ti Clarizia, Pagliarulo, Galotto) c. Regione Campania (avv. Imparato).

Ambiente - Modifica sostanziale/non sostanziale dell'AIA relativa ad un impianto produttivo - Innovazioni impiantistiche finanziate dal PNRR.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La Doria s.p.a. ha chiesto la riforma della sentenza del T.a.r. per la Campania, sezione staccata di Salerno, Sez. II, n. 443 del 14 febbraio 2024 con cui il T.a.r. ha respinto il ricorso proposto avverso il provvedimento n. 550457 del 15 novembre 2023 con il quale il Dirigente della U.O.D. Autorizzazioni Ambientali e Rifiuti della Regione Campania ha sospeso l'iter di modifica sostanziale/non sostanziale dell'AIA (D.D. n. 207/2022) afferente al reparto scatolificio dello stabilimento produttivo di Angri avviato dall'azienda con istanza del 27 ottobre 2023, imponendo al contempo la procedura di pre-screening ex art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152/2006.

In data 27 ottobre 2023, La Doria s.p.a., al fine di realizzare le suddette innovazioni impiantistiche finanziate dal PNRR, aveva infatti presentato alla Regione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 29-*nonies* del d. lgs. n. 152/06, un'istanza di modifica "sostanziale/non sostanziale" dell'AIA, relativa allo stabilimento industriale di Angri, allo scopo di:

- a) installare, una seconda linea di verniciatura, con aumento della quantità di solventi da 370 tonnellate/anno a 640 tonnellate/anno (modifica sostanziale AIA ex art. 5, comma 1, lettera l-bis del d. lgs. n. 152 del 2006);
- b) realizzare il convogliamento dei due punti di emissione in atmosfera già esistenti (camino E5 forno essiccazione vernice a servizio della linea 1; camino E6 forno essiccazione vernice a servizio della linea 2), in un solo punto di emissione (camino E5 forno polimerizzazione vernici a servizio della linea 1 e 2) (modifica non sostanziale AIA).

Precisava di aver sottoscritto in data 22 aprile 2022 con INVITALIA una proposta di adesione ai finanziamenti del PNRR in ordine ai "Programmi di sviluppo industriali relativi alla trasformazione di prodotti agricoli" per un investimento complessivo pari a € 40.971.000, di cui € 20.484.000 a fondo perduto e oltre € 12.000.000 già impiegati in proprio dall'azienda, e di aver presentato alla Regione Campania, onde realizzare tali innovazioni impiantistiche, ai sensi dell'art. 29-*nonies* del d.lgs. n. 152/2006, rituale istanza di modifica sostanziale dell'AIA in essere (D.D. n. 207/2022).

Con il provvedimento impugnato la Regione evidenziava tuttavia che: "*pur considerando che con la citata istanza si dichiara che l'impianto non è soggetto a verifica di assoggettabilità alla VIA o a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), ai sensi dell'art. 7, comma 4, D.Lgs. 152/06, al fine di verificare la presenza di impatti negativi e significativi per l'ambiente è necessario che codesta Società sottoponga preventivamente il predetto progetto alla procedura di cui all'articolo 6 comma 9 del D.Lgs. 152/06. Nelle more la pratica è da intendersi sospesa*".

Con il ricorso di primo grado la Doria s.p.a. deduceva, in sostanza, che la modifica impiantistica progettata (e oggetto dell'istanza presentata in data 27 ottobre 2023) non rientrerebbe tra le ipotesi progettuali – tassativamente individuate dalla legge – che possono essere sottoposte a verifica di assoggettabilità a VIA (art. 6, comma 9, d. lgs. n. 152/2006), oppure a VIA (art. 6, comma 7, d. lgs. n. 152/2006) e che pertanto l'imposizione della procedura di pre-screening, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 9, d. lgs. n. 152/06, sarebbe illegittima, per violazione di legge ed eccesso di potere. Con un secondo motivo eccepiva, in ogni caso, il difetto di motivazione circa la scelta di sottoporre la modifica impiantistica alla procedura di pre-screening.

Con un terzo motivo deduceva la violazione dell'art. 10 - *bis* della legge n. 241 del 1990 per violazione del contraddittorio procedimentale, stante la mancata comunicazione del preavviso di rigetto dell'istanza, cui avrebbe potuto agevolmente replicare adducendo le motivazioni giuridiche poi articolate nel ricorso di primo grado, circa la illegittimità della proposta di decisione adottata.

