

Autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio di una centrale termoelettrica

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 28 luglio 2022, n. 10715 - Russo, pres.; Montixi, est. - W.W.F. - Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature Onlus, Client-Earth (avv. Ceruti) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Impianto interamente alimentato a carbone - Riesame dell'autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio della centrale termoelettrica.

(Omissis)

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, "*w.w.f.-associazione italiana per il world wide fund for nature-o.n.l.u.s*" e "*client-earth*", associazione senza scopo di lucro, hanno adito questo TAR al fine di ottenere l'annullamento del decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. 174 del 03.07.2017 recante il "riesame dell'Autorizzazione integrata ambientale, per l'esercizio della centrale della società Enel Produzione S.p.a. sita nel Comune di Brindisi" oltre a tutti i provvedimenti ad esso correlati, come indicati in epigrafe;
2. Espone parte ricorrente che la centrale "*Federico II*", già denominata "*Brindisi sud*", di proprietà della società Enel produzione S.p.a., sita a circa 12 Km da Brindisi in località Cerano (dove occupa una superficie di circa 270 ettari, comprese le pertinenze), è il più grande impianto interamente alimentato a carbone d'Italia e quello che produce la maggior quantità di CO₂;
3. L'impianto, la cui costruzione venne autorizzata dal MICA-Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato nel 1982, ha subito nel corso degli anni diverse modifiche impiantistiche. Con decreto del MATTM-Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare U.prot. DVA_DEC-2012-0000253 dell'08.06.2012 veniva rilasciata ad Enel l'autorizzazione integrata ambientale-AIA per l'esercizio dell'impianto in esame per anni sei (scadenza poi prorogata ex lege);
4. La Regione Puglia, riscontrato il ripetuto superamento dei valori limite di PM10 stabiliti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente, il 4.12.2013, approvava il "Piano di risanamento della qualità dell'aria" e, con nota in data 30.12.2013, chiedeva formalmente al Ministero dell'ambiente il riesame dall'AIA ai sensi dell'art. 29-octies, comma 4, d.lgs. 152/2006 (art. 21 della direttiva IED 2010/75/UE);
5. Il MATTM avviava la procedura di riesame in data 13.01.2014, all'esito della quale, in sede di conferenza di servizi dell'8.2.2017, venivano formalizzati i dissensi del Comune di Brindisi e del Ministero della Salute;
6. Con nota prot. 6021/GAB del 07.03.2017 il Ministro dell'ambiente sottoponeva alla deliberazione del Consiglio dei Ministri i suindicati dissensi che venivano superati nella seduta del 24.05.2017 con apposita deliberazione;
7. Con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. n. 174 del 03.07.2017 Enel Produzione S.p.a. veniva quindi autorizzata all'esercizio della centrale de qua;
8. Avverso tale atto veniva proposto il ricorso introduttivo del giudizio corredato da 15 motivi di doglianza;
9. Nella pendenza del predetto contenzioso, con decreto del Direttore generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali del MATTM n. 430 del 22.11.2018 veniva disposto l'avvio dei procedimenti di riesame complessivo delle AIA la cui attività principale è oggetto della decisione di esecuzione della Commissione Europea (UE) 2017/1442 del 31.07.2017 sui grandi impianti di combustione con correlata modifica delle migliori tecnologie disponibili (BAT);
10. Nell'ambito di tale procedimento, nella seduta del 29 gennaio 2020, la Conferenza dei servizi deliberava di esprimersi favorevolmente in merito al riesame dell'AIA per la centrale termoelettrica in esame alle condizioni di cui al parere istruttorio conclusivo reso dalla Commissione istruttoria AIA-IPPC e al piano di monitoraggio e controllo reso da ISPRA;
11. Con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. 84 del 21.04.2020 veniva, pertanto, rilasciato ad Enel Produzione spa il provvedimento inerente al "*riesame complessivo del decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 3 luglio 2017, n. 174 di autorizzazione integrata ambientale (AIA), per l'esercizio della centrale della società Enel Produzione S.p.a. sita nel Comune di Brindisi*";
12. Anche avverso tale ultimo atto insorgevano i ricorrenti che proponevano motivi aggiunti, i quali, in parte riproponevano i motivi di impugnativa formulati con il ricorso introduttivo corredandoli con alcune precisazioni –ad eccezione delle doglianze rubricate sub 4-10 e 14 che venivano rinunziate- e in parte muovevano specifiche censure avverso il Decreto MATTM prot. 84 del 21.04.2020 formulando due ulteriori motivi di gravame;
13. Si costituivano in giudizio Enel Produzione spa, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, instando per la reiezione del ricorso e dei motivi aggiunti proposti e la Provincia di Brindisi a sostegno del gravame incardinato;



14. Enel Produzione spa, eccepiva, in via pregiudiziale, l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso introduttivo avverso il decreto AIA 174/2017 e l'inammissibilità delle censure del ricorso per motivi aggiunti aventi ad oggetto la riproposizione dei motivi di diritto formulati col ricorso introduttivo;

14.1. Sottolineava Enel come con il ricorso introduttivo fosse stata impugnata la previgente AIA di cui al DM 174/2017 mentre con il successivo ricorso per motivi aggiunti fosse stato impugnato il vigente Decreto AIA di cui al DM 84/2020 e tale ultimo decreto fosse stato emanato a conclusione di un procedimento di riesame complessivo e, come tale non potesse in alcun modo considerarsi come un atto meramente confermativo o consequenziale del precedente DM 174/2017; Per tale motivo l'AIA previgente (DM 174/2017) non era più esistente poiché sostituita dal decreto AIA n. 84/2020;

Da ciò sarebbe derivata la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso introduttivo del presente giudizio, dato che all'AIA vigente non avrebbe potuto attribuirsi natura di provvedimento meramente confermativo del precedente decreto AIA.

