

Sul difetto di legittimazione attiva di una associazione in materia di autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio dell'installazione IPPC «Impianto *peaker* per il bilanciamento rete elettrica»

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 10 gennaio 2024, n. 138 - Burzichelli, pres. ed est. - Associazione Tutela Salute Cittadini - T.S.C. (avv. Pappalardo) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero della Transizione Ecologica) (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio dell'installazione IPPC «Impianto *peaker* per il bilanciamento rete elettrica» - Rilascio di parere favorevole con prescrizioni relative alle emissioni in atmosfera - Difetto di legittimazione attiva dell'Associazione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

L'associazione ricorrente ha impugnato: a) il decreto dell'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente n. 273/GAB in data 29 novembre 2022, con cui è stata rilasciata l'autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio dell'installazione IPPC "Impianto *peaker* per il bilanciamento rete elettrica" nel Comune di Pace del Mela, Zona Industriale Giammoro; b) il parere istruttorio conclusivo n. 173/2021; c) la nota n. DRA n. 41275 in data 21 giugno 2021 della Struttura Territoriale dell'Ambiente di Messina, con cui è stato rilasciato parere favorevole con prescrizioni relative alle emissioni in atmosfera ai sensi dell'art. 269 del decreto legislativo n. 152/2006; d) la nota n. 14700 del 19 settembre 2022 con cui il Sindaco del Comune di Pace del Mela ha confermato il "parere favorevole già espresso ai sensi degli artt. 216 e 217 del regio decreto n. 1265/1934; e) il parere rilasciato da ARPA Sicilia con nota n. 54265 del 17 ottobre 2022; f) il verbale della conferenza dei servizi decisoria in data 17 ottobre 2022; g) il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 261 in data 31 agosto 2020, avente ad oggetto la verifica di assoggettabilità del progetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale; h) il parere n. 3435 in data 22 maggio 2020 della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale - VIA e VAS; i) il decreto dell'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità della Regione Siciliana n. 729 in data 23 giugno 2021, con cui la Duferco Sviluppo S.p.a. è stata autorizzata ai sensi del decreto legislativo n. 115/2008, fermo restando quanto previsto dell'art. 269 del decreto legislativo n. 152/2006, alla costruzione e all'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonti convenzionali; l) il non conosciuto permesso di costruire rilasciato per l'impianto; m) *in parte qua*, il decreto dell'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente n. 233/GAB del 29 settembre 2022.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) con istanza acquisita in data 22 ottobre 2019 Duferco Sviluppo S.p.A. ha presentato domanda di autorizzazione integrata ambientale in relazione ad un "impianto *peaker* per bilanciamento rete elettrica" nel Comune di Pace del Mela, zona industriale Giammoro; b) con istanza acquisita in data 24 ottobre 2019 la società ha presentato istanza per la verifica di assoggettabilità del progetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale; c) con decreto ministeriale n. 261 in data 31 agosto 2020 è stata disposta l'esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale; d) quanto all'autorizzazione integrata ambientale, l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente ha rilasciato il decreto n. 110/GAB in data 2 luglio 2021, annullato con sentenza di questo Tribunale n. 2077/2022 del 27 luglio 2022; d) con istanza in data 10 agosto 2022 la società ha richiesto all'Assessorato Regionale un nuovo provvedimento di autorizzazione integrata ambientale ai sensi dell'art. 21-decies della legge n. 241/1990; e) dopo l'espletamento della procedura semplificata di cui al citato art. 21-decies è stata rilasciata l'autorizzazione integrata ambientale n. 273/GAB in data 29 novembre 2022; f) con decreto n. 729 del 23 giugno 2021 l'Assessorato Regionale ha autorizzato l'esercizio dell'impianto in questione.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) la domanda di autorizzazione integrata ambientale acquisita in data 22 ottobre 2019 è incompleta, in quanto difettano: - l'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente; - la descrizione delle principali alternative alla tecnologia, alle tecniche e alle misure proposte; - la descrizione delle altre misure previste per ottemperare ai principi di cui all'art. 6, comma 16, lettera l; b) nel provvedimento finale non sono contemplate prescrizioni relative alle misure necessarie per prevenire incidenti e limitarne le conseguenze, nonché relative ai rischi di inquinamento al momento della cessazione definitiva dell'attività e al ripristino del sito, con conseguente violazione degli artt. 6, comma 16, e 29-sexies, primo comma, del decreto legislativo n. 152/2007; c) l'art. 21-decies della legge n. 241/1999 risultava inapplicabile nel caso di specie, in quanto la precedente autorizzazione integrata ambientale non era stata annullata solo per vizi di atti endoprocedimentali, ma anche per un vizio proprio del provvedimento finale (carezza di un piano di monitoraggio e controllo valido e definitivo); d) inoltre, quando l'istanza è stata presentata erano trascorsi solo quattordici giorni dalla pubblicazione della sentenza, che non era, quindi,



