

Autorizzazione integrata ambientale (AIA) per l'esercizio di una raffineria

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 30 dicembre 2021, n. 3982 - Brugaletta, pres.; Barone, est. - Comune di Merì ed a. (avv. Sottile) c. Ministero della transizione ecologica ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Autorizzazione integrata ambientale (AIA) per l'esercizio di una raffineria - Perdita di idrocarburi.

(Omissis)

FATTO

Il 7 marzo 2018 veniva riscontrata la perdita di idrocarburi dal serbatoio TK506 della Raffineria di Milazzo.

All'esito dell'ispezione condotta da ISPRA il 9-13 aprile 2018 nonché delle controdeduzioni del gestore dell'impianto, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero della Transizione Ecologica) diffidava il gestore, ai sensi dell'art. 29-undecies, comma 2° del D.lgs. 152/2006, all'adozione delle seguenti misure:

A. trasmissione di tutti gli ulteriori elementi che saranno acquisiti a seguito dell'ispezione interna del serbatoio TK506 per l'individuazione certa delle cause dell'evento del 7 aprile;

B. analisi sulle azioni che potevano essere adottate nella gestione dell'evento del 7 aprile 2018 per contenere l'emissione di sostanze inquinanti e implementazione e/o aggiornamento di idonee procedure del sistema di gestione ambientale (SGA) per il controllo nella gestione della movimentazione e dello stoccaggio di prodotti depositati nei serbatoi volto ad evitare il ripetersi di eventi simili a quello occorso.

C. accurata valutazione di sicurezza applicata al parco serbatoi e implementazione e/o aggiornamento di idonee procedure del sistema di gestione ambientale (SGA) e del sistema di gestione della sicurezza (SGS) per l'individuazione delle criticità sulle tenute e sui sistemi di contenimento, indicando le condizioni di allertamento in relazione allo stato di integrità dei serbatoi. Si chiede inoltre di valutare e proporre eventuali ulteriori misure tecniche e gestionali rispetto a quelle già proposte, consistenti nella realizzazione dei doppi fondi in tempi più brevi di quelli previsti dal decreto di riesame dell'AIA e l'intensificazione del controllo con emissioni acustiche del fondo dei serbatoi a fondo singolo.

D. integrazione del piano di miglioramento per l'implementazione dei doppi fondi nei serbatoi già trasmesso in adempimento alla prescrizione n. 113a del decreto di riesame dell'AIA D.M. n. 172/2018;

E. trasmissione della documentazione comprovante l'idoneità all'esercizio, ad esito delle attività di manutenzione effettuate anche nell'anno in corso, di tutti i serbatoi attualmente dedicati allo stoccaggio di prodotti petroliferi con viscosità maggiore di 12°E a 50 °C"

Il gestore riscontrava l'atto di diffida con la nota prot. 101/DIRGE/PM/ab del 30 novembre 2018 nel quale elencava le iniziative già avviate o da intraprendere tra cui:

- la riduzione degli intervalli di controllo con emissioni acustiche, "er i serbatoi ancora dotati di singolo fondo e per i quali è prevista l'installazione del doppio fondo, da cinque anni a un anno";
- un elenco dei serbatoi per cui era prevista l'installazione dei doppi fondi nel 2019, 2020 e 2021 che avrebbe permesso il completamento dell'installazione dei doppi fondi entro il 2026 laddove l'AIA 2018 prevedeva l'installazione dei doppi fondi entro il 2030.

Con nota DVA/2402 del 20 febbraio 2019, il Ministero avviava il distinto procedimento di riesame dell'AIA (identificato con codice ID 82/9976) per:

a) l'adeguamento alle misure di riduzione delle emissioni industriali previste dal Piano regionale di tutela della qualità dell'aria in Sicilia, approvato dalla Giunta Regionale con Delibera n. 268 del 18 luglio 2018;

b) la verifica della adeguatezza delle prescrizioni inerenti la gestione dell'invecchiamento dei serbatoi di stoccaggio e dell'inquinamento del suolo.

Va precisato sin da ora che limitatamente al punto sub a) il procedimento veniva nelle more archiviato in conseguenza dell'annullamento giurisdizionale del Piano regionale di tutela della qualità dell'aria in Sicilia e quindi l'istruttoria proseguiva limitatamente al punto b).