14.2. Enel evidenziava, inoltre, come gran parte dei motivi di censura del ricorso per motivi aggiunti erano stati proposti per il tramite di un mero rinvio ai motivi di diritto già sollevati con il ricorso introduttivo. Tale rinvio, tuttavia, si sarebbe rivelato generico e assertivo, e comunque privo delle esplicazioni necessarie a chiarire sotto quali profili e per quali ragioni l'AIA vigente sarebbe stata eventualmente afflitta dagli stessi vizi caratterizzanti la pregressa AIA.

Pertanto, in assenza della contestazione di illegittimità derivate, i motivi aggiunti così formulati si sarebbero rivelati inammissibili in quanto non autosufficienti e specifici, non essendo possibile comprendere pienamente le doglianze avanzate dal ricorrente con l'acritico richiamo ai precedenti motivi se non facendo riferimento al ricorso introduttivo, tuttavia improcedibile.

15. In vista dell'udienza di merito le parti depositavano documenti e memorie ribadendo le proprie rispettive domande ed eccezioni;

16. La causa veniva trattenuta in decisione all'udienza di merito del 20 luglio 2022;

DIRITTO

1. In via preliminare il Collegio intende dare atto dell'inutilizzabilità delle note depositate solo successivamente alla chiusura dell'udienza di merito e quindi ben oltre i termini fissati dall'art. 73 cpa;

Evidenzia il Collegio come sul piano della funzionalità del giudizio, la corretta osservanza dei termini ex art. 73 c.p.a. determina un potenziamento del contraddittorio, poiché consente allo stesso di svilupparsi nel modo più esteso possibile; ed in proposito è il caso di considerare che l'interesse al suo corretto svolgimento trascende la mera utilità delle parti ed impone che il pieno spiegamento delle loro facoltà difensive si coniughi con l'esigenza del più compiuto e ordinato sviluppo della dialettica processuale, a garanzia di un esito decisionale qualitativamente soddisfacente. (cfr. Consiglio di Stato Sez. III, Sent., 21.11.2019, n. 7932;

E' consolidato l'indirizzo interpretativo secondo cui i termini ex art. 73, comma 1, c.p.a. sono perentori, in quanto espressione di un precepto di ordine pubblico processuale posto a presidio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice (sicché la loro violazione conduce all'inutilizzabilità processuale delle memorie e dei documenti presentati tardivamente, che vanno considerati tamquam non essent: cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 2017, n. 1640; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 12 gennaio 2018, n. 221), insuscettibili come tali di essere derogati in forza dall'avvenuta accettazione, esplicita o implicita, del contraddittorio ad opera dell'altra parte;

1.1. Sempre in via preliminare, il Collegio rileva l'improcedibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza d'interesse.

Infatti, l'esercizio della centrale termoelettrica in parola si fonda, attualmente, sull'autorizzazione integrata ambientale di cui al Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, n° 84 del 21.4.2020 che ha operato, a valle della nuova istruttoria condotta, il riesame complessivo del previgente provvedimento autorizzatorio di cui al D.M 174/2017.

Nella complessa attività istruttoria che ha condotto all'autorizzazione del 2020 si è manifestato il nuovo esercizio della funzione amministrativa ed è pertanto a tale ultimo atto che vanno unicamente ricondotti i lamentati effetti lesivi.

E' consolidato in giurisprudenza il principio in base al quale *"L'adozione di un nuovo atto, quando non sia meramente confermativo di un provvedimento precedente già oggetto di impugnazione giurisdizionale ma costituisca (nuova) espressione di una funzione amministrativa, comporta la pronuncia d'improcedibilità del giudizio in corso per sopravvenuta carenza di interesse, trasferendosi l'interesse del ricorrente dall'annullamento dell'atto impugnato, sostituito dal nuovo provvedimento, all'annullamento di quest'ultimo; ove il nuovo atto rimanga non gravato, ovvero il gravame articolato nei confronti di detto atto sia inammissibile, l'impugnante non avrebbe alcun interesse a che il mezzo proposto nei confronti dell'atto già sub iudice e asseritamente "confermato" sia deciso, e financo accolto: l'assetto di interessi resterebbe disciplinato dal "secondo" provvedimento, parimenti lesivo, ma ormai immodificabile, ed egli non ricaverebbe alcun giovamento dall'annullamento del "primo", con correlativo spreco di attività giurisdizionale"* (così Consiglio di Stato sez. IV, 16/03/2022, n.1852, T.A.R. Lazio Roma Sez. II quater, 17.06.2022, n. 8102.);

1.2. Va, invece, disattesa l'eccezione di inammissibilità formulata da Enel Produzione spa che lamenta la violazione del

disposto dell'art. 40 comma 1 lett. c) del c.p.a in ragione dell'affermata non specificità e autoconsistenza dei motivi di gravame formulati con i motivi aggiunti.

La giurisprudenza ha avuto modo di affermare che ai sensi dell'art. 40 cod. proc. amm., il ricorso giurisdizionale amministrativo è inammissibile per carenza di specificità solamente nelle ipotesi in cui non sia dedotto alcun motivo di impugnazione o in cui, comunque, dalla complessiva lettura dell'atto e dei documenti offerti in comunicazione non sia possibile comprendere la doglianza avanzata dal ricorrente, essendo tale requisito soddisfatto qualora esso renda intelleggibili le tesi sostenute (TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, 12 maggio 2016 n. 166; TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 11 gennaio 2016 n. 5; TAR Puglia, Bari, sez. I, 4 gennaio 2016 n. 2; T.A.R. Lazio Latina Sez. I, Sent., 09.11.2020, n. 406);

Tale evenienza non ricorre nel caso all'esame del Collegio, in quanto le doglianze -seppure formulate in maniera sintetica- consentono di individuare le ragioni di censura formulate, con un richiamo anche alle norme asseritamente violate, rendendo pertanto possibile -in disparte dei profili che attengono allo specifico vaglio rimesso a questo Tribunale circa il contenuto di ciascuna censura e alla sua afferenza al provvedimento da ultimo gravato- al Collegio pronunciarsi su di esse.

