

# Sulla carenza di legittimazione alla contestazione delle prescrizioni riguardanti le emissioni in atmosfera da parte di Associazioni ambientaliste

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 5 aprile 2022, n. 979 - Savasta, pres.; Barone, est. - Comune di Condò ed a. (avv. Sottile) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

**Ambiente - Autorizzazione ambientale integrata per l'esercizio di una raffineria - Verifica di adeguatezza del quadro prescrittivo inerente alle emissioni in atmosfera di taluni inquinanti - Aggiornamento - Carenza di legittimazione alla contestazione delle prescrizioni riguardanti le emissioni in atmosfera da parte di Associazioni ambientaliste.**

(Omissis)

FATTO

1. Nell'ambito del procedimento di riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata alla società Raffineria di Milazzo S.C.p.A. avviata in data 8 aprile 2016 e, per quanto di interesse nella controversia in esame, a seguito della Conferenza di servizi del 19 dicembre 2017, veniva deliberato l'aggiornamento dei lavori al fine di consentire ai sindaci dei comuni territorialmente competenti (Milazzo e San Filippo del Mela) l'espressione dei pareri di competenza in materia sanitaria che successivamente resi con note del 7 gennaio 2018 del Sindaco del Comune di Milazzo ed del Commissario straordinario del Comune di San Filippo del Mela.

2. Successivamente all'elaborazione di una proposta di modifica del parere istruttorio, alle osservazioni formulate dal gestore e agli ulteriori contributi istruttori della Direzione generale per la salvaguardia del territorio delle acque veniva raggiunta, nella sede della conferenza di servizi del 28 marzo 2018, un'intesa sottoscritta dal gestore, dal Sindaco del Comune di Milazzo, dal Commissario straordinario del Comune di San Filippo del Mela e dal Sindaco metropolitano della Città metropolitana di Messina, allegato al verbale della conferenza, con il quale si riteneva superato "ogni parere in materia sanitaria trasmesso di comuni di San Filippo del Mela e di Milazzo, relativa all'abbattimento dei valori limite emissivi".

3. Il Parere Istruttorio Conclusivo (PIC) e il Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC) venivano, quindi, aggiornati alla luce delle determinazioni definite nella citata conferenza di servizi del 28 marzo 2018 e veniva, infine, adottato il DM n. 172/2018 recante il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale.

4. Con ricorso introduttivo notificato il 27 luglio 2018, i comuni di Condò, Gualtieri Sicaminò, Merì, Monforte San Giorgio, Pace del Mela, San Pier Niceto, Santa Lucia del Mela - premesso di essere legittimati all'impugnativa poiché in gran parte inclusi nell'Area ad Elevato Rischio di crisi Ambientale del Comprensorio del Mela (istituita con Decreto dell'Assessore Regionale del Territorio e dell'Ambiente n. 50/Gab del 4.9.2002) e comunque tutti ricompresi nell'area (IT1914 Aree Industriali) di "ricaduta" delle emissioni inquinanti dell'area industriale - hanno chiesto l'annullamento del sopra citato decreto e hanno formulato tre motivi di ricorso nei quali hanno articolato censure di: violazione e falsa applicazione di legge (artt. 4, 29 quater, comma 6°, e 301 del D.lgs. 152/2006; art. 1, comma 8° lett. f), legge n. 308/2004; artt. 2016 e 217 R.D. n. 1256/1934; artt. 1, 3, 10, 21 quinquies e nonies della legge n. 241/1990). Violazione e falsa applicazione dell'art. 191 TFUE, dell'art. 174 del Trattato CE, della Direttiva UE 2010/75. Violazione e falsa applicazione degli artt. 32 e 97 Cost. Violazione falsa applicazione del principio della prevalente tutela del diritto alla salute. Carenza di istruttoria e difetto di motivazione. Travisamento dei presupposti di parte di diritto. Eccesso di potere. Sviamento di potere. Illogicità e ingiustizia manifesta. Contraddittorietà dell'azione amministrativa. Violazione falsa applicazione dei principi di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

In sintesi parte ricorrente sostiene che:

1) primo motivo (pagg. 7-17): il decreto A.I.A. n. 172/2018, unitamente agli allegati PMC e PIC e al verbale conclusivo della conferenza di servizi del 28 marzo 2018 sarebbe illegittimo per plurime violazioni di legge nella parte in cui non sarebbero state inserite le prescrizioni impartite ai sensi degli artt. 216 e 217 del R.D. n. 1265/1934 dal Sindaco del Comune di Milazzo e dal Commissario Straordinario del Comune di San Filippo del Mela;

2) secondo motivo (pagg. 17-23): il provvedimento impugnato avrebbe inserito prescrizioni meno restrittive rispetto alla precedente A.I.A. del 2011 relativamente alle emissioni inquinanti di alcuni "camini" per i quali sarebbero stati previsti limiti meno stringenti o, addirittura, non sarebbe stato prescritto alcun valore di limite-soglia; ciò in contrasto con la complessiva normativa di settore delle immissioni in atmosfera che dispone che in sede di riesame e/o rinnovo dell'A.I.A. non possono essere prescritti limiti meno rigorosi di quelli già vigenti. In particolare, le censure investono:

- il camino E7, per il quale non sarebbe stato fissato alcun limite ai COV (composti organici volatili), all'idrogeno solforato (H<sub>2</sub>S) e all'ammoniaca ed i composti al cloro (NH<sub>3</sub>+Cl);

- il camino E10, per il quale non sarebbe stato fissato alcun limite al monossido di carbonio (CO) e agli ossidi di azoto



(NOx); tale camino sarebbe rimasto, inoltre, escluso dal limite in flusso massico relativo agli NOx; il camino E13 per il quale non sarebbe previsto alcun limite all' idrogeno solforato (H2S) e sarebbe, inoltre, esentato da ogni limite in flusso massico (anche per altre sostanze);  
 - il camino E30 sarebbe stato esentato da ogni limite in flusso massico;  
 3) terzo motivo (pagg. 23-25): la conferenza di servizi del 28 marzo 2018 si sarebbe “chiusa” senza la previa acquisizione della proposta di Piano di Monitoraggio dell'I.S.P.R.A. che risulta successivamente acquisita solo in data 9 maggio 2018.  
 5. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero della Transizione Ecologica) si è costituito in giudizio per resistere al ricorso e con successiva memoria ha eccepito il difetto di legittimazione degli enti ricorrenti che non sono titolati a partecipare alla conferenza di servizi e non possono, in ogni caso, far valere interesse di cui sono portatori solo il Comune di Milazzo e il Comune di San Filippo del Mela.  
 Ha, inoltre, controdedotto alle censure articolate in ricorso, chiedendone il rigetto.  
 6. Si è costituita in giudizio anche la controinteressata Raffineria di Milazzo che ha preliminarmente eccepito numerosi profili di inammissibilità del ricorso (in particolare sotto il profilo della legittimazione e della tempestività del ricorso) e ne ha comunque chiesto il rigetto.  
 7. Con atto notificato il 17 settembre 2018 hanno proposto intervento *ad adiuvandum*, tra gli altri, 3 associazioni di tutela ambientale.  
 8. Le parti - in particolare parte ricorrente e la controinteressata - hanno depositato copiosa documentazione e numerose memorie e repliche con le quali hanno ribadito le rispettive tesi difensive.  
 9. Con ordinanza n. 649/2019 la Sezione ha disposto una verifica volta ad accertare se il provvedimento impugnato “abbia o meno prescritto, in tutto o parzialmente, limiti meno severi della riesaminata AIA”.  
 10. Dalla relazione di verifica, depositata il 30 ottobre 2020, è emerso che per alcuni camini (v. dettagliata analisi compiuta nel par. 4 della relazione) i valori limite di emissione erano effettivamente meno restrittivi di quelli previsti dall'AIA previgente e per alcuni parametri erano fissati solo “limiti di bolla” e non di concentrazione limite.  
 11. Con memoria depositata il 16 novembre 2020 la controinteressata ha contestato le conclusioni del verificatore sostenendo che il parametro della “restrittività” dei valori limite di emissione non può non tenere conto delle BAT cui invece, l'A.I.A. sarebbe conforme.  
 12. Parte ricorrente con memoria del 16 novembre 2020 ha insistito per l'accoglimento del ricorso evidenziando come le doglianze avessero trovato piena conferma nella relazione di verifica.  
 13. Le udienze del 17 dicembre 2020 e del 4 novembre 2021 già fissate per la trattazione del merito del ricorso sono state rinviate in relazione all'avvio e alla successiva definizione del procedimento di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale oggetto di impugnativa (v. ordinanze n. 3594/2020 e n. 3736/2021) all'esito del quale è stato adottato il DM n. 7 dell'11 gennaio 2022 recante il riesame parziale del D.M. 172/2018 per la verifica di adeguatezza del quadro prescrittivo inerente alle emissioni in atmosfera di taluni inquinanti derivanti in particolare dai camini E7, E10, E13, E30 e dallo sfiato E17.  
 14. Con memoria depositata il 4 febbraio 2022, la controinteressata ha eccepito la sopravvenuta carenza di interesse in relazione al citato DM e ha comunque insistito per il rigetto del ricorso.  
 15. Parte ricorrente ha, invece, insistito per l'accoglimento del ricorso rilevando che il DM n. 7/2022 si sarebbe limitato ad aggiornare una specifica parte del decreto impugnato che non risulta né sostituito, né superato con insussistenza, quindi di alcuna improcedibilità. Ha, inoltre, insistito in tutti i motivi di ricorso rispetto al quale persisterebbe comunque l'interesse alla pronuncia anche ai sensi dell'art. 34 c.p.a.  
 16. Alla pubblica udienza del 9 marzo 2022, il difensore della parte ricorrente ha comunicato di aver notificato, in data 8 marzo 2022, ricorso per motivi aggiunti avverso il D.M. 7/2022 rappresentato l'esigenza di un rinvio della trattazione della causa per l'esame congiunto delle impugnative; le parti sono state, comunque, invitate a discutere la causa che è passata in decisione, come da verbale.

## DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio non ravvisa valide ragioni, anche ai sensi dell'art. 73, comma 1-bis, secondo periodo, c.p.a per disporre il differimento della trattazione della causa per come già fissata sul ruolo della pubblica udienza ritenendo, anche a seguito della discussione delle parti, che il ricorso introduttivo avente ad oggetto il decreto AIA n. 172/2018 (la cui decisione, peraltro, come precisato in punto di fatto è stata più volte già rinviata proprio in ragione dell'avvio del procedimento di riesame dell'AIA) sia maturo per essere deciso.  
 Sempre in via preliminare, il Collegio esamina le eccezioni sollevate dalla difesa delle parti resistenti, traendone le conclusioni di seguito esposte.  
 2. In punto di tempestività è sufficiente osservare che il decreto in questione è stato pubblicato sulla G.U.R.I. n. 122 del 28 maggio 2018 e che il ricorso è stato notificato il 27 luglio 2018, con conseguente infondatezza dell'eccezione di irricevibilità formulata dalla difesa della società controinteressata.  
 3. Quanto alla legittimazione all'impugnativa - fatto salvo quanto verrà precisato nel proseguo in ordine alla sostanziale



improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse - non può dubitarsi, in via generale, della legittimazione alla contestazione delle prescrizioni riguardanti le emissioni in atmosfera (e, quindi, delle censure articolate nel secondo motivo di ricorso) da parte degli enti locali ricorrenti tutti ricompresi – come documentato in atti – nell’area IT1914 di cui al D. A. n. 97 del 25 giugno 2012, che include i Comuni su cui insistono le principali aree industriali ed i “*Comuni sul cui territorio la modellistica di dispersione degli inquinanti atmosferici individua una ricaduta delle emissioni delle stesse aree industriali*”.

4. Non appare, invece, configurabile alcuna legittimazione alla contestazione della ritenuta violazione degli artt. 216 e 217 del R.D. 1265/1934 che - come correttamente eccepito dalle parti resistenti - attiene a competenze e prerogative del solo ente locale sul cui territorio insiste l’impianto (nel caso di specie Milazzo e San Filippo del Mela) e ciò vale sia per gli aspetti concernenti le prescrizioni di carattere sanitario, sia per l’ intesa “procedimentale” raggiunta in occasione della suddetta conferenza dei servizi del 28 marzo 2018.