Con nota n. 5724 del 6 marzo 2019 il Ministero dell'Ambiente riepilogava lo "Stato di attuazione" delle prescrizioni di cui all'atto di diffida dell'1 ottobre 2018 raffrontando le richieste dell'amministrazione con le corrispondenti azioni/riscontri del gestore (v. pagg. 2-3 del provvedimento) e dopo aver richiamato due pareri dell'ISPRA affermava che "*l'atto di diffida in oggetto prot. DVA/21922 del 1.10.2018, a cui il Gestore ha ottemperato presentando la documentazione richiesta, si ritiene superato e si rinvia la problematica riferita alla gestione del parco serbatoi alle valutazioni della competente Commissione IPPC in sede di istruttoria*" del procedimento di riesame dell'AIA.

Con nota del 5 settembre 2019 il Gestore presentava una richiesta di riesame/modifica della prescrizione n. 110 del PIC allegato all'AIA 2018, riguardante l'impermeabilizzazione dei bacini di contenimento dei serbatoi: in riscontro alla citata richieste il MATTM, con nota del 12 settembre 2019, comunicava che il riesame della prescrizione n. 110 sarebbe stato compreso nell'ambito del procedimento di riesame dell'AIA.

L'istruttoria proseguita, quindi, con l'acquisizione del PIC e del PCM, delle osservazioni del gestore e dell'associazione A.D.A.S.C. e con la convocazione della Conferenza dei servizi all'esito della quale è stato adottato il DM n. 78 del 3 marzo 2021 recante il riesame dell'AIA.

Con il ricorso in esame, notificato il 26 maggio 2021, i Comuni di Merì, Monforte San Giorgio e Santa Lucia del Mela - premesso di essere "*limitrofi a quelli in cui ricade l'impianto e/o si affacciano sullo stesso specchio acqueo della raffineria*" hanno impugnato il citato DM 78/2021 limitatamente alla parte in cui:

- non ha introdotto "misure più rigorose rispetto alle precedenti anche al fine di prevenire ulteriori incidenti al parco serbatoi";

- ha lasciato inalterati i tempi di installazione dei doppi fondi previsti nell'AIA 2018 (4 serbatoi l'anno), nonché i controlli con emissioni acustiche sui serbatoi a fondo singolo (ogni 5 anni);

- ha reso meno restrittiva la prescrizione n.110, relativa all'impermeabilizzazione dei bacini di contenimento.

Nel ricorso sono state dedotte le seguenti censure:

- violazione a falsa applicazione degli artt. 4, 29 ter, commi 1°, 2° e 4°, 29 quater, commi 2°, 3° e 4°, 29-octies, comma 4° e 5°, 29-undecies, comma 2, 271 comma 5° e 301 del D.lgs. n152/2006;

violazione e falsa applicazione dell'art. 191 TFUE, dell'art. 174, par 2, del Trattato CE e dell'art. 1, comma 8, lett. f) della legge n. 308/2004;

- violazione e falsa applicazione del principio di precauzione;

- violazione e falsa applicazione della Direttiva UE 2010/75;

- violazione e falsa applicazione dell'art. 32 Cost;

- violazione e falsa applicazione del principio della prevalente tutela del diritto alla salute;

- violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 21 quinquies della legge n. 241/1990;

- carenza di istruttoria, difetto di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, eccesso di potere, sviamento di potere, illogicità ed ingiustizia manifesta, contraddittorietà dell'azione amministrativa;

- violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost;

- violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento, imparzialità, efficienza ed

economicità dell'azione amministrativa;

- violazione e falsa applicazione della Convenzione di Aarhus;
- violazione e falsa applicazione della decisione 2005/370/CE del Consiglio;
- violazione e falsa applicazione della legge n. 108/2001

Il lungo e articolato elenco di violazioni contestate dagli enti ricorrenti può essere così sintetizzato:

1) il D.M. adottato a seguito del riesame dell'AIA ha confermato senza alcuna modifica la prescrizione dell'AIA 2018 che richiedeva l'installazione dei doppi fondi solo su 4 serbatoi l'anno e quella che ammette che i controlli con emissione acustica sui serbatoi ancora dotati di fondo singolo vengano effettuati ogni 5 anni; il provvedimento avrebbe, quindi, "totalmente tradito" le finalità per cui era stato avviato, ponendosi in contrasto anche con l'atto di diffida dell'1 ottobre 2018 con il quale era stata in precedenza prescritta ai sensi dell'art. 29-undecies D.lgs. 152/2006 l'adozione di misure di prevenzione del rischio di rilascio idrocarburi stoccati nei serbatoi (tra cui la realizzazione dei doppi fondi in tempi più brevi di quelli previsti dal decreto AIA 2018 e l'intensificazione del controllo con emissioni acustiche del fondo dei serbatoi a fondo singolo .