2. Ciò premesso, procede il Collegio ad esaminare nel merito le singole censure proposte nel ricorso per motivi aggiunti.

2.1. Con il primo motivo, le associazioni ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 10 e 20 D.lgs. 152/2006 in ragione del fatto che, in occasione della nuova AIA di cui al decreto ministeriale prot. 84 del 21.04.2020, non sarebbe stata svolta la procedura di valutazione di impatto ambientale - VIA e, tantomeno, la procedura di valutazione di impatto sanitario-VIS.

Osservano i ricorrenti che tale valutazione sarebbe stata necessaria in ragione del fatto che la centrale in parola, nel corso degli anni, ha subito importanti modifiche strutturali e funzionali e stante che con l'atto gravato era stato autorizzato l'esercizio della centrale per ulteriori 11 anni. Ulteriormente, viene denunciata l'illegittimità del procedimento di riesame dell'AIA rilasciata alla centrale de qua per eccesso di potere per carenza istruttoria, oltre che per violazione di legge, in quanto svolto in assenza della valutazione d'impatto sanitario (VIS) integrata all'AIA imposta dall'art. 26, comma 5-bis (ora art. 23, comma 1) del D.lgs. 152/2006.

2.1.1. Il motivo non è meritevole di apprezzamento.

La normativa di riferimento non impone che, in sede di rinnovo o riesame dell'AIA, debba procedersi ad una rivalutazione dell'impatto ambientale di una installazione nella sua interezza.

La centrale in parola è stata autorizzata e costruita nel 1982, ed in ragione della disciplina all'epoca vigente, sono state operate le opportune valutazioni funzionali al rilascio delle prescritte autorizzazioni.

Peraltro, l'amministrazione resistente ha evidenziato come sia in corso la procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale afferente al nuovo progetto di sostituzione dei gruppi a carbone con nuove unità a gas. Tale procedimento, avviato con istanza del 12 maggio 2020, è attualmente in fase di istruttoria.

Più in generale, osserva il Collegio che la V.I.A. è, *“una procedura di supporto per l'autorità competente volta ad individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali di un'opera, il cui progetto è sottoposto ad autorizzazione. Essa è quindi un procedimento di valutazione ex ante degli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali, il cui obiettivo consiste nel proteggere la salute, migliorare la qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie, conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema, promuovere uno sviluppo economico sostenibile (ex multis T.A.R. Campania, Napoli sez. V, 01/03/2021, n.1327). Ne consegue che, in linea generale, poiché l'oggetto della valutazione è il progetto di un'opera o di una sua modifica ancora da attuare, valutare ciò che è già stato realizzato ed edificato vanificherebbe gli obiettivi che il legislatore euro-unitario e nazionale si sono prefissati, (analizzare ex ante se la localizzazione e la realizzazione di una determinata opera, per come progettata, sia conciliabile con il determinato contesto geografico prescelto per la sua costruzione e, ove questo interrogativo sortisca una risposta favorevole, quale sia la soluzione progettuale che permetta di ottimizzare l'edificazione dell'opera con i preminenti valori presidiati mediante l'istituto in esame).*

Poiché, quindi, l'intera procedura ha come postulato la modificabilità del progetto, non avrebbe senso effettuare la valutazione dopo la realizzazione dell'opera.

Sulla scia di tale impostazione si colloca l'art. 29 del codice dell'ambiente che prevede l'eccezionale possibilità di effettuare una valutazione di impatto ambientale c.d. “postuma” per assicurare alla Direttiva del 1985 il c.d. “effetto utile”, il quale non deve però essere esteso sino a consentire di «rimettere in discussione, nella loro interezza, le localizzazioni di tutte le opere e le attività ab antiquo esistenti. Ciò sarebbe contrario al ragionevole bilanciamento che deve esistere tra l'interesse alla tutela ambientale ed il mantenimento della localizzazione storica di impianti e attività, il cui azzeramento - con rilevanti conseguenze economiche e sociali - sarebbe l'effetto possibile di un'applicazione retroattiva degli standard di valutazione divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi al 3 luglio 1988, data di scadenza del termine di attuazione della suddetta direttiva, già definita “spartiacque” dalla sentenza n. 120 del 2010 di questa Corte» (cfr. Corte Costituzionale, sent. 209/11, cit.). (Cfr Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 27.4.2022, n° 406.)

Nel caso all'esame del Collegio, la procedura di riesame non afferiva alla localizzazione dell'opera e ai profili strutturali della stessa, bensì all'aggiornamento delle condizioni di esercizio dell'impianto; condizioni vagliate per il tramite della

procedura confluita nel rilascio dell'autorizzazione unica ambientale.

2.1.2. Parimenti, osserva questo Tribunale che, anche la valutazione dell'impatto sanitario, nel rappresentare uno strumento a supporto dei procedimenti amministrativi e dei processi decisionali riguardanti programmi, piani e progetti sottoposti a valutazione d'impatto ambientale al fine di individuare e analizzare gli impatti che le suddette iniziative possono avere sulla salute umana, non può che riferirsi ad un vaglio ex ante dei nuovi progetti e non ad una ricognizione ex post afferente ad impianti già in esercizio.

Nel caso di specie, dunque, anche il predetto documento non doveva indefettibilmente accompagnare il distinto procedimento volto al rilascio dell'AIA.

La VIS, in altri termini, si pone quale precipuo strumento di prevenzione prospettica dei possibili impatti negativi che un'opera o un progetto (futuro) possano determinare, riguardo la salute.