passata in giudicato; e) a seguito della presentazione dell'istanza ex art. 21-decies della legge n. 241/1990, il proponente ha prodotto nuova documentazione non sottoposta alla valutazione del pubblico e determinante in relazione ai contenuti del provvedimento finale; f) l'art. 29-ter del decreto legislativo n. 152/2006 prescrive che con la domanda di autorizzazione ambientale è anche presentata la descrizione delle misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente, nonché le attività di autocontrollo e di controllo programmato che richiedano l'intervento dell'ente responsabile degli accertamenti di cui all'art. 29-decies, terzo comma; g) il provvedimento reso all'esito del procedimento semplificato si riferisce ad una nuova versione del piano di monitoraggio e controllo e a documenti trasmessi con nota in data 16 settembre 2022 (studio fluidodinamico e disegno costruttivo del camino), i quali sono stati determinanti per l'adozione della decisione finale; h) l'art. 271, quinto comma, del decreto legislativo n. 152/2006 stabilisce che l'istruttoria, con riferimento ad impianti come quello in esame, deve comprendere anche una valutazione del complesso delle "emissioni degli impianti e delle attività presenti", nonché delle "emissioni provenienti da altre fonti e" dello "stato di qualità dell'aria della zona interessata", mentre tale valutazione non è stata effettuata, nonostante la circostanza sia stata segnalata nelle osservazioni rese dal pubblico; i) tali osservazioni non sono state accolte sull'erroneo rilievo che sarebbe stata oggetto dell'istruttoria la semplice verifica dell'applicazione delle BAT (*best available techniques*), ma ciò risulta in contrasto con quanto disposto dall'art. 29-quater, undicesimo comma, e dall'art. 271, comma 15; l) il rilascio dell'autorizzazione non ha tenuto conto dell'impatto cumulativo con gli altri impianti e dello stato di qualità dell'aria della zona interessata (articolo 29-sexies, quarto comma); m) l'Amministrazione ha fatto riferimento alle ore di funzionamento dell'impianto e alla limitata quantità di emissione di ossidi di azoto, in contrasto con quanto affermato nella relazione tecnica presentata con la domanda di autorizzazione integrata ambientale; n) il provvedimento, inoltre, non tiene conto che anche l'intervento oggetto del presente giudizio costituisce un "grande impianto di combustione", come dimostrato dalle BAT applicate; o) in ogni caso, il citato art. 271, quinto comma, non prevede quantitativi di emissione minimi al di sotto dei quali risulta esclusa l'applicazione della norma; p) l'affermazione secondo cui la quantità degli inquinanti sarebbe molto limitata rispetto al complesso degli impianti già presenti nel comprensorio è priva di riscontri fattuali e istruttori, oltre a non tener conto della circostanza che anche un impianto con minore portata inquinante può rappresentare una criticità, aggravando, in ipotesi, una situazione già pericolosa per la salute dei cittadini; p) non a caso, un impianto gemello da realizzare nel Comune di Nave in provincia di Brescia è stato cassato dall'Amministrazione; q) nel provvedimento impugnato non viene considerato lo stato di qualità dell'aria nella zona interessata, come dimostrato dalla circostanza che nell'atto gli unici riferimenti allo stato della qualità dell'aria nella zona sono rinvenibili in due affermazioni riferite all'ozono (ignorandosi del tutto le altre sostanze inquinanti); r) in relazione ai livelli di ozono, nel parere istruttorio conclusivo si riferisce, in sostanza, che non sarebbe necessario valutare l'impatto cumulativo dell'impianto, non essendo state riscontrate nel triennio 2017-2019 le criticità di cui al Piano regionale di tutela della qualità dell'aria, ma tale affermazione appare censurabile e, comunque, non può essere omessa una valutazione prescritta *ex lege*, oltre a considerare che negli anni 2018 e 2019 nel comprensorio della Valle del Mesa non era presente una centralina idonea a monitorare efficacemente l'ozono; s) sono state anche minimizzate le criticità evidenziate nel Piano regionale di tutela della qualità dell'aria, tenuto conto che in realtà sono stati rilevati i livelli di ozono troposferico più pericolosi in ambito regionale; t) le emissioni industriali rivestono un ruolo determinante nei livelli di ozono e il Piano ha evidenziato che occorre ridurre le emissioni di NOx nell'area in questione; u) come, poi, evidenziato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, deve giudicarsi carente una valutazione riferita ad un solo triennio, anche tenuto conto che i risultati annuali risentono, non solo della variabilità meteorologica, ma anche della variabilità riguardante i quantitativi effettivamente emessi dagli impianti industriali; v) non sono stati considerati i parametri relativi a particolato, NOx, CO e NH3, ciò che risulta particolarmente grave, quanto al percolato, avuto riguardo al monitoraggio ambientale condotto nel mese di aprile 2022 e al riscontrato superamento del limite giornaliero prescritto per il PM10 (a prescindere, tra l'altro, dal rilievo che tale monitoraggio ha trascurato parametri di rilevante interesse, come ozono e PM2.5); z) sul punto, va richiamato il parere reso dall'Istituto Superiore di Sanità, dovendo aggiungersi che una valutazione degli effetti cumulativi, in relazione agli impianti già esistenti, neppure è stata effettuata in occasione del parere reso dalla Struttura Territoriale Ambientale di Messina; a-a) la mancata valutazione di tale impatto non è colmata dallo "studio preliminare ambientale" - peraltro, inattendibile - presentato dal soggetto istante, atteso che tale elaborato non è stato preso in considerazione dalla Commissione Tecnica Specialistica e dall'autorità competente a provvedere; a-b) oltre ai vizi di difetto di motivazione e di istruttoria, contraddittorietà, travisamento dei fatti e violazione di legge, deve denunciarsi la violazione del principio di precauzione e del diritto alla salute presidiato dall'art. 32 della Costituzione; a-c) alcune prescrizioni contemplate nel parere della Struttura Territoriale dell'Ambiente di Messina non sono state recepite nel provvedimento finale, senza alcuna argomentazione al riguardo; a-d) si tratta, segnatamente, delle prescrizioni indicati nei punti 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19 e 20, oltre ad ulteriori prescrizioni relative al Piano di monitoraggio e controllo; a-e) nel parere della Commissione Tecnica Specialistica si fa riferimento all'applicazione di tutte le BAT, ma risulta dal parere istruttorio conclusivo che le BAT non saranno applicate o saranno applicate solo parzialmente, con particolare riferimento alle BAT 4 e 17; a-f) la prescrizione 37 del provvedimento di autorizzazione integrata ambientale fa riferimento all'approvazione del Piano di monitoraggio e controllo da parte dell'ARPA, ma l'art. 29-quater, sesto comma, del decreto legislativo n. 152/2006 non contempla alcuna approvazione, ma un parere, che non è stato allegato (come non