Parte ricorrente ritiene, pertanto, che in forza del principio di prevenzione il decreto di riesame AIA non poteva confermare le prescrizioni dell'AIA 2018 ma avrebbe dovuto adottare misure "più rigorose ed efficaci" al fine di evitare il ripetersi della situazione di grave inquinamento ambientale già verificatasi nel marzo del 2018.

Il decreto sarebbe viziato da carenza di istruttoria e difetto di motivazione, in quanto non vengono in alcun modo esplicitate le motivazioni per le quali le misure precedentemente prescritte nell'atto di diffida siano state successivamente ritirate; parimenti non sono state esplicitate le motivazioni per cui le misure presenti nell'AIA 2018 relative all'installazione dei doppi fondi ed al controllo dei serbatoi a fondo singolo, espressamente ritenute dall'Amministrazione convenuta sia nell'atto di diffida che in occasione dell'avvio del riesame come insufficienti a prevenire adeguatamente incidenti analoghi a quello del marzo 2018, siano state successivamente ritenute soddisfacenti e confermate nel provvedimento impugnato; in ogni caso, il Ministero dell'Ambiente non avrebbe potuto archiviare l'atto di diffida prima ancora che le misure necessarie a prevenire ulteriori incidenti fossero effettivamente inserite nell'Autorizzazione Integrata Ambientale (primo motivo).

2) Il decreto impugnato è altresì illegittimo nella parte in cui avrebbe reso "meno restrittiva", peraltro su richiesta del gestore, la prescrizione n. 110 dell'AIA 2018 relativa all'impermeabilizzazione dei bacini di contenimento dei serbatoi consentendo la limitazione dell'impermeabilizzazione "... a porzioni circolari (canaline), concentriche ai serbatoi" (secondo motivo di ricorso).

Ciò costituirebbe una violazione del principio sancito ad es. dall' art.271, comma 5, del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., secondo cui le prescrizioni fissate nell'autorizzazione devono essere non meno restrittive di quelle fissate nelle precedenti autorizzazioni sottoposte a riesame o rinnovo (secondo motivo).

3) Sarebbero state, infine violate le disposizioni che tutelano l'accessibilità e la partecipazione al pubblico del procedimento di revisione dato che il gestore ha indicato come riservate le Schede D, E e l'All. E4, ma sul portale del MATTM non risulta pubblicata alcuna versione delle stesse priva delle informazioni riservate; inoltre, l'Autorità Competente avrebbe erroneamente giudicato completa la documentazione allegata alla domanda di AIA, sebbene la stessa fosse priva di alcuna documentazione utile per l'accessibilità al pubblico (terzo motivo).

Il Ministero della Transizione Ecologica si è costituito in giudizio per resistere al ricorso e ha controdedotto ai motivi di ricorso osservando in particolare che:

a) il decreto di riesame è stato adottato in una situazione di fatto radicalmente mutata rispetto all'epoca di avvio del procedimento dato che nel corso dell'anno 2020, a causa della situazione di emergenza nazionale causata dal virus COVID-19, il gestore, analogamente ad altri gestori di raffinerie, ha modificato le condizioni di operatività del sito conseguenti all'adozione delle misure disposte per il contenimento della diffusione del virus, evidenziando le ripercussioni della situazione di emergenza

sull'attuazione di interventi previsti da talune prescrizioni dell'AIA;

b) in ogni caso nel rispetto del principio di precauzione, sono state imposte misure integrative tra cui l'installazione dei sistemi di rilevamento delle perdite tra i due fondi al fine di individuare in tempo utile eventuali anomalie del fondo e la prescrizione che impone al gestore di rimettere in esercizio eventuali serbatoi "temporaneamente fuori esercizio" solo previa verifica e inserimento degli stessi nei programmi di intervento;

c) dal confronto tra i diversi programmi di intervento sui serbatoi aggiornati al 2020 si evince che

-la raffineria ha un parco di n. 95 serbatoi in servizio per idrocarburi;