Il T.a.r. tuttavia respingeva, come si è detto, il ricorso sulla base delle seguenti motivazioni:

- i) il provvedimento (prot. 550457/23) risulterebbe adeguatamente motivato ("*in particolare laddove specifica la necessità di approfondire l'eventuale problematica dell'impatto ambientale, senza che questo produca ritardi ai danni della ricorrente*");
- ii) il medesimo non avrebbe potuto essere di diverso tenore (tenuto conto della relativa natura provvisoria e prudenziale, dovuta alla necessità di svolgere indagini tecniche particolarmente approfondite);
- iii) ragionare diversamente significherebbe rimettere la tutela dell'interesse ambientale ad una "*mera dichiarazione del privato*" (mentre in quest'ambito l'attività dell'amministrazione deve essere improntata alla maggiore cautela possibile);
- iv) la procedura di pre-screening potrebbe sempre essere imposta laddove l'amministrazione ritenga necessaria una



valutazione preventiva degli impatti degli interventi proposti (tale possibilità non sarebbe esclusa dal comma 9 dell'art. 6 del d. lgs. 152/06 e risulterebbe, anzi, confortata dal successivo comma 9 bis del medesimo articolo.

Avverso tale sentenza ha interposto appello la Doria s.p.a. chiedendone la riforma in quanto errata in punto di diritto.

L'appello è stato affidato a tre motivi con i quali l'appellante, nel criticare le motivazioni del T.a.r., ha, al contempo, riproposto i motivi del ricorso di primo grado.

Si è costituita in giudizio la Regione Campania per resistere all'appello, concludendo per la sua reiezione in quanto infondato.

Alla udienza pubblica del 18 luglio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

L'appello è fondato.

Con ordinanza cautelare n. 1747 del 10 maggio 2024 il Collegio ha sospeso gli effetti della sentenza appellata ritenendo *"... ad un sommario esame proprio del presente rito, sussistente il fumus boni iuris in ordine alla domanda cautelare proposta, in quanto la tutela dell'ambiente può essere adeguatamente garantita in sede di modifica dell'A.I.A. e non necessariamente sottoponendo, in via prudenziale, l'istanza ad un'attività di prescreening ai sensi dell'art. 6, c. 9, d.lgs. n. 152/06, e ciò anche in considerazione:*

- del tipo di attività da autorizzare (ammodernamento del reparto scatolificio dello stabilimento di Angri, senza aumento della capacità produttiva di prodotti alimentari);

- della tempistica di adesione ai finanziamenti PNRR.

Ritenuto, dunque, che sussistono i presupposti per l'accoglimento della domanda cautelare;

Ritenuto doversi compensare le spese di lite in considerazione delle ragioni che hanno condotto alla presente decisione."

La successiva fase del giudizio di merito non ha evidenziato argomenti difensivi tali da indurre il Collegio ad una rimeditazione dell'orientamento espresso in sede cautelare che, pertanto, va, in questa sede, confermato.

Giova rammentare che l'art. 6, commi 9 e 9 - bis del d. lgs. n. 152 del 2006 recita: *"9. Per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del presente decreto, fatta eccezione per le modifiche o estensioni di cui al comma 7, lettera d), il proponente, in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi, ha la facoltà di richiedere all'autorità competente, trasmettendo adeguati elementi informativi tramite apposite liste di controllo, una valutazione preliminare al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare. L'autorità competente, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta di valutazione preliminare, comunica al proponente l'esito delle proprie valutazioni, indicando se le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici devono essere assoggettati a verifica di assoggettabilità a VIA, a VIA, ovvero non rientrano nelle categorie di cui ai commi 6 o 7. L'esito della valutazione preliminare e la documentazione trasmessa dal proponente sono tempestivamente pubblicati dall'autorità competente sul proprio sito internet istituzionale. 9-bis. Nell'ambito dei progetti già autorizzati, per le varianti progettuali legate a modifiche, estensioni e adeguamenti tecnici non sostanziali che non comportino impatti ambientali significativi e negativi si applica la procedura di cui al comma 9."*