sono stati allegati il Piano di monitoraggio e controllo e il manuale SME); a-g) dal contenuto del parere dell'ARPA si evince, inoltre, che il manuale SME, il quale costituisce parte integrante del Piano di monitoraggio e controllo, è caratterizzato da carenze ed imprecisioni; a-h) nella prescrizione 17 del provvedimento di autorizzazione integrata ambientale si afferma che il Piano di monitoraggio e controllo doveva essere aggiornato e approvato dall'ARPA; a-i) il manuale SME deve esplicitare le procedure di valutazione e le condizioni per apprezzare la conformità del sistema di monitoraggio delle emissioni atmosferiche e il provvedimento di autorizzazione integrata ambientale deve precisare tali procedure e condizioni; a-l) non sono state previste, inoltre, attività di monitoraggio *post operam*; a-m) il parere sanitario del Sindaco ex artt. 216 e 217 del regio decreto n. 1265/1934 (di cui alla nota n. 14700 in data 19 settembre 2022) non individua le prescrizioni di cui alle norme indicate, né presenta contenuti di natura sanitaria, oltre a non menzionare la consultazione di esperti o professionisti (in contrasto con quanto affermato nella sentenza di questo Tribunale n. 2077/2022 in data 27 luglio 2022); a-n) in particolare, la nota indicata non considera la relazione sulla "stato di salute della popolazione della Valle del Mela in relazione alle possibili cause", pubblicata sul portale dello stesso Comune; a-o) il decreto di autorizzazione integrata ambientale non prevede alcuna attività di monitoraggio per le sostanze inquinanti e ciò rende impossibile la verifica dell'effettiva portata delle emissioni generate dall'impianto, rendendo inutile la prescrizione 11; a-p) il provvedimento finale non contempla le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze, nonché per evitare qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività; a-q) l'impugnato decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare non argomenta in ordine al mancato accoglimento di numerose osservazioni; a-r) si tratta, in particolare, delle osservazioni relative alla necessità di valutare l'impatto sui livelli di ozono, alla mancata considerazione del Piano della qualità dell'aria e all'assenza di chiarezza sulla validazione del modello di dispersione degli inquinanti; a-s) il parere della Commissione Tecnica Specialistica n. 3435 in data 22 maggio 2020 si basa su presupposti o valutazioni difformi e utilizza criteri profondamente difformi da quelli adottati in relazione all'impianto da realizzare nel Comune di Nave; a-t) in particolare, non è affatto dimostrato che la mancata realizzazione dell'impianto determinerebbe un minor utilizzo delle energie rinnovabili; a-u) risulta erroneo il rilievo secondo cui nella fascia costiera il paesaggio industriale ha sostituito in maniera irreversibile quello originario; a-v) i presupposti principali del parere della Commissione derivano dallo "studio preliminare ambientale" prodotto dalla parte istante e dagli allegati "studio di impatto atmosferico" e "valutazione della componente sanitaria", cioè da documenti erronei ed inattendibili sotto diversi profili; a-z) appare erronea anche l'affermazione secondo cui "la modellizzazione eseguita dalla Evironware [nello studio di impatto atmosferico] dimostra che il contributo" dell'impianto in termini di impatti "è modesto, altamente al di sotto dei limiti di legge, anche nell'ipotesi in cui l'impianto dovesse funzionare per tutte le 8600 ore dell'anno" e ciò anche tenuto conto di quanto stabilito dal T.A.R. Sicilia, Palermo, con sentenza - tra le altre - n. 1620/2020; b-a) anche la valutazione del livello di fondo considerato nel parere appare inattendibile e carente; b-b) quanto agli apprezzamenti di natura squisitamente sanitaria, il parere aderisce al contenuto della "valutazione della componente sanitaria" presentata dalla parte istante, che risulta, però, gravemente erronea ed inattendibile sotto vari profili; b-c) il parere adotta, poi, criteri di valutazione diametralmente opposti a quelli di cui al parere n. 18 in data 10 novembre 2020 della stessa Commissione riguardo al progetto analogo da realizzare nel Comune di Nave; b-f) identica considerazione vale per quanto attiene alla valutazione delle fonti emissive già presenti nell'area; b-g) ulteriori aspetti che dimostrano la disparità di trattamento nella valutazione dei due progetti riguardano la valutazione della qualità dell'aria, dell'impatto sanitario e dell'impatto acustico; b-h) ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 152/2006, qualora l'autorità stabilisca di non assoggettare un progetto a valutazione di impatto ambientale, devono essere specificati i motivi principali della decisione in relazione ai criteri pertinenti indicati nell'allegato V; b-i) non si è tenuto conto, invece, dei seguenti criteri contemplati dal citato allegato V: - capacità di carico dell'ambiente naturale; - rischi per la salute umana; - cumulo con altri progetti esistenti o approvati; - entità ed estensione dell'impatto; - rischi di gravi incidenti o calamità; - impatti ambientali sul clima; b-l) in violazione dell'art. 19, ottavo comma, non sono state specificate le condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire eventuali impatti ambientali significativi e negativi; b-m) nel parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale si afferma che nella fascia costiera il paesaggio industriale ha sostituito in maniera irreversibile quello originario, ma ciò è in contrasto con le valutazioni operate in seno al Piano Paesaggistico, Ambito 9; b-n) il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare aveva espresso l'avviso che il progetto dovesse essere sottoposto a valutazione di impatto ambientale sotto il profilo archeologico e paesaggistico, ma la Commissione non ha adeguatamente ponderato tale parere; b-o) in violazione dell'art. 19, comma 13, del decreto legislativo n. 152/2006, il parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale n. 3435 in data 22 maggio 2020 è stato pubblicato sul portale del Ministero solo in data 23 luglio 2020; b-p) il decreto dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità n. 729 in data 23 giugno 2021 ha autorizzato la costruzione e l'esercizio dell'impianto ai sensi del decreto legislativo n. 115/2008, ma la disciplina fa riferimento agli impianti di cogenerazione termica inferiore a 300 MW; b-q) ciò costituisce anche violazione dell'art. 23 del decreto legislativo n. 112/1998, che attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione di impianti produttivi, incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie; b-r) non risulta, poi, l'intervenuta pubblicazione del permesso di costruire; b-s) l'illegittimità del decreto ministeriale n. 261 in data 31 agosto 2020 comporta la caducazione automatica del decreto n. 729 del 23 giugno 2023.