- ad aprile 2018 i serbatoi dotati di doppi fondi erano n. 26;

- ad agosto 2018 (e ad ottobre 2018, come risulta dal rapporto di ispezione 2018 del CTR) i serbatoi per idrocarburi a singolo fondo erano n. 66, di cui n. 15 oggetto di lavorazione per la realizzazione dei doppi fondi e 6 contenenti sostanze con viscosità superiore a 12 °E a 50 °C (quindi non soggetti ad intervento);

-a fine 2019 i serbatoi dotati di doppio fondo erano circa 42;

- fine 2020 i serbatoi dotati di doppio fondo erano 47; i serbatoi a fondo singolo oggetto di intervento erano circa 40, di cui 14 in manutenzione per istallazione del doppio fondo; per i restanti serbatoi (circa 26) è prevista la fermata per istallazione doppio fondo entro il 2026, quindi, solo per 6 serbatoi la fermata per inizio lavori di installazione doppi fondi è prevista successivamente al 2026 (per 5 è prevista al 2027, per uno al 2028).

"Pertanto, anche in considerazione delle intervenute modifiche della situazione in cui il gestore si trovava ad operare al momento del rilascio del decreto di riesame (marzo 2021) rispetto al momento dell'emanazione del citato atto di diffida (ottobre 2018), nonché sulla base della circostanza che non si erano verificati ulteriori eventi incidentali successivamente all'incidente del 2018, l'imposizione di termini più ridotti (al 2026) al fine del completamento dell'installazione di tutti i serbatoi sarebbe risultata irragionevole, nonché in violazione del principio di proporzionalità".

d) Quanto alle prescrizioni sull'impermeabilizzazione queste discendono sostanzialmente dall'applicazione della BAT n. 51 che prevede diverse tecniche per la protezione di suolo e acque sotterranee e richiede l'applicazione di tali singole tecniche o di una combinazione delle stesse. La riformulazione della prescrizione n. 110 sarebbe conforme alle BAT e "del tutto simile alle analoghe prescrizioni stabilite nelle AIA per le altre raffinerie" dato che "anche nel caso della Raffineria di Milazzo la BAT 51 è stata applicata in maniera restrittiva, essendo stata prescritta l'attuazione contemporanea di tre tecniche: i. Applicazione di un Programma di manutenzione comprendente il monitoraggio, la prevenzione e il controllo della corrosione doppi fondi; ii. Installazione di doppi fondi; iv Bacino di protezione che assicura un sufficiente contenimento dell'area di stoccaggio. Nel caso in esame, inoltre, il quadro prescrittivo è stato completato con la prescrizione 110-bis resa esclusivamente nell'ambito del procedimento in esame".

Si è costituita in giudizio anche la controinteressata Raffineria di Milazzo S.C.P.A. che ha preliminarmente eccepito il difetto di legittimazione attiva degli enti ricorrenti e ha chiesto il rigetto del ricorso siccome infondato rilevando, in particolare:

a) che la diffida non si pone in alcun caso in posizione di complementarietà o integrazione dell'autorizzazione ambientale integrata, con la quale non può pertanto essere confrontata, ma configura una specifica fattispecie imperativa, che può sfociare in una sanzione pecuniaria, del tutto indipendente dal più ampio procedimento AIA;

b) che la Raffineria sostituirà entro l'anno 2026 i doppi fondi in tutti i serbatoi contenenti idrocarburi con viscosità minore di 12°E a 50°C, cioè contenenti i prodotti petroliferi meno viscosi, in considerazione del fatto che gli altri tipi di idrocarburi sono dotati di scarsa mobilità nell'ambiente.

Ha, inoltre, contestato sia la configurabilità di alcuna prescrizione meno restrittiva rispetto alla precedente AIA, sia l'inapplicabilità alla fattispecie in esame, della disposizione dell'articolo 271, comma 5, D.lgs.152/2006 limitata alle modifiche dei valori delle emissioni in atmosfera.

Ha, infine, proposto atto di intervento *ad adiuvandum* l'Associazione per la difesa dell'ambiente e della salute dei cittadini.

Le parti hanno scambiato memorie e repliche e alla pubblica udienza del 17 novembre 2021 il ricorso è stato posto in decisione, come da verbale.

