

Attività di stoccaggio di idrocarburi liquidi e riesame con valenza di rinnovo dell'AIA

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 12 agosto 2022, n. 2270 - Savasta, pres.; Dato, est. - Esso Italiana S.r.l. (avv.ti Capria, Marocco, Ruggeri e Mauceri) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Riesame complessivo dell'autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio di una raffineria - Stoccaggio di idrocarburi liquidi - Riduzione delle frazioni più volatili degli idrocarburi e dei prodotti stoccati nei serbatoi a tetto mobile.

(Omissis)

FATTO

A) Ricorso iscritto al n. r.g. 1406/2018.

1. La società ricorrente rappresenta di esercire un complesso industriale ad Augusta la cui principale attività è costituita dalla raffinazione del petrolio greggio e dei suoi derivati, attività soggetta, ai sensi del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ad autorizzazione integrata ambientale rilasciata dal Ministero con Decreto prot. DVA_DEC-2011-0000519 del 16 settembre 2011, recentemente riesaminata, di cui le prescrizioni stabilite all'art. 1, comma 5, e nn. 44 e 45 dell'allegato P.I.C. costituiscono oggetto del presente gravame.

Precisa la deducente che il riesame con valenza di rinnovo dell'AIA viene disposto sull'installazione nel suo complesso entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (c.d. "BAT Conclusions"); nello specifico, le BAT Conclusions riguardano *"le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, la loro descrizione, le informazioni per valutarne l'applicabilità, i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili, il monitoraggio associato, i livelli di consumo associati"* (art. 5, comma 1, lett. 1-ter.2) del D.Lgs. 152/2006).

La decisione sulle BAT Conclusions che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili concernenti la raffinazione di petrolio e di gas, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 28 ottobre 2014.

In particolare, la BAT n. 49, richiamata dalle prescrizioni impugnate, stabilisce che *"al fine di ridurre le emissioni di composti organici volatili ("COV") nell'atmosfera provenienti dallo stoccaggio di composti di idrocarburi liquidi volatili, la BAT consiste nell'utilizzo di serbatoi a tetto galleggiante dotati di sistema di tenuta ad elevata efficienza o di serbatoi a tetto fisso collegati ad un sistema di recupero dei vapori"*; a loro volta, i composti di idrocarburi liquidi volatili sono definiti dalle BAT Conclusions 2014 come *"Derivati del petrolio con una pressione di vapore Reid (RVP) superiore a 4 kPa, quali nafta e aromatici"*.

Argomenta l'esponente che, in precedenza, il D.M. 29 gennaio 2007 ha stabilito che ai fini della prevenzione delle emissioni di COV nell'ambito dello stoccaggio dei prodotti le migliori tecniche disponibili consistevano nell'utilizzo di serbatoi a tetto galleggiante per lo stoccaggio di prodotti e materiali volatili, oppure nell'installazione di un tetto interno galleggiante qualora si fosse deciso di utilizzare i serbatoi a tetto fisso per lo stoccaggio di prodotti volatili; al tempo, i prodotti volatili venivano definiti come prodotti con tensione di vapore superiore a 14 kPa.

Le BAT Conclusions 2014 hanno introdotto una modifica (più restrittiva) in ordine alla definizione di prodotti volatili (superiori a 4 kPa e non più superiori a 14 kPa) e, di conseguenza, alla modalità di gestione e riduzione delle emissioni associate, optando, con riferimento ai serbatoi a tetto fisso, per un sistema di recupero vapori in luogo dell'installazione di un tetto interno galleggiante, mentre per quelli a tetto galleggiante sono stati previsti sistemi di tenuta ad elevata efficienza.

Precisa l'esponente che in data 8 aprile 2016 il Ministero disponeva il riesame complessivo con valenza di rinnovo dell'AIA 2011 e in data 11 luglio 2016 Esso Italiana S.r.l. presentava istanza al fine di adeguare la stessa alle BAT Conclusions 2014, entro il termine previsto dalla normativa applicabile (28 ottobre 2018).

Nell'ambito del procedimento di riesame dell'AIA 2011, in data 8 gennaio 2018, il Ministero trasmetteva il P.I.C. del 20 dicembre 2017, la cui prescrizione n. 45 disponeva *"Ai fini della riduzione delle frazioni più volatili degli idrocarburi e dei prodotti stoccati nei serbatoi a tetto fisso, il Gestore è tenuto ad installare su detti serbatoi un sistema di recupero di vapori, come da BAT 49. A tale riguardo il Gestore dovrà presentare, entro 6 (sei) mesi dal rilascio del rinnovo AIA, un programma che riguarda gli adeguamenti dei serbatoi indicati nella tabella seguente. I serbatoi che risultano attualmente fuori servizio dovranno essere adeguati prima del loro riutilizzo"* (contenuti del tutto analoghi erano stabiliti dalla prescrizione n. 46 con riferimento ai serbatoi a tetto galleggiante).