Il Comune di Pace del Mela, costituitosi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso, svolgendo, in sintesi, le seguenti difese in rito e nel merito: a) lo scopo associativo non è di per sé sufficiente a rendere differenziato un interesse diffuso, occorrendo fornire la prova di: - un adeguato grado di rappresentatività; - un collegamento stabile con il territorio; - un'azione dotata di apprezzabile consistenza, anche in relazione al numero e alla qualità degli associati; b) non risulta, quindi, sufficiente il perseguimento in modo occasionale e generico di obiettivi di protezione degli interessi dedotti in giudizio; c) l'associazione ricorrente neppure è iscritta nell'elenco di cui all'art. 137 del codice del consumo, dovendo richiamarsi al riguardo quanto affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n. 6/2020; d) nel caso in esame, inoltre, non vengono in rilievo pregiudizi concreti ed oggettivi, i quali, invero, non possono esaurirsi in una mera prospettazione soggettiva e arbitraria relativa a ipotetiche immissioni; d) in punto di merito, occorre tener conto, in primo luogo, delle affermazioni rese da questo Tribunale con sentenza n. 2077/2022 in data 27 luglio 2022 (in relazione ai quali non può, quindi, intervenire una nuova decisione giurisdizionale); e) non appare fondata, poi, la dedotta violazione dell'art. 21-decies della legge n. 241/1990, posto che la norma, a fronte di una chiara volontà della parte soccombente di non impugnare la sentenza adottata, non vieta la sollecita attivazione della procedura semplificata; f) il parere del Sindaco di Pace del Mela appare congruamente motivato, richiamando, in particolare, la circostanza che, quanto alla qualità dell'aria, non risulterebbero nell'aria superamenti dei valori limite e dei valori obiettivo di cui al decreto legislativo n. 155/2010; g) in ordine alle censure relative al parere istruttorio conclusivo, alla nota n. 41275 in data 21 giugno 2021, al decreto n. 261 in data 31 agosto 2020 e al parere n. 3435 del 22 maggio 2022, trattasi di atti inoppugnabili, come già chiarito dal Tribunale; h) l'autorizzazione regionale alla costruzione e all'esercizio dell'impianto comprende, poi, anche il titolo abilitativo edilizio; i) ne consegue che non può predicarsi alcun vizio di illegittimità derivata.

La Dufenco Sviluppo S.p.A., costituitasi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso, svolgendo, in sintesi, le seguenti difese in rito e nel merito: a) il primo provvedimento di autorizzazione integrata ambientale è stato annullato dal Tribunale per la ritenuta carenza di un Piano di monitoraggio e controllo valido e definitivo e per difetto di motivazione in relazione al parere sanitario espresso dal Sindaco di Pace del Mela; b) il ricorso è inammissibile in ragione della non tempestiva impugnazione del primo provvedimento di autorizzazione integrata ambientale e degli atti a tale provvedimento sottesi; c) la nuova istruttoria ha riguardato le sole criticità riscontrate in sede giurisdizionale e, quindi, il parere del Sindaco e il Piano di monitoraggio e controllo; d) occorre, poi, verificare, alla luce dei noti criteri, l'effettiva legittimazione a ricorrere dell'associazione, non apparendo sussistenti nel caso di specie i prescritti requisiti; e) come risulta, inoltre, dal parere n. 3435 in data 22 maggio 2020, la mancata realizzazione dell'impianto cagionerebbe un danno ambientale, con lesione dello stesso interesse che la ricorrente intende tutelare; f) ad ogni buon conto, non è stato fornito alcun principio di prova in ordine ad un eventuale danno all'ambiente; g) è, altresì, tardiva l'impugnazione del decreto n. 729 del 23 giugno 2021; h) la parte ricorrente, inoltre, pretende di sindacare decisioni discrezionali che possono essere censurate solo nel caso di obiettiva irragionevolezza, i) non risponde al vero, comunque, che il provvedimento di autorizzazione integrata ambientale non risponderebbe ai contenuti minimi contemplati dall'art. 29-ter del decreto legislativo n. 152/2006; l) quanto alla denunciata violazione dell'art. 21-decies della legge n. 241/1990, la specifica situazione è assimilabile all'ipotesi della sentenza passata in giudicato e la norma non vieta il ricorso alla procedura semplificata nei casi in cui il progetto non richieda modifiche sostanziali e non sia pendente alcuna impugnazione avverso la decisione giurisdizionale; m) il decreto n. 233/GAB in data 29 settembre 2022 è stato, poi, tardivamente impugnato; n) non è stata prodotta alcuna documentazione effettivamente "nuova", posto che l'impianto non ha subito modifiche sostanziali e che la documentazione deve considerarsi semplicemente integrativa; o) la parte ricorrente opera una lettura distorsiva del parere istruttorio conclusivo, senza tener conto: - del deposito dello studio di impatto atmosferico; - dell'espresso riferimento all'esame delle relazioni sullo stato della qualità dell'aria da parte dell'ARPA; - della considerazione che sono previste 1.300 ore annue di funzionamento dell'impianto; - del riferimento al presupposto decreto n. 261 in data 31 agosto 2020; p) non risponde al vero che non siano state considerate le osservazioni del pubblico, come risulta, tra l'altro, dal riscontro della controinteressata in data 30 settembre 2020; q) l'esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale è stata fondata sulla documentazione allegata dalla controinteressata e sul parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale n. 3435 in data 22 maggio 2020 e sul punto va richiamata la sentenza di questo Tribunale n. 2077/2022 del 27 luglio 2022; r) è infondata la tesi secondo cui non sarebbero previsti limiti alle ore di funzionamento dell'impianto, come risulta - in senso contrario - dal parere istruttorio conclusivo e dal provvedimento di autorizzazione integrata ambientale e dovendo tenersi conto della previsione di cui all'art. 271, comma 14, del decreto legislativo n. 152/2006; s) la circostanza che l'impianto sia classificato come "industria insalubre di I classe" non implica che ciò determini una grave incertezza sulla possibili conseguenze per la salute umana o che esso produca emissioni elevate; t) parimenti infondata è l'affermazione secondo cui sarebbero state ignorate sostanze inquinanti come NOx, CO e NH3, come risulta dall'art. 3 del provvedimento di autorizzazione integrata ambientale; u) come indicato nella relazione tecnica allegata al provvedimento autorizzativo, le polveri e gli ossidi di zolfo sono del tutto trascurabili; u) il citato art. 3 contempla, comunque, valori limite di emissione; v) quanto alla campagna di monitoraggio, si rinvia alla relazione tecnica versata in atti, dalla quale risulta, altresì, che non è stata minimizzata la gravità dei livelli di ozono nella Valle del Mela e sul punto va anche richiamata la sentenza di questo Tribunale n. 2077/2022 in data 27 luglio 2022; a-a) non risponde al vero l'affermazione di parte ricorrente secondo cui negli anni 2018 e 2019 non esistevano nella Valle del Mela centraline