Conclusivamente, il primo motivo di gravame non è suscettibile di accoglimento;

2.2. Con il secondo motivo, gli esponenti si dolgono della violazione della direttiva 2010/75/CE e degli artt. 29 bis ss. del D.lgs. 152/2006 oltre che eccesso di potere in considerazione dell'affermato mancato vaglio dei profili sanitari in sede di AIA, nonostante già in occasione del decreto ministeriale prot. 174 del 03.07.2017, il Ministero della Salute e il Comune di Brindisi avessero richiesto che il riesame fosse integrato con analisi relative agli impatti sulla salute della popolazione e dei lavoratori.

Viene altresì denunciata la carente istruttoria e l'illogicità manifesta in relazione alla mancata valutazione in sede di riesame dell'AIA dei risultati di alcuni studi epidemiologici e sanitari successivi.

I ricorrenti, ad integrazione della predetta censura, osservano, inoltre -nel 1° motivo aggiunto autonomamente proposto avverso il provvedimento di riesame del 2020- che anche in occasione del rilascio della nuova AIA del 2020 non sarebbe stato operato alcun approfondimento degli aspetti igienico-sanitari ed ambientali riferiti alla popolazione residente, allo scopo di adottare le più adeguate prescrizioni di tutela della salute pubblica, anche in relazione all'adozione di prescrizioni più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecnologie disponibili ex art. 29-sexies, comma 4-ter, e 29-septies del D.lgs. 152/2006.

Rappresentano gli esponenti che tali omissioni si sarebbero concretate nonostante la Regione Puglia, la Provincia di Brindisi ed il Comune di Brindisi si fossero espressi in sede di riesame dell'AIA con il parere congiunto di cui alla nota 28.01.2020 prot. 784, nel senso di "effettuare la valutazione di impatto sanitario (VIS o VIIAS) per tutto il periodo di funzionamento dei gruppi a carbone" e di eseguire un "*monitoraggio degli effetti sanitari a cura del proponente, di intesa con le autorità sanitarie locali, della popolazione esposta, con indicazione delle misure di contenimento del rischio e anche delle necessarie retroazioni sulla conduzione ed esercizio dell'impianto, in caso di persistenza di criticità sanitarie correlabili*".

Tuttavia, evidenziano le Associazioni ricorrenti, quest'ultimo parere congiunto sarebbe stato inopinatamente disatteso sulla base della tesi per cui gli aspetti attinenti alla valutazione di impatto sanitario esulerebbero dall'ambito di competenza proprio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale.

Parte ricorrente, ulteriormente, si duole della mancata valutazione in sede di riesame dell'AIA (anche ai fini dell'adozione di prescrizioni più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecnologie disponibili ex art. 29-sexies, comma 4-ter, e 29-septies del D.lgs. 152/2006) dei dati risultanti dagli studi epidemiologici prodotti che attesterebbero come ad una esposizione delle polveri sottili e dell'anidride solforosa di origine industriale, corrisponda un aumento della mortalità e di patologie cardiovascolari e respiratorie, nonché degli altri studi sanitari sulla popolazione residente sia anteriori che successivi.

Infine, viene evidenziato che nel parere congiunto Regione-Provincia-Comune di cui alla nota 28.01.2020 prot. 784, il Sindaco di Brindisi aveva espressamente formulato le proprie osservazioni in termini di "*prescrizione al fine di impedire pericolo o danno per la salute pubblica*" in ragione delle prerogative assegnategli in particolare dall'art. 217 del Regio Decreto 27 luglio 1934 n. 1265", e, ciò nonostante, le suddette prescrizioni sindacali erano state tuttavia inopinatamente omesse nel provvedimento conclusivo;

2.2.1. Anche tali motivi, che per l'evidente omogeneità contenutistica, possono essere trattati congiuntamente, risultano tuttavia infondati.

Infatti, gli impatti sulla salute sono stati valutati sia in occasione del riesame operato nel 2017, che nell'ambito del procedimento sfociato nell'autorizzazione del 2020.

Con il primo provvedimento, l'iniziale dissenso formalizzato dal Ministero della Salute e dal Sindaco di Brindisi sono stati oggetto della procedura di composizione nanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed hanno condotto all'adozione della delibera del 24 maggio 2017 con la quale si è dato atto del superamento del dissenso delle menzionate amministrazioni secondo quanto indicato nel verbale della riunione del 12 maggio 2017 di accoglimento di una serie di prescrizioni introdotte dal Ministero della Salute.

Con riguardo al provvedimento del 29 gennaio 2020, il Ministero della salute ha espresso parere positivo mentre, con riguardo al parere congiunto reso dalla Regione Puglia e dagli enti locali brindisini, dalla documentazione versata in giudizio, emerge come la posizione espressa sia stata puntualmente esaminata in seno alla conferenza di servizi.

In particolare, con specifico riferimento agli elementi per i quali le Autorità locali avevano richiesto successivi sviluppi

procedimentali, veniva osservato come queste presupponessero successivi approfondimenti tecnici a cura di altre amministrazioni e dunque erano inadeguate a sostanzarsi in specifiche prescrizioni; Inoltre, con riguardo alle proposte prescrittive formulate dal Sindaco, questo veniva invitato alla loro riformulazione, necessaria all'acquisizione dei connotati di condizioni autorizzative sanitarie autoconsistenti.

Tuttavia, a tale invito non faceva seguito l'invio di alcuna proposta da parte dell'Amministrazione Comunale.

Ulteriormente, osserva il Collegio come, con il provvedimento autorizzatorio del 2020, sia stato abbattuto il carico inquinante riconducibile alla centrale, relativamente alla quale è stata introdotta anche la prescrizione inerente alla chiusura del gruppo BS2.

In definitiva, con il provvedimento gravato, lungi dal potersi ritenere realizzata una omissione in ordine alle necessarie valutazioni circa l'impatto sulla salute prodotto dal rinnovato assetto autorizzatorio, emerge -al contrario- lo sviluppo di un iter procedimentale che, in maniera approfondita e coerente, ha esaminato le suddette implicazioni e, nell'ambito di un equilibrato bilanciamento tra gli interessi in gioco, ha operato nel senso di addivenire ad un contenimento del carico inquinante dell'impianto in questione.