DIRITTO

1. In via preliminare il Collegio esamina l'eccezione di difetto di legittimazione attiva degli enti ricorrenti (di cui è incontestata la loro ubicazione in territori comunque limitrofi al Comune di Milazzo) e la ritiene infondata poiché, in materia ambientale ai fini della sussistenza della legittimazione ad agire è sufficiente la vicinitas all'impianto intesa nella sua accezione più ampia di "prossimità" e non di confine territoriale; ciò in quanto, anche in ragione delle dimensioni dell'impianto e delle oggettiva potenzialità inquinanti, la portata delle possibili conseguenze sull'ambiente non si limita certo ad investire i soli territori confinanti con il sito industriale (cfr. giurisprudenza consolidate in materia di impianti di rifiuti, tra cui: Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2016, n. 1058; 22 gennaio 2015 n. 263; 31 maggio 2012, n. 3254; T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I, 28 maggio 2021, n. 1779; T.A.R. Lazio, Roma - Sez. I quater, 27 giugno 2020, n. 7252).

2. Nel merito, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Sono in primo luogo infondate le censure concernenti la ritenuta contraddittorietà e illogicità delle misure previste nel provvedimento impugnato rispetto alle finalità che avevano condotto il Ministero dell'Ambiente all'adozione dell'atto di diffida del mese di ottobre 2018 in ragione dell'autonomia e indipendenza tra i due procedimenti.

A tale fine è necessario precisare la sequenza dei vari atti che si sono succeduti nel tempo al fine di sgomberare il campo dall'equivoco di fondo costituito dalla ritenuta correlazione tra l'atto di diffida e il decreto di riesame oggetto di impugnazione.

L'atto di diffida dell'1 ottobre 2018 richiedeva al gestore una serie di azioni/programmi/dati indicati alle lettere A-E della citata nota dell'1 ottobre 2018 da fornire al Ministero richiedente entro un termine prefissato (e non da attuare direttamente su iniziativa del gestore); in tal senso la richiesta "realizzazione dei doppi fondi in tempi più brevi di quelli previsti dall'AIA 2018 e l'intensificazione del controllo con emissioni acustiche del fondo dei serbatoi" diffusamente invocati dalla parte ricorrente non erano indicati quali prescrizioni immediatamente esecutive ma quale proposta di "ulteriori misure tecniche e gestionali rispetto a quelle già proposte" (v. punto C dell'atto di diffida) e di "elaborazione di un piano di dettaglio contenente una nuova programmazione per l'installazione dei serbatoi che il gestore prevede di sottoporre nei prossimi tre anni ad installazione di doppio fondo" (v. punto D della nota di diffida).

Il gestore ha fornito riscontro ai punti A-E (v. sintesi riprodotta nella nota MATTM del 6 marzo 2019) nei termini richiesti (proponendo l'anticipazione del completamento dei doppi fondi dal 2030 al 2026 "fatte salve cause di forza maggiore") e, pertanto, l'atto di diffida è stato archiviato (v. nota n. 5724 del 6 marzo 2019).

Del resto lo stesso I.S.P.R.A. (v. nota del 15 febbraio 2019) aveva rilevato la sostanziale conformità del Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC) della raffineria all'AIA del 2018 ritenendo, tuttavia, necessari ulteriori approfondimenti di altri tavoli tecnici come quello inerente gli incidenti rilevanti.

In tale contesto il MATTM che con nota del 22 febbraio 2019 aveva già avviato il procedimento di riesame parziale dell'AIA del 2018 per "la verifica della adeguatezza delle prescrizioni inerenti la gestione dell'invecchiamento dei serbatoi di stoccaggio e dell'inquinamento del suolo anche alla luce di quanto emerso nel corso delle attività ispettive ... a seguito della riscontrata perdita di prodotto idrocarburico.." ha rimesso ogni determinazione sulla gestione del parco serbatoi alle valutazioni della competente Commissione IPPC, quindi all'organo competente a formulare specifiche indicazioni inerenti l'adeguamento degli impianti alle migliori tecniche disponibili in sede di

istruttoria. Per le stesse ragioni (v. nota n. 23033 del 12 settembre 2019) ha disposto che la proposta di modifica della prescrizione n. 110 del PIC riguardante l'impermeabilizzazione dei bacini di contenimento dei serbatoi formulata dal gestore (sulla quale v. oltre) fosse trattata anch'essa nell'ambito del procedimento di riesame.