In vista della conferenza di servizi del 30 gennaio 2018, il gestore, con propria nota del 29 gennaio, osservava che la raffineria già rispettava pienamente la BAT 49 *"poiché per tutti i prodotti volatili ovvero aventi RVP>4kPa utilizza solo*

serbatoi a tetto galleggiante. Mentre i serbatoi a tetto fisso vengono utilizzati solo per lo stoccaggio dei prodotti aventi $RVP < 4kPa$ (gasoli, bitumi, oli combustibili e cherosene) e quindi non contenenti prodotti definibili come “volatili” in base alla definizione presente nelle BAT Conclusions 2014 (sez. “Definizioni” – “Composti di idrocarburi liquidi volatili: Derivati del petrolio con una pressione di vapore Reid (RVP) superiore a 4 kPa, quali nafta e aromatici”); precisava inoltre di aver “eseguito studi modellistici mediante l’impiego del software TANKS e recentemente validato tali risultati tramite survey strumentali sugli sfianti dei tetti fissi. Tali studi, effettuati con il supporto di consulenti esterni nel mese di -OMISSIS-su richiesta della Procura della Repubblica di Siracusa, mostrano come le emissioni provenienti dai serbatoi a tetto fisso della Raffineria siano dello stesso ordine di grandezza o di un ordine di grandezza inferiore rispetto a quelle dai tetti galleggianti dotati di presidi perfettamente funzionanti e quindi di impatto minoritario. Anche per tali ragioni, non si considera necessario l’intervento di installazione di un sistema di recupero dei vapori, sui serbatoi a tetto fisso della Raffineria” (p. 7).

La società ricorrente rappresenta di aver chiesto, pertanto, la modifica del P.I.C., tramite l’eliminazione della prescrizione, ma che in sede di conferenza di servizi del 30 gennaio 2018 non venivano accolte le osservazioni e le richieste, senza alcuna motivazione o discussione in merito.

In esito alla predetta conferenza di servizi, in data 20 febbraio 2018 il Ministero ne convocava una seconda, all’uopo trasmettendo il P.I.C. aggiornato del 15 febbraio 2018; la prescrizione n. 45 del menzionato P.I.C. disponeva che “Ai fini della riduzione delle frazioni più volatili degli idrocarburi e dei prodotti stoccati nei serbatoi a tetto fisso, il Gestore entro il 28 ottobre 2018 è tenuto a installare su detti serbatoi un sistema di recupero dei vapori, come da BAT 49. A tale riguardo il Gestore dovrà presentare entro 6 (sei) mesi dal rilascio del rinnovo AIA, un programma che riguarda gli adeguamenti dei serbatoi indicati nella tabella seguente. I serbatoi che risultano attualmente fuori servizio dovranno essere adeguati prima del loro riutilizzo” (contenuti del tutto analoghi erano stabiliti dalla prescrizione n. 46 con riferimento ai serbatoi a tetto galleggiante).

Evidenzia l’esponente che rispetto quindi alla precedente versione del P.I.C., la commissione istruttoria IPPC indicava che entro il 28 ottobre 2018 il gestore avrebbe dovuto installare il sistema di recupero dei vapori sui serbatoi a tetto fisso e l’installazione di un sistema di tenuta ad elevata efficienza sui serbatoi a tetto galleggiante, cioè, verosimilmente, in base all’assunto che - contrariamente a quanto affermato da Esso Italiana S.r.l. (e stabilito dalla stessa BAT 49) -, le misure previste dalla BAT 49 per il contenimento delle emissioni dai composti di idrocarburi liquidi volatili sarebbero applicabili anche ai serbatoi a tetto fisso e galleggiante della raffineria, posto che, come visto in premessa, la data del 28 ottobre 2018 costituisce il termine per l’implementazione delle BAT Conclusions 2014; l’inserimento di tale ultimo termine rende peraltro del tutto contraddittorie e perplesse le prescrizioni nn. 45 e 46 (ora, nn. 44 e 45 del P.I.C. allegato al riesame AIA), in quanto il gestore sarebbe tenuto ad implementare le misure prima della presentazione del programma per gli adeguamenti dei serbatoi, ovvero entro il primo dicembre 2018.