2.2.2. D'altro canto, osserva il Collegio, come ciò si riveli coerente con le prerogative attribuite all'amministrazione procedente (nella fattispecie il Ministero dell'Ambiente) che, in qualità di organo preposto al rilascio dell'Autorizzazione Ambientale di competenza statale, nell'operare un vaglio circa gli apporti forniti dalle varie componenti presenti in conferenza di servizi, non sia tenuto a un mero recepimento delle "proposte di prescrizione" formulate dal Sindaco.

Sul punto, la giurisprudenza ha avuto modo di osservare come con riguardo alle competenze del Sindaco in materia di industrie insalubri riconosciutigli dagli artt. 216 e 217 del testo unico delle leggi sanitarie di cui al R.D. n. 1265 del 1934, tali poteri sindacali e comunali devono infatti essere correttamente inquadrati nel più ampio contesto normativo di riferimento, come si è evoluto ed è oggi vigente; essi, in particolare, in presenza di competenze statali e regionali fondate su titoli speciali di attribuzione normativa di tutela ambientale, devono ritenersi recessivi rispetto ai pareri e agli atti di assenso o di diniego provenienti dalle autorità tecniche (Cfr TAR Marche Sez. I n. 624 del 24 luglio 2021 e Cons. Stato I 30 settembre 2019 n. 2534).

In definitiva, il secondo motivo aggiunto di cui al "gruppo a)" e il primo motivo aggiunto di cui al gruppo "b" vanno entrambi respinti in quanto infondati.

2.3. Con il terzo motivo WWF e Client Earth ripropongono le censure rivolte al decreto ministeriale prot. 174 del 03.07.2017 in termini di violazione degli artt. 3 e 14 quater L. 241/1990, nonché di eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità manifesta e difetto di motivazione in relazione all'immotivato superamento, nel corso del procedimento avanti al Consiglio dei Ministri, del "dissenso" espresso sia dal Ministero della Salute sia dal Comune di Brindisi, malgrado l'omesso accoglimento di fondamentali prescrizioni richieste da tali autorità sanitarie.

Evidenziano i ricorrenti che, nel momento in cui il decreto AIA del 2017 viene indicato a presupposto del nuovo decreto ministeriale prot. 84 del 21.04.2020 l'eventuale annullamento del primo ha effetto invalidante del secondo.

2.3.1. La censura, per come proposta, si rivela in parte improcedibile e in parte inammissibile.

Infatti, la procedura afferente al superamento del dissenso riguarda l'autorizzazione integrata ambientale del 2017, ora sostituita da quella del 2020 all'esito di una rinnovata istruttoria. Da ciò discende la sopravvenuta carenza d'interesse alla coltivazione delle doglianze inerenti all'iter che ha condotto ad un provvedimento non più in essere.

2.3.2. La censura si rivela, altresì, inammissibile ove tralasciata rispetto all'autorizzazione rilasciata nel 2020, stante l'assoluta genericità della stessa e la mancata esplicitazione dei profili di doglianza che affliggerebbero tale nuovo atto autorizzatorio relativamente al quale si rivelano del tutto indimostrati -e comunque in alcun modo esplicitati- i profili di censura che, promananti dalla procedura del 2017, si sarebbero poi riversati su quella del 2020.

Ad ogni modo, e ai fini della mera completezza espositiva, evidenzia il Collegio come -contrariamente a quanto affermato dalle parti ricorrenti- i dissensi espressi nel corso della conferenza di servizi indetta ai fini del rilascio della pregressa autorizzazione erano stati fatti oggetto di una compiuta e approfondita disamina nell'ambito del prescritto iter compositivo tenutosi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tale iter, peraltro, si è rivelato immune dalle denunciate carenze, stante anche il concordato parziale accoglimento delle posizioni di dissenso così come recepite nella delibera conclusiva del 24 maggio 2017.

2.4. Con il quinto motivo gli esponenti lamentano la violazione dell'art. 29 sexies del D.lgs. 152/2006, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità manifesta, sviamento dall'interesse pubblico e violazione dei principi di prevenzione e precauzione con riguardo alla prescrizione di un VLE di monossido di carbonio (CO) superiore a quanto stabilito dal BREF 2006.

Evidenziano i ricorrenti come i valori emissivi di CO registrati nel 2016 in tutti i gruppi sono di molto inferiori a 100 (vds. la tabella del PIC, pag. 78), dimostrando così che le migliori tecnologie disponibili permettono (e rendono quindi obbligatorio) un VLE più basso di 100, che, peraltro, del tutto illogicamente, si collocherebbe al limite superiore della forbice delle BREF 2016 per un inquinante particolarmente insidioso per l'ambiente e per la salute delle persone nel precario contesto sanitario ricordato.

2.4.1. Anche tale motivo è infondato.

Infatti, l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata nel 2020 è coerente con i valori limite di CO, indicati nelle BAT

Conclusion, relative ai grandi impianti di combustione pubblicate nella GU L 212/1 del 17 agosto 2017, di cui alla decisione di esecuzione 2017/1442/UE del 31 luglio 2017.

In essa è individuato quale valore limite del CO, peraltro indicativo, un range da 5 a 100 mg/Nm³ come media annuale, mentre il limite individuato nell'autorizzazione AIA è pari a 100 mg/Nm³ come media giornaliera, e a 80 come media annuale.

Peraltro, proprio l'adozione del D.M. 84/2020 inerente al rilascio dell'Autorizzazione all'esito del riesame complessivo condotto, è scaturito dall'esigenza di dare seguito alle BAT conclusions di cui alla predetta decisione di esecuzione 2017/1442/UE.