In tale direzione depongono inequivocabilmente le norme di seguito precisate:

- l’art. 29-*quater*, comma 6°, D.lgs. n. 152/2006, che prevede l’intervento del Sindaco nell’ambito della conferenza di servizi preordinata al rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale, per far valere “*le prescrizioni di cui agli articoli 216 e 217 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265*”, ossia quelle correlate alle condizioni sanitarie della comunità di riferimento;

- l’art. 29-*quater*, comma 7°, D.lgs. n. 152/2006, che prevede il potere (di natura procedimentale) del Sindaco, ove lo ritenga necessario per l’interesse della salute pubblica, in presenza di circostanze intervenute successivamente al rilascio del titolo, di sollecitare l’autorità competente a riesaminare l’autorizzazione precedentemente rilasciata;

- l’art. 29-*decies*, comma 10°, D.lgs. n. 152/2006, che prefigura un peculiare strumento di raccordo fra l’autorità competente in materia di A.I.A. e il Sindaco, quale rappresentante della comunità locale interessata, nonché fra la normativa che disciplina attraverso l’A.I.A. le modalità e i limiti di esercizio di talune attività produttive e la disciplina del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, la quale attribuisce al Sindaco un potere d’intervento per conformarne lo svolgimento al verificarsi di taluni avvenimenti puntualmente descritti dalla norma ( cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 giugno 2021, n. 4802).

Ne consegue l’inammissibilità, *in parte qua*, del ricorso per carenza di legittimazione ad agire degli enti ricorrenti non legittimati a far valere in giudizio posizioni giuridiche e interessi di cui, nella fattispecie in esame, sono portatori titolati il Comune di Milazzo e il Comune di San Filippo del Mela.

5. Per la rimanente parte concernete le prescrizioni delle emissioni in atmosfera, il ricorso è divenuto, nelle more, improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse a seguito dell’adozione del D.M. n. 7/2022 recante il riesame parziale del DM 172/2018 per la verifica di adeguatezza del quadro prescrittivo inerente alle emissioni in atmosfera di taluni inquinanti derivanti in particolare dai camini E7, E10, E13, E30 e dallo sfiato E17.

A tale riguardo va precisato che l’interesse degli enti ricorrenti era essenzialmente correlato alle prescrizioni dei camini E7, E10, E13, E30 ( per i quali va dato atto che la disposta verifica ha, in gran parte, confermato la sussistenza delle criticità rappresentate dalla parte ricorrente) che sono state aggiornate con le modifiche di cui al PIC allegato al D.M. 7/2022 (v. in particolare par. 13.4) con sostanziale superamento della posizione di interesse attivata in giudizio dalla parte ricorrente e conseguente declaratoria di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, che per le ragioni sopra esposte non sussiste più al momento decisione (cfr. tra le tante: C.G.A. 28 giugno 2021, n. 635; 20 gennaio 2020, n. 44; T.A.R. Sicilia – Catania, Sez. I, 25 novembre 2021, n. 3522 e 2 marzo 2020, n. 526), essendo di contro irrilevante quanto sostenuto nella memoria di replica di parte ricorrente del 16 febbraio 2022 (il nuovo provvedimento “*dispone solo per il futuro riconoscendo l’illegittimità del Decreto n. 172/2018*”) dato che il DM 7/2022 - unico provvedimento avverso il quale è configurabile un interesse attuale e concreto della parte ricorrente - è stato già impugnato con ricorso per motivi aggiunti che verrà separatamente deciso nel rispetto dei termini a difesa previsti dal c.p.a..

Per tutto quanto sopra esposto il ricorso è in parte inammissibile per difetto di legittimazione attiva per come precisato in motivazione sub 4. e per la rimanente parte è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

6. In considerazione della natura della controversia, dell’evoluzione procedimentale e della sua definizione in rito le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti ad eccezione del compenso del verificatore, che sarà liquidato con separato decreto e che è definitivamente posto a carico del Ministero della Transizione Ecologica.

(*Omissis*)