

Pubblicato il 28/03/2019

N. 00649/2019 REG.PROV.COLL.

N. 01371/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1371 del 2018, proposto dai Comuni di Condrò, Gualtieri Sicaminò, Monforte San Giorgio, Pace del Mela, San Pier Niceto, Santa Lucia del Mela, Merì, in persona dei rispettivi Sindaci pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Antonio Sottile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Salute, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, la Commissione Istruttoria Ippc per l'autorizzazione ambientale integrata, la Regione Siciliana, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato presso i cui uffici distrettuali sono domiciliati ex lege in Catania, via Vecchia Ognina,

- il Comune di Milazzo, la Città Metropolitana di Messina ed il Comune di San Filippo del Mela, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio

nei confronti

- della Raffineria di Milazzo S.C.P.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carmelo Briguglio ed Emanuele Ruggeri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

- Associazione Difesa Ambiente e Salute Adasc, Associazione Tutela Salute Cittadini Tsc, Parrocchia Maria SS. della Visitazione, Parrocchia Maria SS. della Catena, Associazione Comitato Tutela Ambiente, Arci Comitato Territoriale di Messina, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. Vera Giorgianni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

«- *in parte qua*, del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, n. 172/2018, pubblicato sulla G.U.R.I. n. 122, serie generale, del 28 maggio 2018, recante come oggetto “Riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata con provvedimento n. DVA-DEC-2011-42 del 14 febbraio 2011, come aggiornata dal decreto n. DVA-DEC-2011-255 del 16 maggio 2011, dal D.M. n. 305 del 24 dicembre 2015, dal D.M. n. 190 del 12 luglio 2016, dal D.M. n. 368 del 7 dicembre 2016 e dal D.M. n. 33 del 15 febbraio 2017, per l'esercizio della raffineria della Società Raffineria di Milazzo S.C.P.A. situata nei Comuni di Milazzo e San Filippo del Mela (ME)” e di tutti gli atti allegati, presupposti connessi e conseguenziali, ivi compresi, ove occorra, la (non conosciuta) nota DVA.int./10827 del 10.5.2018, il Piano di monitoraggio e

controllo trasmesso da ISPRA al Ministero con nota prot. n. 2018/33206 del 9.5.2018; la nota ISPRA prot. n. 2018/33206 del 9.5.2018; - del provvedimento prot. CIPPC/383 del 11 aprile 2018, con cui il Presidente della Commissione AIA-IPPC ha trasmesso al Ministero il parere istruttorio conclusivo (P.I.C.) aggiornato alle determinazioni di cui alla conferenza di servizi del 28.03.2018; il parere istruttorio conclusivo (P.I.C.) aggiornato alle determinazioni di cui alla conferenza di servizi del 28.3.2018; il verbale della conferenza di servizi del 28.3.2018 nonché, ove occorra e ove impugnabili, l'“Intesa” datata 27.3.2018 e l'addendum alla stessa datato 28.3.2018, richiamati nel suddetto verbale della conferenza dei servizi del 28.3.2018 ed allo stesso allegati; la (non conosciuta) nota prot. n. DVA/8413 dell'11.4.2018 di trasmissione del suddetto verbale della Conferenza dei Servizi; ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale».

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero dello Sviluppo economico, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Salute, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, della Commissione istruttoria Ippc per l'autorizzazione ambientale integrata, della Regione Siciliana e della Raffineria di Milazzo S.C.P.A.;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione Difesa Ambiente e Salute Adasc, dell'Associazione Tutela Salute Cittadini Tsc, della Parrocchia Maria SS. della Visitazione, della Parrocchia Maria SS. della Catena, dell'Associazione Comitato Tutela Ambiente, dell'Arci Comitato Territoriale di Messina;

Viste le memorie delle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Visto l'art. 66 cod. proc. amm.;

Designato relatore il dott. Giuseppe La Greca;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 28 febbraio 2019 i difensori delle parti come specificato nel verbale;

1.- La domanda di annullamento proposta, *in parte qua*, dagli Enti locali della Provincia di Messina in epigrafe indicati (secondo quanto esposto in gran parte inclusi nell'Area ad elevato rischio di crisi ambientale del Comprensorio del Mela istituita con decreto dell'Assessore del territorio e dell'ambiente della Regione Siciliana n. 50/Gab del 4.9.2002) riguarda il decreto n. 172/18 con il quale il Ministero dell'Ambiente ha riesaminato la pregressa autorizzazione integrata ambientale rilasciata in favore della Raffineria di Milazzo S.C.P.A. per l'esercizio, da parte di quest'ultima, delle attività in territorio di Milazzo e San Filippo del Mela.