Conclusivamente, sul punto, essendo la media annuale di produzione di CO pari a 80 mg/Nm³, a fronte di un limite (orientativo) pari a 100, l'autorizzazione in parola si rivela coerente con le predette prescrizioni afferenti alle migliori soluzioni tecniche impiantistiche;

2.5. Con il sesto motivo viene eccepito eccesso di potere per carenza d'istruttoria, difetto di motivazione ed illogicità manifesta in ragione dei VLE di ossidi di azoto (NO_x) difforni da quanto richiesto da A.R.P.A. Puglia;

In particolare tali valori, a detta delle ricorrenti, nell'attestarsi su una media giornaliera pari a 130 e alla media annua pari a 120 si collocherebbero al di sopra del limite individuato dall'A.R.P.A. Puglia nel 2015 (pari a 100 mg/Nm³).

2.5.1. Anche tale motivo di doglianza è tuttavia infondato.

All'uopo osserva il Collegio come i livelli di emissione per gli ossidi di azoto si collocano pienamente all'interno del range delle prestazioni definite nel BAT 2016 per gli impianti esistenti.

Peraltro, dalla disamina del verbale della conferenza di servizi finalizzata al rilascio dell'autorizzazione 84/2020, tale profilo non è stato in alcuna parte sollevato.

Osserva ulteriormente il Collegio che il richiamato parametro indicato da ARPA Puglia nel 2015 era stato -nei fatti- già legittimamente disatteso dalla Regione Puglia (ben potendo la Regione superare il parere tecnico reso dal predetto organo che, ai sensi dell'art. 29 quater, comma 6, non è ricompreso tra quelli abilitati a partecipare alle conferenze di servizi per gli impianti sottoposti ad AIA statale) in occasione della resa del parere per il rilascio della pregressa AIA del 2017.

L'Agenzia in parola, peraltro, *"svolge esclusivamente un'attività di carattere tecnico scientifico a supporto degli enti cui spetta l'esercizio delle funzioni amministrative a tutela dell'ambiente, secondo le rispettive competenze"* (cfr Cds, sez IV, 29/08/2019 n° 05985). Tali competenze, esercitate dalla Regione, si sono concretizzate nella resa del proprio assenso (parere prot. 1115 del 7.2.2017) finalizzato al rilascio dell'Autorizzazione in parola.

2.6. Con il settimo motivo i ricorrenti censurano la violazione degli artt. 29 bis, 29 sexies e 29- septies del D.lgs. 152/2006, nonché sviamento dall'interesse pubblico, difetto di motivazione, contraddittorietà e illogicità manifesta con riguardo all'imposizione di un VLE per le polveri di 7 mg/Nm³ di media giornaliera, in quanto questo sarebbe superiore al valore prescritto dal Ministero della Salute in occasione del rilascio dell'AIA del 2017 (di 5 mg/Nm³ di media giornaliera);

2.6.1. Anche tale motivo non può, tuttavia trovare accoglimento, stante che, con il Decreto AIA 2020, i valori limite delle polveri sono stati fissati in 7 mg/Nm³, come media giornaliera e in 5 come media annuale.

Tale dato si colloca ben al di sotto del range (3-14 mg/Nm³ per le medie giornaliere e 2-8 per quelle annuali) fissato nelle BAT e in linea con l'assetto compositivo definito all'esito della riunione tenutasi presso la Presidenza del Consiglio (con accoglimento parziale delle prescrizioni a suo tempo fornite dal Ministero della Salute);

2.7. Con l'ottavo motivo le ricorrenti denunciano carenza di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà ed illogicità manifesta in relazione alla verifica del rispetto del "Piano della Qualità dell'Aria" di Torchiarolo approvato dalla Regione Puglia a seguito dell'accertata violazione dei valori limite della direttiva 2008/50/CE in relazione al PM₁₀, con particolare riferimento alla specifica previsione di riduzione del 20%, comprensivo anche delle emissioni reali durante i periodi "transitori", rilevando come il procedimento di riesame dell'AIA abbia sostanzialmente disatteso lo stesso obiettivo per cui era stato richiesto dalla Regione Puglia;

2.7.1. La censura si rivela inammissibile in quanto formulata in modo del tutto generico.

Sul punto, il Collegio osserva, peraltro, come, dalla disamina del parere istruttorio conclusivo (PIC) emerga come i valori massicci annuali di emissione delle polveri siano stati ridotti di ben oltre il 20% passando da 1000/t annui di cui all'originaria autorizzazione del 2012 al valore pari a 350/t annue.

2.8. Con il nono motivo viene eccepito lo sviamento dall'interesse pubblico, difetto di motivazione e illogicità manifesta in ordine al mancato recepimento della prescrizione dei "filtri a manica" richiesti da ARPA Puglia, dal Comune di Brindisi e dal Ministero della Salute e dalla Provincia di Brindisi;

Evidenziano i ricorrenti come tale tipologia di filtro sia stato prescritto dall'AIA del 2020 per il solo gruppo BS2, in dismissione, e non anche per quello BS1;

2.8.1. Anche tale doglianza non può, tuttavia, trovare accoglimento.

Infatti, con riguardo al sistema di abbattimento delle polveri inerenti al gruppo BS1, l'Amministrazione ha condotto una specifica attività istruttoria, i cui momenti salienti sono racchiusi nel PIC del 9 novembre 2019 e nel Decreto Ministeriale 30 2019 (non oggetto di gravame) con i quali è stata imposta l'installazione dei filtri a manica per il solo gruppo BS2 (come, detto, in fase di dismissione).

Ciò in ragione della rilevata sostanziale equivalenza -all'esito delle integrazioni documentali prodotte- delle prestazioni

rese dagli elettrofiltri rispetto a quelli a manica.

In particolare, la prescrizione di cui all'art. 1, comma 3, del decreto AIA 174/2017 prevedeva che il Gestore dovesse presentare al Ministero competente una relazione conclusiva sull'efficacia di abbattimento di polveri emesse (PM10 e PM2,5), da confrontare con le performance conseguibili con l'installazione di filtri a manica, ed in particolare con le performance nei gruppi BS3 e BS4, già dotati di tale tecnologia di abbattimento.