È evidente, quindi, che l'amministrazione, per ovvie esigenze di completezza istruttoria ha privilegiato la sede del procedimento di riesame dell'AIA (rispetto al procedimento di diffida) al fine di coordinare e armonizzare le prescrizioni AIA e Seveso come peraltro richiesto dalla specifica normativa (cfr. art. 29-sexies, comma 8 del decreto legislativo 3 aprile 2006).

Risultano, pertanto, infondate anche le censure concernenti la ritenuta illegittimità dell'archiviazione dell'atto di diffida senza che fossero state attuate le misure richieste poiché ancor prima di chiedere l'attuazione delle azioni programmatiche proposte dal gestore, l'amministrazione aveva ritenuto necessari ulteriori approfondimenti rimettendo la complessiva valutazione della gestione dei serbatoi alla più appropriata sede istruttoria costituito dal procedimento di riesame dell'AIA.

E allora - tenuto anche conto l'impugnativa di parte ricorrente è sostanzialmente imperniata sulla mancata previsione di misure più rigorose rispetto a quelle già previste dall'AIA 2018 - è necessario verificare non tanto la congruenza del decreto di riesame con le misure proposte in riscontro all'atto di diffida, quanto l'effettiva coerenza e rispondenza delle misure contenute nel decreto impugnato alle finalità del riesame che - venuto meno, per le ragioni sopra esposte, l'adeguamento al Piano regionale di tutela della qualità dell'aria - era sostanzialmente riferito "all'adeguatezza delle prescrizioni inerenti la gestione dell'invecchiamento dei serbatoi ... anche alla luce di quanto emerso nel corso delle attività ispettive... a seguito della riscontrata perdita di prodotto idrocarburico (v. nota n. 4204 del 20 febbraio 2019 di avvio del procedimento di riesame dell'AIA).

3. Per ciò che riguarda in particolare l'installazione dei doppi fondi e la frequenza dei controlli acustici è innanzitutto infondata la censura di parte ricorrente con cui si contesta la "mera conferma" delle prescrizioni dell'AIA 2018 poiché già dalla mera lettura del PIC (pag. 5) si evince che le originarie prescrizioni contenute nella prescrizione n. 113 sono state integrate dalle ulteriori disposizioni contenute nelle lett. d), e) ed f) tra cui l'installazione di sistemi fissi di rilevazione della perdita di contenimento del fondo superiore.

Si tratta, com'è evidente, di un'attività tecnico-discrezionale, connotata da ampi margini di discrezionalità, essendo le soluzioni potenzialmente rispondenti ai criteri di precauzione. Le scelte operate dall'amministrazione, pertanto, possono essere oggetto di scrutinio secondo i consolidati principi in materia di sindacato della discrezionalità tecnica, alla stregua dei quali le suddette scelte possono essere censurate solo per palese irragionevolezza ed illogicità manifesta, ovvero per errore o travisamento dei fatti, difetto di motivazione e di istruttoria. Soccorre, inoltre, quanto al giudizio di adeguatezza sotto il profilo tecnico e finalistico delle soluzioni scelte dall'amministrazione, i criteri enunciati nel par. 51 punti i) delle BAT concernenti la raffinazione di petrolio e di gas, ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali di cui alla decisione della Commissione del 9 ottobre 2014 che prevedono "*anche in combinazione*", con altre tecniche l'adozione di sistemi di rilevamento delle perdite.

Va, inoltre, ulteriormente precisato che la valutazione e ponderazione del complessivo riesame pur tenendo conto dell'incidente risalente al 2018 non avrebbe potuto prescindere dal quadro fattuale di riferimento come emergente dalle evidenze prodotte e in particolare: Va

- dalla oggettiva diversa consistenza dei serbatoi dotati di doppio fondo come risultante dall'aggiornato cronoprogramma trasmesso dal gestore nel corso dell'istruttoria e dal report annuale 2020 (26 serbatoi nell'anno 2018, 47 serbatoi nell'anno 2020, v. memoria del Ministero resistente);
- dagli effetti conseguenti all'emergenza sanitaria COVID - 19 (primi tra tutti la ridotta operatività dei cantieri e i conseguenti ritardi nella realizzazione delle modifiche degli impianti) sul rispetto del programma di attuazione degli interventi originariamente previsti (v. nota della Raffineria di Milazzo dell'11 giugno 2020)