2.- Con i tre motivi in cui si articola il ricorso i Comuni ricorrenti hanno censurato il provvedimento (e la relativa attività istruttoria) sotto diversi profili, come di seguito, in via di estrema sintesi, riportati:

- l'AIA non avrebbe recepito le prescrizioni dettate dai Comuni di Milazzo e S. Filippo del Mela quali autorità sanitarie locali (art. 29-quater d.lgs n. 152 del 06), inserite nel PIC redatto anteriormente alla conferenza di servizi;
- sarebbe illegittimo ritenere che siffatti pareri siano superati per effetto dell'accordo stipulato dai Comuni di Milazzo e S. Filippo del Mela in sede procedimentale;
- l'omesso inserimento delle prescrizioni sanitarie comporterebbe la violazione del principio di precauzione;
- sussisterebbe il difetto di motivazione nella parte in cui il decreto AIA non prevedrebbe i limiti alle emissioni inquinanti corrispondenti alle (non inserite) prescrizioni dei sindaci di Milazzo e S. Filippo del Mela, e ciò alla luce anche delle

osservazioni procedurali presentate dai Comuni ricorrenti le quali non sarebbero state considerate;

- il verbale della conferenza di servizi sarebbe connotato da illogicità e difetto di motivazione per la parte in cui le prescrizioni già dettate ai sensi degli artt. 216 e 217 del r.d. n. 1265/1934 sarebbero state ritenute superate;

- in sede di riesame dell'AIA l'impugnato decreto n. 172/2018 relativamente alle emissioni inquinanti di alcuni "camini" avrebbe prescritto limiti meno severi della "riesaminata" AIA (n. DVA-DEC-2011-255 del 16 maggio 2011) o, addirittura, non ne avrebbe prescritti affatto; ciò risulterebbe evidente alla luce di un mero raffronto fra le prescrizioni (riportate da pag. 107 a pag. 115) del PIC conclusivo allegato al gravato decreto AIA n. 172/2018 e i limiti previsti nell'AIA 2011 richiamati nel medesimo PIC (a pag. 44);

- il decreto impugnato sarebbe illegittimo poiché la conferenza di servizi si sarebbe chiusa senza la previa acquisizione della correlativa (conclusiva) proposta di Piano di monitoraggio dell'ISPRA.

3.- Si è costituito in giudizio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il quale, dopo aver dubitato della legittimazione degli enti locali ricorrenti, ha concluso per la complessiva infondatezza del ricorso.

4.- Ad analoghe conclusioni è giunta la Raffineria di Milazzo la quale, costituitasi in giudizio, con memoria ha eccepito anch'essa, tra gli altri motivi di inammissibilità, il difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti Amministrazioni ed ha dubitato della tempestività del ricorso. Nel merito ha evidenziato che:

- le prescrizioni sanitarie originariamente impartite dai Comuni di Milazzo e San Filippo del Mela sarebbero venute meno in forza dell'accordo stipulato con le medesime Amministrazioni, ferma restando la (asserita) illegittimità, per varie ragioni, delle predette prescrizioni;

- con riferimento ai limiti alle emissioni e al confronto tra la vecchia e la nuova AIA rilasciate alla Raffineria, la reale entità dell'impatto emissivo è sarebbe rappresentata «non dalla concentrazione ma dai flussi di massa che complessivamente su base annua possono essere emessi da tutti i camini facenti parte della “Gestione Integrata delle Emissioni”» e che «i flussi di massa autorizzati nella nuova AIA per SO₂ e NO_x sono notevolmente inferiori a quelli precedenti: il quantitativo massimo di emissioni consentite è passato per il parametro SO₂ da 9623 t/a a 3500 t/a e NO_x da 2574 t/a a 2000 t/a»;
 - per le polveri, così come per il CO, poi, «non è applicabile il concetto di “bolla” perché non previsto dalle BAT Conclusions e, conseguentemente, è stato previsto, in accordo alle BAT Conclusions medesime e, ove applicabile, la normativa relativa ai GIC, ovvero un limite puntuale in concentrazione per ciascun punto di emissione»;
 - nel caso di specie, non risulterebbero essere stati disposti VLE meno restrittivi di quelli di legge o applicati per effetto dell'AIA soggetta a riesame;
 - non sussisterebbe la violazione dell'obbligo di acquisire il parere dell'ISPRA poiché la conferenza di servizi avrebbe dato mandato alla Commissione di modificare il PIC secondo quanto deliberatosi e, conseguentemente, ad ISPRA solo di adeguare la relativa proposta di PMC già predisposta ed esaminata favorevolmente.
- 5.- I soggetti intervenienti, costituiti in giudizio con atto ad adiuvandum, hanno evidenziato la ipotizzata nocività delle emissioni per la popolazione del comprensorio ed hanno chiesto l'accoglimento del ricorso sul rilievo che il provvedimento impugnato violerebbe le regole poste a presidio del principio di precauzione oltre che le regole sanitarie ascritte alla competenza dei Sindaci di Milazzo e San Filippo del Mela.

6.- Con memorie depositate in prossimità dell'udienza le parti hanno ribadito le rispettive tesi difensive.