di monitoraggio per l'ozono con copertura sufficiente, come risulta dalla Tabella 11 della Relazione annuale sulla qualità dell'aria regionale nell'anno 2019; a-b) ne consegue che non è intervenuta alcuna violazione del principio di precauzione (essendo stati osservati i limiti normativamente fissati) e del diritto alla salute; a-c) a parte l'inammissibilità della censura, l'autorizzazione integrata ambientale, come già ritenuto dal Tribunale con la citata sentenza n. 2077/2002 del 27 luglio 2022, contempla prescrizioni assimilabili a quelle indicate nel parere della Struttura Territoriale Ambientale di Messina, a prescindere dal rilievo che tale autorizzazione non costituisce la mera sommatoria dei provvedimenti di competenza di altre Amministrazioni (trovando applicazione il principio maggioritario ed essendo escluso qualsiasi potere di veto) e che si tratta di apprezzamenti di natura tecnica, sottratte al sindacato giurisdizionale, salva l'ipotesi della obiettiva irragionevolezza; a-d) quanto all'applicazione della BAT4 e alla censura con cui la ricorrente ha lamentato il campionamento con frequenza non annuale del SO3 (in realtà non pertinente con la tipologia dell'impianto), si rinvia alla relazione tecnica, precisando che, con riferimento all'impianto in questione, alcune BAT possono non essere applicate, come esplicitato nella relazione allegata all'istanza di autorizzazione integrata ambientale, e, comunque, la BAT4 risulta correttamente applicata, come affermato, tra l'altro, nel parere n. 3435 in data 22 maggio 2020 della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale; a-e) in ordine alla BAT17, avuto riguardo alla zona interessata dall'intervento, il limite di emissione acustica è pari a 70 dB e le principali sorgenti acustiche saranno opportunamente insonorizzate, oltre alla prevista effettuazione di interventi di attenuazione del rumore e di valutazioni sull'impatto acustico in corso di costruzione e di esercizio; a-f) in ogni caso, la mancata o parziale applicazione di una BAT non comporta sic et simpliciter l'illegittimità dell'autorizzazione integrata ambientale; a-g) il parere dell'ARPA è stato, poi, acquisito nel corso del procedimento e, comunque, a tacer d'altro, non è necessario allegare all'autorizzazione integrata ambientale i pareri, il Piano di monitoraggio e controllo e il Manuale SME, né occorre indicare ove tale documentazione possa essere consultata; a-h) inoltre, non ogni prescrizione dell'ARPA determina la necessità di convocare una nuova conferenza dei servizi, essendo indispensabile la rinnovazione del procedimento solo nel caso di modifiche sostanziali; a-i) la prescrizione 37 di cui all'art. 3 dell'autorizzazione integrata ambientale risulta, in definitiva, assolutamente legittima e non sussiste alcuna violazione dell'art. 29-sexies, comma 6-bis, del decreto legislativo n. 152/2006; a-l) la nota del Sindaco di Pace del Mela appare, altresì, congruamente motivata e, in ogni caso, occorre ribadire che l'autorizzazione integrata ambientale non costituisce la semplice sommatoria dei provvedimenti adottati dalle Amministrazioni che hanno partecipato al procedimento, nonché aggiungersi che il Comune non esprime un parere qualificato, trattandosi di Amministrazione non preposta alla tutela di interessi paesistico-ambientali o della salute; a-m) non risponde al vero che l'autorizzazione integrata ambientale non contempli alcuna attività di monitoraggio, continua o discontinua, per le sostanze inquinanti, come dimostrato dalla prevista installazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni e dovendo richiamarsi sul punto anche quanto osservato nella relazione tecnica (allegato 1 dell'autorizzazione) in ordine alle sostanze trascurabili; a-n) la ricorrente ha fatto riferimento a dati relativi all'anno 2003 e a centrali da 780 MW, mentre l'impianto di cui si discute ha una potenza elettrica di 58 MWe e una potenza termica di 150 MWt, non risultando affatto "gemello" all'impianto di Nave; a-o) le previsioni di cui all'art. 6, comma 16, del decreto legislativo n. 152/2006, cui rinvia anche l'art. 29-sexies, primo comma, riguardano le installazioni soggette alla presentazione della relazione di riferimento; a-p) il decreto n. 261 in data 31 agosto 2020, pubblicato in data 31 agosto 2020, è stato impugnato tardivamente, dovendo richiamarsi le affermazioni contenute nella sentenza di questo Tribunale n. 2077/2002 del 27 luglio 2022; a-q) in ordine al presunto difetto di motivazione del decreto con riferimento alle osservazioni riferite all'impatto sui livelli di ozono, deve, poi, rilevarsi che la controinteressata ha analiticamente controdedotto sul punto con note in data 27 gennaio 2020 e 31 marzo 2020; a-r) quanto al presunto difetto di motivazione per l'omessa considerazione delle osservazioni riferite al Piano della qualità dell'aria, deve evidenziarsi che il relativo decreto n. 268 in data 18 luglio 2018 è stato annullato dal T.A.R. di Palermo con le sentenze puntualmente indicate nella difesa depositata dalla controinteressata; a-s) è stato anche lamentato il difetto di motivazione in relazione alle osservazioni riferite al modello di dispersione degli inquinanti, ma sul punto la controinteressata ha dettagliatamente controdedotto con nota in data 31 marzo 2020; a-t) deve, altresì, evidenziarsi l'elevatissima competenza tecnica della Commissione Tecnica di Valutazione Ambientale, che ha riportato nel proprio parere n. 3435 in data 22 maggio 2020 sia le osservazioni del pubblico che le deduzioni della controinteressata, e i limiti del sindacato giurisdizionale su apprezzamenti di tale natura; a-u) la ricorrente non ha attentamente considerato lo Studio di impatto atmosferico, da cui risulta che le misure di Reggio Calabria e Messina sono state utilizzate soltanto per validare la ricostruzione meteorologica effettuata, dovendo richiamarsi, comunque, i rilievi contenuti nella relazione tecnica versata in atti, da cui risulta, tra l'altro, che la "valutazione della componente sanitaria" non risulta affatto erranea o inattendibile; a-v) può anche aggiungersi che le soglie raccomandate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità non rientrano tra le fonti del diritto italiano e che nella specie non risulta alcun superamento dei limiti normativi; a-z) in ordine alla violazione dell'art. 19 del decreto legislativo n. 162/2006, nella formulazione all'epoca vigente, con riferimento al parere della Commissione Tecnica di Valutazione Ambientale, deve rinviarsi alla relazione versata in atti, precisandosi che le concentrazioni di biossido di azoto misurate nella Valle del Mela non sono elevate, mentre quelle degli idrocarburi non metanici, che appartengono alla classe dei VOC, non sono correlabili a tipologie di impianti come quello in questione; b-a) inoltre, la relazione tra la concentrazione di biossidi di azoto, composti organici volatili (VOC) e la produzione di ozono troposferico è molto complessa da valutare; b-b) per ciò che attiene ai rischi per la salute umana, la specifica