Alla luce del tenore del menzionato disposto normativo, deve in questa sede essere ribadito che l'incremento dell'utilizzo di solventi e il convogliamento delle emissioni in atmosfera da due ad un unico camino non rientrano tra le ipotesi progettuali individuate negli Allegati II, II-bis, III e IV alla Parte Seconda del T.U.A. da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA (art. 6, comma 6, d.lgs. n. 152/2006) o a VIA (art. 6, comma 7, d. lgs. n. 152/2006) sicché l'imposizione del pre-screening si risolve in una violazione di legge - essendo stato, nel caso di specie, prescritto in fattispecie non prevista dalla legge - oltre che in un aggravamento procedimentale vietato dall'art. 1, comma 2, della legge n. 241 del 1990, peraltro particolarmente afflittivo poiché suscettibile di poter pregiudicare il finanziamento statale, previsto nell'ambito di procedure caratterizzate da rigorose scadenze temporali.

Del resto se le modifiche impiantistiche non sono tipologicamente assoggettabili all'esame ambientale di VIA e/o screening di VIA, viene meno in radice l'utilità della procedura di pre-screening ex art. 6, comma 9 del d. lgs. n. 152 del 2006 che consiste nella facoltà per la parte istante di richiedere all'autorità competente una valutazione preliminare *"al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare"*.

Né può opporsi che lo screening sarebbe comunque utile a verificare la astratta assoggettabilità ad una delle due procedure di verifica, sul presupposto, palesato dal T.a.r., secondo cui: *"Ragionare diversamente significherebbe rimettere alla mera dichiarazione del privato la tutela di un interesse superindividuale quale quello ambientale"* poiché per accedere a tale prospettazione dovrebbe trattarsi di un adempimento obbligatorio mentre la norma in questione prevede non un obbligo bensì una mera facoltà, nell'interesse del proponente, a fini di semplificazione amministrativa, escludendo pertanto che la stessa possa essere oggetto di una prescrizione vincolante da parte dell'autorità competente, come accaduto invece nel caso di specie.

Il sistema vigente si fonda infatti sul principio di autoresponsabilità che rimette al proponente, in prima battuta, il potere di qualificazione giuridica della natura dell'intervento, ai fini dell'assoggettamento alle procedure di cui agli artt. 6, comma 6, e 6, comma 7, del d. lgs. n. 152 del 2006; ciò non significa rimettere l'interesse alla tutela ambientale nella disponibilità del proponente poiché l'autorità competente conserva il potere di non condividere la qualificazione giuridica operata e di disporre l'assoggettamento dell'intervento alle predette procedure.

Con il comma 9 ed il successivo comma 9 - bis, del predetto articolo 6, in applicazione del principio di leale collaborazione e del c.d. dovere di soccorso, è stata riconosciuta la facoltà al proponente, al ricorrere di determinati presupposti (*“modifiche, ... estensioni o ... adeguamenti tecnici finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del presente decreto, fatta eccezione per le modifiche o estensioni di cui al comma 7, lettera d), in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi”*) e *“varianti progettuali legate a modifiche, estensioni e adeguamenti tecnici non sostanziali che non comportino impatti ambientali significativi e negativi”*) di avvalersi dell’ausilio della autorità competente per *“una valutazione preliminare al fine di individuare l’eventuale procedura da avviare”*.

In quanto ausilio all’esercizio del potere di iniziativa procedimentale, non può quindi tradursi in una prescrizione dell’autorità competente, quale adempimento obbligatorio - peraltro prodromico all’avvio del distinto procedimento di AIA -, poiché l’avvio del sub procedimento in questione non rappresenta l’effetto dell’esercizio di un potere pubblicistico bensì l’esercizio di una facoltà, rimessa alla libera scelta del proponente in entrambe le fattispecie tipizzate dai commi 9 e 9 - bis.

Alla luce della *ratio* e del tenore letterale della disposizione in questione, non può dunque condividersi la tesi regionale per cui il comma 9 - bis - comunque non menzionato nel provvedimento impugnato dove si richiama il solo comma 9 – legittimerebbe l’autorità competente a prescrivere la sottoposizione del progetto a pre-screening, contro la volontà del proponente nel cui interesse il sub procedimento è previsto dalla legge.

Il motivo è pertanto fondato.

Fondato è anche il secondo motivo di appello in relazione al dedotto difetto di motivazione.

Il T.a.r. sul punto ha respinto il motivo sul presupposto che il provvedimento impugnato *“risulta adeguatamente motivato, in particolare laddove specifica la necessità di approfondire l’eventuale problematica dell’impatto ambientale”*.