7.- Con ordinanza n. 596/2018 è stata fissata per il 28 febbraio 2019 l'udienza di discussione del ricorso nel merito in relazione alla quale, con nota depositata il 26 febbraio 2019, la Raffineria di Milazzo ha chiesto un differimento della trattazione. A supporto della richiesta quest'ultima ha evidenziato che con nota del 20 febbraio 2019 il Ministero dell'Ambiente, su richiesta della Regione Siciliana, a seguito dell'approvazione del Piano regionale di tutela della qualità dell'aria, avrebbe comunicato l'avvio del procedimento di riesame dell'AIA per cui è causa ai sensi dell'art. 29-octies, c. 4 lett. d) d.lgs. n. 152 del 2006; ciò, secondo quanto esposto, potrebbe condurre alla ipotetica sostituzione dell'impugnato decreto con altro di nuova emanazione.

Al rinvio dell'udienza si sono opposte le parti ricorrente ed interveniente.

8.- All'udienza pubblica del 28 febbraio 2019, presenti i procuratori delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

9.- Osserva preliminarmente il Collegio che la richiesta di differimento dell'udienza formulata dal difensore della Raffineria di Milazzo - alla quale si sono opposte le controparti private - non può essere accolta, in quanto nel processo amministrativo vengono in rilievo non solo interessi privati ma anche interessi pubblici, la cui composizione e tutela non rientra nella libera disponibilità delle parti (Cons. St. sez. V, 22 febbraio 2016 n. 700; sez. V, 29 dicembre 2014, n. 6414). Sul piano processuale ciò comporta che una volta che il Giudice sia stato investito della decisione del ricorso non vi è una norma giuridica o un principio di diritto che attribuiscano alle parti il diritto al rinvio della discussione del ricorso (cfr. Tar Calabria, Catanzaro, Sez. II, 10 marzo 2017, n. 394; Tar Veneto, Sez. II, 22 gennaio 2016, n. 59; Consiglio di Stato, Sez. V, 22 febbraio 2010, n. 1032; id. 7 ottobre 2008 n. 4889).

Un eventuale rinvio potrebbe trovare fondamento solo in gravi ragioni idonee ad incidere, se non tenute in considerazione, sul diritto di difesa costituzionalmente garantito, ovvero su questioni pregiudiziali in senso tecnico la cui cognizione sia attribuita a giudici diversi; evenienze queste che non si verificano nel caso all'esame.

L'eventuale emanazione di un nuovo provvedimento potrà, in ipotesi, essere valutata al fine di verificare, tra l'altro, la persistenza di una delle condizioni dell'azione, *id est*: l'interesse *alla decisione* (art. 35, c. 1, lett. c cod. proc. amm.), dovendosi sin da subito compiere i necessari atti processuali anche al fine di non incorrere in una eccessiva durata della vicenda contenziosa.

10.- Ritiene il Collegio - impregiudicata ogni valutazione delle questioni in rito sollevate dalle parti resistente e controinteressata - di dover disporre, ai fini della decisione, apposita verifica volta ad accertare se con il provvedimento impugnato il Ministero dell'ambiente, relativamente alle emissioni dei "camini", abbia o meno prescritto, in tutto o parzialmente, limiti meno severi della "riesaminata" AIA (n. DVA-DEC-2011-255 del 16 maggio 2011) ovvero, *di fatto*, non ne abbia, rispetto al dato normativo di riferimento, in tutto o parzialmente, prescritti.

Del superiore adempimento è fatto carico al Preside della Scuola di Ingegneria civile ambientale e territoriale del Politecnico di Milano, con facoltà di delega ad un professore ordinario della medesima Scuola, il quale vi provvederà, con garanzia del contraddittorio delle parti, mediante relazione conclusiva da depositarsi in formato cartaceo e digitale presso la Segreteria della Sezione nel termine di giorni 180 dalla comunicazione in via amministrativa della presente ordinanza.

11.- E' disposta l'erogazione di un acconto sul compenso, in via di anticipazione, nella misura di € 3.000,00 (€ tremila/00), provvisoriamente posto, con vincolo di solidarietà, a carico degli enti locali ricorrenti.

12.- Per il seguito della trattazione è fissata l'udienza pubblica indicata in dispositivo, rimanendo frattanto sospesa ogni pronuncia in rito, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania (Sezione prima), dispone gli incumbenti istruttori di cui in motivazione da eseguirsi con le modalità e nel termine ivi indicati e fissa, per il prosieguo della trattazione, la prima udienza pubblica del mese di marzo 2020, come da emanando calendario.

La presente ordinanza sarà depositata in segreteria e comunicata alle parti ed al Preside della Scuola di Ingegneria civile ambientale e territoriale del Politecnico di Milano, a quest'ultimo congiuntamente a copia digitale del fascicolo di causa.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Maria Stella Boscarino, Presidente FF

Giuseppe La Greca, Consigliere, Estensore

Giuseppina Alessandra Sidoti, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Giuseppe La Greca

IL PRESIDENTE
Maria Stella Boscarino

IL SEGRETARIO