In tale contesto la revisione operata mediante aggiunta alle prescrizioni già previste nell’AIA 2018 (installazione del doppio fondo su almeno 4 serbatoi l’anno con obbligo di verifica con emissione acustica almeno ogni 5 anni) delle ulteriori prescrizioni contenute nelle lett. d), e) ed f) sopra citate costituisce misura più “stringente” della precedenti prescrizioni (limitate a quelle contenute alle lettere a) e b) e risulta immune dai vizi denunciati nonché logica e proporzionata alle esigenze di adeguamento del parco serbatoi tenuto anche conto del progressivo incremento dei serbatoi dotati di doppio fondo e della eccezionalità della situazione venutasi a creare - almeno nei primi mesi del 2020 – sull’operatività della raffineria per effetto della pandemia.

Da tutto quanto sopra esposto consegue il rigetto del primo motivo di ricorso.

4. Nel secondo motivo di ricorso parte ricorrente censura l’illegittimità della nuova formulazione della prescrizione n. 110 relativa all’impermeabilizzazione dei bacini di contenimento dei serbatoi sostenendo che la modifica non potesse essere richiesta dal gestore; contesta, inoltre, che la possibilità di limitazione dell’impermeabilizzazione porzioni circolari concentriche ai serbatoi abbia determinato un “alleggerimento” della prescrizione in violazione dell’art. 271, comma 5°, del D.lgs. 152/2006, secondo cui le prescrizioni fissate nell’autorizzazione devono essere non meno restrittive di quelle fissate nelle precedenti autorizzazioni sottoposte a riesame o rinnovo.

Il motivo è infondato.

5. Sotto il profilo procedimentale va osservato che i rilievi di parte ricorrente in ordine all’impossibilità giuridica che una richiesta di modifica della prescrizione possa provenire da parte del gestore non trova riscontro nelle norme del testo unico ambientale dato che l’art. 29-octies, ai primi due commi presenta una formulazione aperta (*“L’autorità competente riesamina periodicamente l’autorizzazione integrata ambientale, confermando o aggiornando le relative condizioni tenendo conto di tutte le conclusioni sulle BAT (...) nonché di eventuali nuovi elementi che possano condizionare l’esercizio dell’installazione”*), mentre ai commi 3° e 4° sono individuate le ipotesi in cui il riesame è previsto come obbligatorio e in particolare nel quarto comma sono espressamente individuate le ipotesi in cui il riesame è (obbligatoriamente) disposto *“dall’autorità competente”*. Peraltro, le disposizioni eurounitarie da cui l’art. 29 octies trae origine contengono un elenco non tassativo di fattispecie che danno luogo all’avvio del riesame (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 4 febbraio 2020, n. 124) e consentono, quindi, che il riesame di cui ai primi due commi dell’art. 29 octies possa essere avviato anche su istanza del gestore.

6. Quanto al contenuto della prescrizione l’assunto di parte ricorrente in base al quale il decreto impugnato avrebbe *“reso meno restrittiva”* la prescrizione n. 110 è smentita, già in punto di fatto, dalla circostanza che in sede di riesame la citata prescrizione è stata riformulata prevedendo:

- l’obbligo generale di impermeabilizzazione dei bacini di contenimento (*“I bacini di contenimento dei serbatoi devono essere impermeabilizzati ed avere una capacità di contenimento dei potenziali sversamenti adeguata a quella della capacità autorizzata dei serbatoi che vi insistono e dimensionata secondo le regole tecniche di progettazione. Nel caso in cui più serbatoi siano perimetrati dallo stesso bacino di contenimento, la capacità volumetrica dello stesso non dovrà essere inferiore al volume del serbatoio più grande (ferme restando eventuali prescrittive più restrittive imposte da alte Autorità); qualora non siano verificate le condizioni di cui sopra, il Gestore dovrà procedere con la realizzazione dei presidi necessari secondo quanto stabilito nel Piano di installazione presentato in vigenza della precedente AIA”*).

- la contestata impermeabilizzazione *“limitata a porzioni circolari”* è stata, invece, consentita solo a fronte delle *“risultanze di specifiche analisi di rischio, che prendano in considerazione almeno, volumetrie dei serbatoi, loro tipologie costruttive, tipologie e caratteristiche dei liquidi stoccabili, posizione del bacino ed analisi storico incidentale del serbatoio, del sito e di apprestamenti similari”*;
-è stata, inoltre, aggiunta la prescrizione n. 110bis concernente il generale obbligo di completa impermeabilizzazione dei *“bacini di contenimento posizionati a valle della barriera idraulica della Raffineria (limitatamente alle aree di raffineria in cui la barriera risulta presente), destinati a*



contenere benzine, gasoli, grezzi, kerosene, ETBE ed etanolo”;

-è stata, infine, inserita la prescrizione n. 110ter relativa ai cronoprogrammi di intervento.