Il Collegio è dell’avviso che una tale motivazione sia invero apparente poiché, in presenza di modifiche impiantistiche non espressamente contemplate tra quelle assoggettate a pre-screening, la Regione era tenuta ad esplicitare in modo puntuale la necessità di verificare preventivamente *“la presenza di impatti significativi e negativi per l’ambiente”* tenuto conto che l’impianto di Angri era già stato escluso dalla VIA (Decreto n. 191/2015, doc. 5) e non sono state evidenziate le ragioni per cui la realizzazione di una seconda linea di verniciatura, analoga a quella esistente, con incremento dei solventi nei quantitativi indicati o il convogliamento delle emissioni in un unico camino (uniche modifiche menzionate nel provvedimento impugnato) avrebbe potuto determinare, anche solo in astratto, impatti sull’ambiente, non verificabili in sede di AIA: manca in particolare l’indicazione di qualsivoglia elemento concreto di rischio ambientale tale da giustificare la prescrizione. La necessità di una motivazione puntuale era necessaria, a maggior ragione, per superare il divieto di duplicazione di valutazioni ambientali imposto dall’art. 7 - bis, comma 1, del d. lgs. n. 152 del 2006 rispetto al procedimento di modifica dell’AIA e per derogare alla natura di procedimento *“ad istanza di parte”*, in quanto strumento di semplificazione amministrativa, anche nella variante prevista dall’art. 6, comma 9 bis che, richiamando *“la procedura di cui al comma 9”*, ne mutua altresì la natura di procedimento ad istanza di parte.

La Regione eccepisce che l’appellante con l’istanza *de qua*, avrebbe richiesto l’installazione di altri 2 camini (camini E13 ed E14) le cui emissioni potrebbero produrre effetti negativi e significativi sull’ambiente.

L’eccezione è irrilevante poiché di tale circostanza non v’è menzione nel provvedimento impugnato sicché la stessa configura una integrazione della motivazione in giudizio, come tale inammissibile per costante giurisprudenza.

Da quanto precede emerge anche la fondatezza del terzo motivo in relazione alla dedotta violazione dell’art. 10 bis della legge n. 241 del 1990.

Proprio la natura cautelare della prescrizione contestata, come tale caratterizzata da ampia discrezionalità, avrebbe imposto una prova rigorosa, oltre che sulla astratta applicabilità al caso di specie, anche circa la impossibilità di addivenire ad una diversa decisione sulla necessità di prescrivere l’avvio, laddove è mancata proprio la dimostrazione della impossibilità di procedere alle verifiche di impatto ambientale nell’ambito del procedimento di aggiornamento dell’AIA, oggetto dell’istanza di parte, in un’ottica di concentrazione e quindi di semplificazione procedimentale.

In ogni caso a seguito della novella introdotta con l’art. 12, comma 1, lettera i) del D.L. 16.7.2020, n. 76, convertito con legge 11.9.2020, n. 120 non è più consentito all’Amministrazione dimostrare in giudizio che il provvedimento non avrebbe potuto avere contenuto diverso da quello in concreto adottato, sicché l’omessa comunicazione del preavviso di rigetto, *a fortiori*, non può che comportare l’annullamento del provvedimento impugnato.

La difesa regionale rileva l’assenza di un provvedimento negativo formale con conseguente infondatezza della dedotta violazione dell’art. 10 bis della legge n. 241/90: assume in particolare che il provvedimento regionale non sarebbe un provvedimento definitivo, bensì un provvedimento di natura temporanea con il quale si invitava l’odierno appellante a fornire i dati necessari all’amministrazione a concedere la modifica dell’AIA.

L’eccezione è infondata poiché il provvedimento impugnato sospende il procedimento di modifica dell’AIA e quindi determina un vero e proprio arresto procedimentale, come tale lesivo dell’interesse pretensivo della società istante che aveva diritto a controdedurre in merito alla decisione assunta.

Alla luce delle motivazioni che precedono l’appello deve pertanto essere accolto sicché, previa riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado deve essere accolto con annullamento del provvedimento impugnato.



Le spese del doppio grado seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla il provvedimento impugnato.

Condanna la Regione Campania alla rifusione in favore della appellante delle spese del doppio grado che si liquidano complessivamente in euro 8.000,00 oltre IVA, CAP e spese generali come per legge.

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

(Omissis)