Il gruppo istruttore evidenziava che il gruppo BS1 dotato di elettrofiltri consegue equivalenza di prestazioni rispetto a quelli presso i quali sono installati i filtri a manica e concludeva nel senso dell'ottemperanza alla suddetta prescrizione del parte del gestore alla suddetta prescrizione.

All'esito del suddetto iter è stato adottato il DM 30/2019 (non gravato dai ricorrenti) afferente alla relazione di equivalenza di prestazioni ai fini dell'abbattimento delle polveri e, successivamente, in coerenza con le risultanze recepite in tale decreto, è stato adottato il D.M. 84/2020.

L'impiego, pertanto, di tale sistema di filtraggio per il gruppo BS1 risulta immune dalle censure prospettate dalle parti ricorrenti.

Ciò anche in considerazione del fatto che il nuovo decreto del 2020 prevede per tutte le unità lo stesso valore limite di emissione (a prescindere dall'impiego del sistema di filtraggio) e del fatto che l'eventuale prescrizione di uno specifico sistema -in presenza di una dimostrata sostanziale equivalenza delle performance- si porrebbe in contrasto con i principi di rango comunitario in tema di concorrenza.

2.9. Con l'undicesimo motivo di gravame, viene censurata la violazione degli artt. 5, 29-ter, comma 1, lett. c), e), f) e 29-sexies del D.lgs. 152/2006, nonché eccesso di potere, in ragione dell'omessa considerazione delle radiazioni ionizzanti; evidenziano i ricorrenti che nell'ambito dell'istruttoria della nuova AIA 2020, infatti, si prende in esame la tematica della radioattività, ma del tutto illogicamente viene rigettata la richiesta della Regione Puglia, Provincia di Brindisi e Comune di Brindisi, di cui al parere congiunto di cui alla nota 28.01.2020 prot. 784, ed in particolare del Sindaco in termini di prescrizione ex art. 217 RD n. 1265/1934, di "*attuare attività di controllo e monitoraggio sul combustibile fossile per la presenza di sostanze radioattive, sia sugli stoccaggi di carbone, sia su quelli delle ceneri*"; il tutto sulla base dell'illogica ed errata obiezione che si tratterebbe di questione che esulerebbe dall'ambito di competenza dell'AIA.

2.9.1. Anche tale censura è priva di pregio.

Osserva il Collegio, infatti, che dalla documentazione versata in giudizio emerge come tale aspetto sia stato oggetto di una specifica prescrizione del parere istruttorio conclusivo (punto 8.4, 12 del PIC) che ha imposto il campionamento e la caratterizzazione del carbone utilizzato ai fini della stima del contenuto di zolfo e di radioattività presente e l'inserimento dei dati acquisiti nel report annuale.

In disparte delle verifiche operate presso altra centrale a cura dell'Istituto Superiore di Sanità (i cui esiti hanno comunque attestato livelli di azione sensibilmente inferiori a quelli previsti dalla normativa vigente per attività lavorative assimilabili alle centrali a carbone), Enel ha anche prodotto specifico documento di analisi e valutazione che confermano valori di concentrazione di attività dei radionuclidi inferiori ai livelli di esenzione di cui alla pertinente Tabella allegata al D.Lgs. n° 101 del 31.7.2020 costituente -in uno con la Direttiva 2013/2019 Euratom del 5.12.2013- la disciplina di riferimento sulle misure di radioattività su stoccaggi e ceneri;

2.10. Le ricorrenti, con il dodicesimo motivo di impugnazione evidenziano la violazione del Regolamento regionale Puglia n. 26/2013 e degli artt. 29-bis e 29 sexies del D.lgs. 152/2006, nonché eccesso di potere in ragione della mancata prescrizione del trattamento di disoleazione delle acque di seconda pioggia e della previsione nel PIC di VLE per gli scarichi idrici della centrale difforni dai BAT-AEL per gli scarichi diretti in corpo idrico ricevente (tra l'altro con riferimento a Cadmio, Cromo, Mercurio, Piombo, Rame, Nichel e Zinco);

2.10.1. La censura così come formulata appare generica e inidonea a rappresentare nello specifico gli elementi dai quali trarre -in punto di legittimità- l'inidoneità del sistema di gestione delle acque meteoriche di dilavamento e di prima pioggia approntato dal gestore e oggetto di approfondita valutazione da parte dell'Amministrazione procedente.

Osserva il Collegio che tali profili, infatti, sono stati dettagliatamente trattati nel parere istruttorio (cfr par. 8.7. "*emissioni in corpo idrico*") e corredati da valutazioni tecniche che si rivelano immuni da profili di illogicità o carenze motivazionali. Parte ricorrente, inoltre, non formula alcuna adeguata esplicitazione idonea a far emergere -nello specifico- la necessità, date le concrete situazioni di operatività dell'impianto, di introdurre apposita prescrizione ai fini della disoleazione delle acque di seconda pioggia.

Anche tale motivo, pertanto, si rivela infondato.

2.11. Con il tredicesimo motivo viene denunciata la violazione dell'art. 14 della direttiva 2010/75/UE e dell'art. 29-sexies, comma 6, del D.lgs. 152/2006, nonché eccesso di potere per carenza di istruttoria ed illogicità manifesta in ordine alla mancata previsione nel Piano di Monitoraggio e Controllo-PMC di adeguate procedure di controllo dei microinquinanti IPA, Cd+T1, DL-PCB e PCDD/F, in ragione del fatto che nel PMC non si farebbe riferimento alla concentrazione "*tossica equivalente*".