“Valutazione della componente sanitaria” giunge a conclusioni opposte a quelle indicate dalla ricorrente; b-c) va aggiunto che i risultati delle diverse reti di monitoraggio del Comprensorio mostrano condizioni complessivamente discrete o buone dell’aria per quanto attiene ai parametri di cui al decreto legislativo n. 155/2010 e gli andamenti dei principali parametri mostrano condizioni di progressivo miglioramento; b-d) la tesi secondo cui non sarebbe stata effettuata alcuna valutazione cumulativa con gli altri progetti esistenti è, poi, infondata, come evidenziato nella relazione tecnica che è stata prodotta; b-e) vanno, invece, richiamati lo Studio preliminare ambientale e lo studio di impatto atmosferico quanto alla doglianza relativa all’entità ed estensione dell’impatto, nonché il primo Studio anche con riferimento ai rilievi di parte ricorrente relativa agli impatti ambientali sul clima; b-f) per ciò che attiene ai rischi di gravi incidenti o calamità, occorre rilevare che all’impianto non è applicabile la disciplina di cui al decreto legislativo n. 334/1999 e di cui al decreto legislativo n. 105/2015; b-g) appare generico e pretestuoso il rilievo relativo alle “condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi”; b-h) il lotto di interesse, inoltre, non è sottoposto ad alcun vincolo paesaggistico e risulta distante dalle aree boscate e di interesse naturalistico censite intorno ad esso, come risulta dalla nota della Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali n. 10052 in data 2 luglio 2020, il cui contenuto è stato ribadito con nota n. 58097 in data 6 ottobre 2020, nonché della relazione tecnica di progetto allegata alla domanda di verifica di assoggettabilità alla procedura di valutazione di impatto ambientale e dal parere della Commissione Tecnica di Verifica dell’Impatto Ambientale n. 3435 in data 22 maggio 2020; b-i) non risponde al vero che non si sia tenuto conto delle osservazioni espresse dal Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, in relazione ai quali la società ha dedotto puntualmente nel corso del procedimento; b-l) la previsione di cui all’art. 19, terzo comma, del decreto legislativo n. 152/2006, nella formulazione all’epoca vigente, presenta natura meramente sollecitatoria; b-m) in disparte la già eccepita tardività dell’impugnazione, per l’impianto in esame non occorre il permesso di costruire.

Con memoria in data 24 marzo 2023 la controinteressata, oltre a ribadire e ulteriormente illustrare le proprie difese, ha precisato quanto segue in ordine al profilo relativo alla legittimazione ad agire: a) l’associazione ricorrente sembra operare all’interno di un ambito territoriale circoscritto e appare insussistente il requisito della adeguata rappresentatività, tenuto conto del numero realmente esiguo di associati; b) lo Statuto dell’associazione, inoltre, non prevede, quale attività istituzionale, la tutela in sede processuale degli interessi perseguiti - art. 3, quarto e quinto comma - e il comma da ultimo indicato precisa, al contrario, che l’associazione non può svolgere attività diverse da quelle indicate nello Statuto; c) non si evince, quindi, un sufficiente grado di collegamento stabile con il territorio, un adeguato grado di rappresentatività e un’azione dotata di apprezzabile consistenza.