In seguito, il 26 febbraio 2018 il gestore trasmetteva al Ministero le proprie considerazioni, ribadendo quanto osservato in precedenza ed evidenziando altresì che “un approccio simile a quanto adottato dalla prescrizione di cui si discute non sembra condivisibile sotto un profilo di logicità, in quanto richiederebbe interventi non previsti dalle BAT; inoltre tali interventi non sono giustificabili sotto un profilo di costo in relazione al beneficio ambientale atteso. Da ultimo verrebbero prescritti tali interventi senza consentire al Gestore una verifica dell’efficacia delle significative misure già prescritte nell’ambito della riduzione COV della Raffineria” (p. 6).

Nell’ambito della conferenza dei servizi del 28 febbraio 2018, Esso Italiana S.r.l. sottolineava ancora una volta la propria posizione in merito alla questione, ma, come risulta dal verbale della riunione, la conferenza confermava comunque la prescrizione, senza alcuna motivazione atta a consentire di comprendere il ragionamento sotteso alle determinazioni delle Amministrazioni partecipanti.

Infine, tramite l’adozione del riesame AIA, il Ministero ha inteso imporre al gestore le stesse identiche prescrizioni contenute nel P.I.C. del 15 febbraio 2018: in particolare, l’installazione dei sistemi previsti dalla BAT 49 è stato prescritto per ben 148 serbatoi della raffineria entro il termine del 28 ottobre 2018.

Aggiunge la parte ricorrente che l’art. 1, comma 12, dell’AIA 2011 imponeva al gestore di presentare, entro 24 mesi dal rilascio dell’AIA stessa, un piano esecutivo per l’adozione delle migliori tecnologie disponibili su tutti i serbatoi della raffineria; tale piano era finalizzato alla successiva messa in opera degli interventi identificati in tempi congrui con la fattibilità tecnica.

In ottemperanza alla citata prescrizione, in data 30 settembre 2013, il gestore trasmetteva al Ministero il piano richiesto; con riferimento ai serbatoi a tetto fisso, tale piano specificava, fra le altre cose, che:

- “I serbatoi a tetto fisso sono utilizzati per prodotti poco volatili o non volatili, tipo gasoli, oli combustibili, basi per oli lubrificanti, paraffina, bitume, cherosene;
- tutti i prodotti sopra elencati hanno una tensione di vapore $< 1 kPa$;
- nella Raffineria di Augusta i prodotti leggeri vengono sempre stoccati in serbatoi a tetto galleggiante”.

Quanto ai serbatoi a tetto galleggiante contenenti prodotti volatili (non quelli oggetto del presente gravame, che non contengono prodotti volatili), il gestore specificava le attività svolte e previste per l’installazione di sistemi di tenuta ad elevata efficienza.

Il gestore riteneva, dunque, implementate le migliori tecnologie al tempo applicabili, come individuate anche dal D.M. 2007 e, per l'effetto, non considerava necessario eseguire ulteriori interventi sui serbatoi a tetto fisso.

In data 1 ottobre 2015, il Ministero trasmetteva il P.I.C. del 14 settembre 2015, con cui la commissione istruttoria IPPC prendeva atto dell'ottemperanza del gestore alla prescrizione di cui all'art. 1, comma 12, dell'AIA 2011, affermando altresì che *"i serbatoi di Raffineria sono già sostanzialmente dotati delle migliori tecnologie disponibili, ad esclusione di alcuni interventi di adeguamento individuati che sono comunque già in corso e che si concluderanno entro il 3 ottobre 2017"* (p. 16), interventi che interessavano solo alcuni serbatoi a tetto galleggiante contenenti prodotti volatili e, come già detto, non quelli oggetto del presente ricorso, in cui invece vengono stoccati prodotti con tensione di vapore inferiore a 4 kPa (serbatoi TK 505-510-767-739-603-605).

Le considerazioni del P.I.C. del 14 settembre 2015 sono state riportate, tal quali, anche nel riesame AIA che, come visto, ha riesaminato e sostituito l'AIA 2011 (p. 17).

La società ricorrente ha aggiunto di aver indicato in sede di istruttoria finalizzata al rilascio del riesame AIA che la raffineria ha eseguito studi modellistici mediante l'impiego del software TANKS e recentemente validato tali risultati tramite indagini strumentali sugli sfiati dei serbatoi a tetto fisso, nell'ambito dell'interlocuzione con la Procura della Repubblica di Siracusa.