2.11.1. Anche tale doglianza è priva di pregio.

Osserva il Collegio, che l'AIA 2020 all'art. 1, comma 2 lett. c) contempla espressamente quanto precisato nella prescrizione n° 26 lett. e) del parere istruttorio: ovvero, che "*le concentrazioni di massa dei singoli PBC, misurati*

nell'effluente gassoso, devono essere moltiplicati per i fattori di equivalenza tossica (FTE) riferiti ai fattori WHO-TEF e non I-TEQ".

E' evidente, pertanto, come tale dato sia stato adeguatamente considerato.

2.12. Infondato è anche il quindicesimo motivo con il quale parte ricorrente denuncia la violazione per mancata applicazione dell'art. 29-sexies, commi 3, 4-bis e 29-septies del D.lgs. 152/2006, nonché eccesso di potere per illogicità manifesta in relazione alla mancata imposizione di VLE per gli inquinanti più rigorosi di quelli ottenibili con le BAT al fine di assicurare il rispetto della normativa locale e delle norme sulla qualità ambientale;

2.12.1. Sul punto, ritiene il Collegio di potersi limitare ad osservare come l'Autorizzazione Integrata Ambientale del 2020 rechi VLE inferiori al range consentito dalle BAT, ed è pertanto pienamente conforme alla disciplina di riferimento.

Pertanto, l'art. 29 septies del D.Lgs 152/2016 prevede che l'eventuale necessità di applicare ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, debba essere formalmente rappresentata dall'amministrazione ambientale competente in seno alla conferenza di servizi di cui all'art. 29-quater, comma 5.

Nel caso all'esame del Collegio, tuttavia, tale esigenza non è stata rappresentata, dovendo pertanto le BAT rappresentare i parametri limite (nella fattispecie rispettati) ai quali ancorare i valori di stima della qualità ambientale.

2.13. Con autonomo motivo aggiunto (rubricato sub n° 2) i ricorrenti censurano eccesso di potere per contraddittorietà dell'autorizzazione rilasciata con il contenuto del decreto MATTM 430/2018, oltre che carenza d'istruttoria, illogicità e contraddittorietà.

Evidenziano le ricorrenti l'omessa ottemperanza alla prescrizione del decreto del Direttore generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali del MATTM n. 430/2018.

Il decreto in parola prevede, infatti, che i gestori di impianti alimentati a carbone presentino la documentazione necessaria a procedere al riesame dell'AIA con espressa prospettazione della cessazione definitiva dell'utilizzo del carbone ai fini di produzione termoelettrica entro il 31 dicembre 2025, *"dettagliando il piano di fermata definitiva, pulizia, protezione passiva, messa in sicurezza e aggiornamento della relazione di riferimento per i gruppi termoelettrici alimentati a carbone, corredato del relativo cronoprogramma"*

Le esponenti si dolgono della mancata predisposizione da parte di Enel della predetta documentazione. A detta delle associazioni ricorrenti, infatti, la resistente si sarebbe limitata a produrre una nota del 31.01.2019 dal titolo "Piano ex art. 2 c. 2 del DM 430 del 22/11/2018" priva del benché minimo riferimento temporale inerente all'individuazione della data di messa fuori servizio dell'impianto e priva del cronoprogramma di fermata definitiva e di messa in sicurezza.

Inoltre, evidenziano le ricorrenti che la prescrizione n. 84 di pag. 101 del PIC-parere istruttorio conclusivo dell'AIA (ripresa all'art. 2, comma 4 del decreto ministeriale impugnato n. 84/2020) con la quale si è stabilito che *"Entro 12 mesi dal rilascio dell'AIA, il Gestore dovrà presentare all'Autorità Competente, per la successiva valutazione, anche ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.D. 430/2018, il Piano di cessazione definitiva dell'utilizzo del carbone per la produzione termoelettrica, da attuare entro il 31 dicembre 2025, dettando il programma di fermata definitiva, pulizia, protezione passiva e messa in sicurezza degli impianti ..."* si sarebbe posta in contraddizione con il richiamato art. 2, comma 2 del decreto 430/2018, stante che l'effettivo impegno del gestore dell'impianto al rispetto dei termini di *"phase out"* del carbone previsti dalla SEN 2017, avrebbe dovuto precedere e non seguire l'adozione del provvedimento di riesame dell'AIA.

2.13.1. Anche tale motivo non è suscettibile, tuttavia, di positivo apprezzamento da parte del Collegio.

L'art. 6 del Decreto Ministeriale 84 del 2020 in maniera univoca limita l'autorizzazione all'utilizzo del carbone quale combustibile fino al 31 dicembre 2025. Dunque è evidente che tale limite si imporrà all'impianto a prescindere dall'efficacia temporale dell'autorizzazione in parola.

Ulteriormente, osserva il Collegio come la prescrizione n° 84 del PIC, imponeva, nella predisposizione del piano di cessazione definitiva, l'individuazione della data di inizio e fine del processo di messa fuori esercizio ed Enel ha dato seguito a tale prescrizione con nota prot. 52320 del 17 maggio 2021, che contempla il predetto piano di cessazione in coerenza con la prescrizione in parola.

Una volta fissato per via normativa il limite oltre il quale è precluso l'impiego del carbone quale combustibile di alimentazione dell'impianto e una volta formalmente assunto l'impegno da parte del gestore, non colgono nel segno le osservazioni di parte ricorrente circa l'omesso dettaglio del cronoprogramma afferente ai vari *"step"* stante che -una volta demandato al Gestore l'organizzazione delle varie fasi- la puntuale calendarizzazione delle stesse non può che considerare l'incidenza (e la tempistica, che fuoriesce dalla sfera di controllo del gestore dell'impianto) che su di esse avranno i formali provvedimenti resi dalle competenti autorità amministrative abilitate al rilascio dei nulla osta inerenti alla dismissione della capacità produttiva.

3. Per le suesposte considerazioni il ricorso principale va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione, mentre i motivi aggiunti vanno dichiarati in parte improcedibili, in parte inammissibili e in parte infondati.

4. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)