Con memoria in data 24 aprile 2023 la ricorrente ha ampiamente ribadito le proprie difese anche alla luce delle deduzioni avversarie, osservando, in particolare, quanto segue in ordine al profilo relativo alla legittimazione ad agire: a) per espressa previsione dell’Atto Costitutivo e dello Statuto l’associazione persegue la salvaguardia dell’ambiente e la valorizzazione della natura, nonché la tutela della salute dei cittadini; b) è indubbia la stabilità dell’associazione nell’area interessata dalle ricadute negative dell’impianto, trovandosi la propria sede legale nel Comune di Pace del Mela, dove risiede la maggioranza dei soci; c) il requisito della rappresentatività risulta ampiamente soddisfatto dal numero non esiguo dei soci fondatori (venticinque) senza contare le successive adesioni registrate in ventiquattro anni di ininterrotta attività (circostanza che conferma la non occasionalità dell’associazione); d) in casi analoghi sono state ritenute adeguatamente rappresentative associazioni costituite da un numero inferiore di soci fondatori; e) dalla sua costituzione l’associazione ha promosso o partecipato attivamente a varie vertenze in difesa dell’ambiente e della salute dei cittadini della Valle del Mela; f) la circostanza che l’associazione sia stata più volte ammessa come parte civile o interveniente in vari processi è sufficiente a smentire la tesi secondo cui lo statuto non consentirebbe la tutela in sede processuale degli interessi perseguiti; g) in realtà, nello statuto è prevista, tra le attività istituzionali, quella di “promuovere e partecipare alle iniziative che abbiano lo scopo di favorire la corretta applicazione delle norme nelle materie di cui al precedente comma”, anche e soprattutto, evidentemente, in sede processuale.

Con memoria in data 3 maggio 2023 il Comune di Pace del Mela ha ribadito e ulteriormente illustrato le proprie difese, anche in relazione al profilo della legittimazione ad agire.

Con memoria in data 4 maggio 2023 anche la ricorrente ha succintamente ribadito e precisato le proprie difese anche alla luce delle deduzioni avversarie.

Con memoria in data 4 maggio 2023 la controinteressata ha ampiamente ribadito e ulteriormente illustrato le proprie difese anche alla luce delle deduzioni della ricorrente.

Con memoria in data 5 giugno 2023 l’Amministrazione Regionale ha eccepito l’irricevibilità del ricorso quanto all’impugnazione del decreto n. 779 in data 23 giugno 2021, l’inammissibilità del gravame per difetto di legittimazione ad agire in capo alla ricorrente e, subordine, il suo rigetto nel merito.

Con memoria in data 6 giugno 2023 la ricorrente ha succintamente precisato le proprie difese.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio osserva quanto segue in relazione alla legittimazione ad agire della parte ricorrente.

Come affermato, da ultimo, dal Consiglio di Stato, IV, 11 aprile 2023, n. 3639, costituisce *jus receptum* nella giurisprudenza amministrativa il principio secondo cui, da un lato, la legittimazione ad agire delle associazioni

ambientaliste non può essere limitata alle ipotesi normativamente previste e, dall'altro, ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire ai comitati spontanei o alle associazioni di cittadini nei confronti provvedimenti amministrativi ritenuti lesivi di interessi di carattere collettivo, debbono concorrere le seguenti condizioni: a) esistenza di una previsione statutaria che qualifichi tale obiettivo di protezione come compito istituzionale dell'ente; b) prova che il comitato o l'associazione abbia consistenza organizzativa, adeguata rappresentatività e collegamento stabile con il territorio ove svolge l'attività di tutela degli interessi collettivi; c) dimostrazione da parte del comitato o dell'associazione di aver svolto l'attività per le finalità statutarie per un certo arco temporale e che il comitato o l'associazione non siano stati costituiti al solo scopo di procedere alla impugnazione di singoli atti e provvedimenti (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 20 febbraio 2020, n. 6; IV, 22 marzo 2018 n. 1838; V, 2 ottobre 2014, n. 4928; V, 22 marzo 2012 n. 1640).

Nel caso deciso dal Consiglio di Stato con sentenza n. 3639/2023 in data 11 aprile 2023 il difetto di rappresentatività - e del collegamento stabile con il territorio - è stato desunto dall'esiguità della compagine originaria (nove membri), a nulla rilevando che il comitato avesse partecipato alla fase procedimentale, posto che la legittimazione procedimentale riconosciuta dall'art. 9 della legge n. 241/1990 ai portatori di interessi diffusi lascia impregiudicata la questione dei limiti entro i quali, in sede contenziosa, possa assicurarsi tutela a tali interessi e dovendosi, in ogni caso, escludere che le valutazioni compiute dall'Amministrazione nell'ammettere un intervento nel procedimento amministrativo possano vincolare il giudice in ordine all'identificazione dei soggetti che debbano necessariamente partecipare al processo (cfr. Consiglio di Stato, IV, 29 agosto 2002 n. 4343; 22 marzo 2001 n. 1683).

Sul requisito della rappresentatività deve anche essere richiamata la pronuncia del Consiglio di Stato, IV, 28 novembre 2022, n. 10441, con cui è stato precisato, anche sulla scia delle decisioni assunte in materia dall'Adunanza Plenaria, che lo scopo associativo non è di per sé sufficiente a rendere differenziato un interesse diffuso o adespota, facente capo ad una parte più o meno ampia della popolazione, occorrendo la prova di un adeguato grado di rappresentatività, nonché di un collegamento stabile con il territorio di riferimento e di un'azione dotata di apprezzabile consistenza, anche tenuto conto del numero e della qualità degli associati (sul punto, cfr. anche Consiglio di Stato, IV, n. 1001/2010; Consiglio di Stato I, n. 1254/2020).

Con altra decisione (Consiglio di Stato, IV, 17 maggio 2022, n. 3885) è stata ribadito il carattere essenziale del requisito della "concreta rappresentatività" affermato dall'Adunanza Plenaria nella già citata sentenza in data 20 febbraio 2020, n. 6.

Può aggiungersi che il T.A.R. Calabria, Catanzaro, II, 18 febbraio 2019, n. 302, ha ritenuto nel caso deciso insussistente il requisito della rappresentatività in quanto: a) l'associazione era stata fondata da diciotto cittadini del Comune di Rende, il quale vanta una popolazione di circa 35.000 abitanti; b) la ricorrente aveva allegato un elenco, incompleto nella redazione e privo di data certa, da cui sembrava risultare che gli associati fossero settantuno; c) anche considerando settantuno associati, il numero restava esiguo e non rappresentativo della comunità locale di appartenenza; d) non poteva assumere rilievo il numero di *followers* (cioè di meri osservatori) sul *social network Facebook*.