Orbene a fronte dell'articolata prescrizione coerente con le BAT di settore sopra citate e, in particolare con la BAT n. 51 punto iv) che connota i bacini di contenimento in termini di idoneità ad assicurare un “*sufficiente contenimento dell'area di stoccaggio*” le argomentazioni addotte dalla parte ricorrente a sostegno dell'asserito minor rigore della prescrizione non appaiono idonee ad evidenziare la irragionevolezza della scelta operata dall'amministrazione.

A tale riguardo, il Collegio ribadisce che il vaglio giudiziale sulle valutazioni tecnico-discrezionali rimane confinato entro i noti limiti del sindacato estrinseco, volto al rilievo della manifesta illogicità o incongruità della scelta, diversamente ricadendosi in un inammissibile riesame nel merito con sostituzione della valutazione giudiziale a quella affidata dal legislatore all'amministrazione. Non è sufficiente, pertanto, una generica contestazione di mera non condivisibilità del giudizio tecnico-discrezionale espresso dall'amministrazione essendo, invece, necessaria la dimostrazione della palese inattendibilità e dell'evidente insostenibilità (Cons. Stato, Sez. VI, 7 ottobre 2019, n. 6753) della complessiva prescrizione n. 110, per come integrata dalla prescrizione n. 110bis di cui parte ricorrente non ha, però, fornito alcun indizio.

7. Quanto, infine, al motivo concernente la violazione dell'art. 271, comma 5°, del D.lgs. 152/2006 - fermo restando che per le ragioni sopra esposte nessuna minore restrittività è concretamente desumibile dalla complessiva riformulazione della prescrizione n. 110 - il motivo è comunque infondato poiché la disposizione invocata da parte ricorrente ha un ambito settoriale di applicazione e riguarda la revisione dei valori limite di emissioni in atmosfera.

8. Nel terzo motivo di ricorso gli enti ricorrenti lamentano la violazione dei diritti di accessibilità e di partecipazione del pubblico al procedimento amministrativo in relazione all'omesso integrale deposito della documentazione indicata agli art. 29 ter e 29 quater del D.lgs. 152/2006 e all'omessa pubblicazione delle schede D ed E predisposte dal gestore (eventualmente prive dei contenuti ritenuti riservati).

Il motivo così come proposto è innanzitutto infondato dato che le disposizioni degli art. 29 ter comma 2° e 24 quater commi 3° e 4° impongono un onere pubblicitario, posto a presidio delle esigenze di partecipazione procedimentale di soggetti terzi, la cui violazione non appare suscettibile di determinare l'annullamento del provvedimento conclusivo ove, come nel caso di specie, non sia neppure dedotto dagli enti ricorrenti in quale modo il rispetto delle disposizioni invocate avrebbe potuto condurre ad un esito diverso. Trattasi, invero, di violazione meramente formale non idonea a condurre all'annullamento del provvedimento.

Va, inoltre, rilevato che l'art. 29 octies comma 10° dispone, con specifico riferimento al procedimento di riesame dell'AIA che “*In alternativa alle modalità di cui all'articolo 29-quater, comma 3, la partecipazione del pubblico alle decisioni può essere assicurata attraverso la pubblicazione nel sito web istituzionale dell'autorità competente*”, pubblicazione che è stata ritualmente eseguita e che ha consentito la partecipazione al procedimento in questione, come documentato dal decreto impugnato ove è espressamente menzionata (senza alcuna contestazione sul punto) la presentazione della nota del 20 ottobre 2020 recante “*ulteriori osservazioni*” da parte dell'Associazione A.D.A.S.C. (interveniante in questo giudizio).

In conclusione, per le tutte le ragioni sopra esposte il ricorso è infondato e va respinto.

Il Collegio ritiene, tuttavia, di poter disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti, in considerazione della particolare natura della controversia caratterizzata anche dal coinvolgimento di questioni prettamente tecniche.

(*Omissis*)