Nel caso in esame gli associati risultano venticinque in base all'atto costituito e la ricorrente non ha fornito prova dell'esistenza di associati successivi, com'era suo onere (venendo in rilievo una condizione dell'associazione), sicché il ricorso, in armonia con le pronunce che sono state indicate, deve giudicarsi inammissibile per difetto di legittimazione ad agire, poiché il Comune di Pace del Mela conta circa 6.000 abitanti, il Comune di San Filippo del Mela (ove risiede un associato) conta circa 6.700 abitanti e il Comune di Milazzo, ove risiede altro associato, conta quasi 30.000 abitanti.

Può anche aggiungersi che i Comuni che fanno parte della Valle del Mela sono Milazzo, Barcellona Pozzo di Gotto, Meri, Santa Lucia del Mela, San Filippo del Mela, Pace di Mela, Gualtieri Sicaminò e Condrò (per un totale di oltre 90.000 abitanti), sicché, sotto tale profilo, appare ancor più inconsistente il requisito della rappresentatività di cui si discute.

La questione risulta, ovviamente, tranchant, ma la Sezione ritiene opportuno osservare quanto segue.

Con sentenza n. 2077/2022 in data 27 luglio 2022 il Tribunale si è espresso sul ricorso n. 1933/2021, che aveva ad oggetto l'impugnazione dei seguenti atti: a) decreto assessoriale n. 110/GAB in data 2 luglio 2021, con cui era stata rilasciata l'autorizzazione integrata ambientale; b) parere istruttorio conclusivo e nota n. 41275 del 21 giugno 2021 con cui la Struttura Territoriale dell'Ambiente di Messina aveva rilasciato parere favorevole con prescrizioni alle emissioni in atmosfera ai sensi dell'art. 269 del decreto legislativo n. 152/2006; c) decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 261 in data 31 agosto 2020, avente ad oggetto la verifica di assoggettabilità alla procedura di valutazione di impatto ambientale; d) eventuale permesso di costruire rilasciato dal Comune di Pace del Mela.

Il ricorso è stato accolto "nei sensi e nei limiti di cui in motivazione".

Segnatamente, il Tribunale ha ritenuto l'illegittimità dell'autorizzazione integrata ambientale (decreto assessoriale n. 110/GAB in data 2 luglio 2021) per la carenza di un piano di monitoraggio e controllo definitivo e per difetto di motivazione del parere sanitario espresso dal Sindaco.

Poiché la decisione è stata adottata "nei sensi e nei limiti di cui in motivazione", ogni ulteriore questione è stata, effettivamente, respinta dal Tribunale.

Tuttavia, non è intervenuto un annullamento parziale dell'autorizzazione integrata ambientale, posto che, come affermato dalla giurisprudenza (T.A.R. Veneto, Venezia, III, 26 giugno 2012, n. 883; Consiglio di Stato, IV, 17 luglio 1996, n. 896; T.A.R. Umbria, Perugia, 22 dicembre 2011, n. 402; T.A.R. Sardegna, Cagliari, II, 18 maggio 2009, n. 684; T.A.R., Puglia,



Bari, 15 novembre 2000, n. 4443; Consiglio di Stato, IV, 30 settembre 2022, n. 4983): a) dalla sentenza di accoglimento resa dal giudice amministrativo in sede di legittimità discende un effetto caducatorio, consistente nella eliminazione dell'atto impugnato, ed un effetto conformativo, che vincola la successiva attività dell'Amministrazione delineando il corretto modo di esercizio del potere; b) la circostanza che il ricorso sia stato accolto nei limiti di cui in motivazione rileva ai fini della riedizione dell'azione amministrativa, che non può prescindere dal conformarsi al giudicato come definito dai motivi di impugnazione e dalla motivazione della sentenza, ma non esplica alcuna conseguenza sull'annullamento dell'atto impugnato che, avendo (ordinariamente) contenuto unitario ed inscindibile, viene eliminato dal mondo giuridico nella sua interezza; c) l'annullamento parziale di un provvedimento è, infatti, possibile solo quando l'atto abbia un contenuto scindibile ed il vizio denunciato riguardi solo una parte di esso, che possa essere eliminato lasciando che il provvedimento continui per la parte residua ad esplicitare i propri effetti.

Ne consegue che appare comunque infondata l'eccezione di inammissibilità del presente gravame per non avere la ricorrente impugnato tempestivamente la prima autorizzazione integrata ambientale, risultando irrilevante che la nuova istruttoria abbia, in ipotesi, riguardato le sole criticità riscontrate in sede giurisdizionale.

Appare anche infondata l'eccezione di inammissibilità del gravame per difetto di interesse formulata sul rilievo che gli atti in contestazione non cagionerebbero alcun danno all'ambiente.

Al riguardo, è opportuno richiamare quanto affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n. 2951 in data 16 febbraio 2016 in ordine al diverso requisito della legittimazione ad agire (che costituisce anch'esso una condizione dell'azione) e in cui è stato precisato che per la legittimazione ad agire (e, coerentemente, per l'interesse ad agire) rileva la prospettazione della parte, sicché il ricorso può giudicarsi inammissibile solo quando emerga dallo stesso atto di gravame il difetto di interesse, mentre, all'esito del processo, può ben accadere che si accerti che il provvedimento non presenti, in realtà, contenuto lesivo, ma ciò attiene al merito della causa e non esclude la sussistenza del requisito dell'interesse ad agire secondo la prospettazione della parte interessata.

Può, altresì, osservarsi che appare (anche) irricevibile l'impugnazione del decreto n. 719 in data 23 giugno 2021, il quale, come risulta dalla documentazione in atti, è stato pubblicato a far data dal 24 giugno 2021, mentre il presente ricorso è stato notificato in data 20 febbraio 2023.

In conclusione, il ricorso va dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione dell'associazione ricorrente.

Avuto riguardo alla particolare articolazione della vicenda, le spese di lite possono essere compensate.

(Omissis)