Al riguardo, in data-OMISSIS-la Procura della Repubblica di Siracusa ha richiesto a Esso Italiana S.r.l., fra le altre cose, anche il *"monitoraggio del tetto di tutti i serbatoi contenenti prodotti volatili e/o mantenuti in condizioni di temperatura tali da generare emissioni diffuse (quali ad es. grezzo, virgin naphta, bitume ecc) per la verifica della presenza e della funzionalità di presidi atti a limitare l'emissione in atmosfera di vapori provenienti dagli stoccaggi (quali ad es. calze di contenimento sulle teste di supporti dei tetti galleggianti, guaine di contenimento sui tubi guida e sui tubi di calma dei tetti galleggianti ecc). Tale monitoraggio, con redazione di una specifica relazione che includa documentazione fotografica di ogni serbatoio controllato, dovrà essere completato entro 60 giorni; la relazione tecnica dovrà contenere anche un cronoprogramma attuativo per la realizzazione di tali sistemi, ove non presenti, ovvero per il loro ripristino, laddove non funzionanti, che non dovrà comunque eccedere una durata massima di 12 mesi, con garanzia fideiussoria pari al costo delle opere da attuare ed alla loro messa in esercizio che dovrà essere documentata dal Gestore entro 90 giorni"*.

Per quanto riguarda i serbatoi a tetto fisso contenenti gasoli, bitumi, oli combustibili e cherosene, tramite relazione a firma di consulenti esterni depositata in Procura il giorno -OMISSIS-, Esso Italiana S.r.l. proattivamente indicava che avrebbe condotto un monitoraggio anche sugli sfiati dei suddetti serbatoi (oltre a quelli con tetto galleggiante contenenti prodotti volatili), al fine di verificare i valori modellati dal software TANKS mediante analisi di campo; d'altra parte, i serbatoi a tetto galleggiante oggetto delle prescrizioni censurate, in quanto contenenti prodotti con tensione di vapore inferiore a 4 kPa e quindi non volatili, non venivano, per le ragioni precedentemente spiegate, incluse nelle attività monitoraggio.

Con successiva nota del -OMISSIS-, la Procura della Repubblica di Siracusa prendeva atto dell'adesione della raffineria alle prescrizioni impartite.

In seguito, gli studi effettuati con il supporto di consulenti esterni nel mese di -OMISSIS-su richiesta della Procura della Repubblica di Siracusa, mostrano come le emissioni provenienti dai serbatoi a tetto fisso della raffineria siano dello stesso ordine di grandezza o di un ordine di grandezza inferiore rispetto a quelle dai tetti galleggianti dotati di presidi perfettamente funzionanti e quindi di impatto trascurabile come risulta dalla relazione allegata che finalizza le conclusioni delle indagini strumentali fatte; per tale ragione, gli studi concludevano che non era opportuna alcuna azione mitigativa. La Procura della Repubblica di Siracusa, a valle dell'apporto dei propri consulenti tecnici, in data 13 novembre 2017, dichiarava che le opere indicate nel cronoprogramma in relazione ai serbatoi contenenti prodotti volatili erano *"congruenti con le prescrizioni"* del provvedimento di cui al superiore punto 1.

Esso Italiana S.r.l., sempre nell'ambito delle interlocuzioni con la Procura della Repubblica di Siracusa, sta già effettuando sostanziali interventi ai fini della riduzione delle emissioni di COV della raffineria, interventi di cui il Ministero è perfettamente edotto: tra questi, ad esempio, quelli relativi alla copertura delle vasche degli impianti di trattamento acque della raffineria, che consentiranno una riduzione di circa l'80% delle associate emissioni diffuse di COV, comunicate dal gestore in data 28 gennaio 2018 e assentite dallo stesso Ministero con P.I.C. del 15 febbraio 2018.

Ciò, unito ad altri interventi previsti dall'AIA 2011, quali ad esempio la realizzazione e messa in esercizio di impianti di recupero vapori ai pontili di carico e scarico dei prodotti, in via di completamento, porterà ad una significativa riduzione delle emissioni diffuse di COV della raffineria nel suo complesso.

Anche per tali ragioni, unitamente alle possibili interferenze dell'implementazione delle misure richieste con quelle imposte dalla Procura della Repubblica di Siracusa, Esso Italiana S.r.l. ha richiesto al Ministero di rettificare quanto prescritto in ordine ai serbatoi, e resta a tutt'oggi in attesa di riscontro, lamentando che le determinazioni del Ministero, di impossibile attuazione nei tempi prescritti, determinano un grave danno economico, allo stato stimabile in circa Euro 80 milioni, il tutto, peraltro, senza che venga apportato alcun apprezzabile beneficio ambientale.

Esso Italiana S.r.l. ha pertanto proposto ricorso - depositato in data 20 agosto 2018 - avanzando le domande in epigrafe.

1.1. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero dell'Ambiente - Direzione Generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni ambientali, la Presidenza della Regione



Siciliana, l'ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, il Ministero dell'Ambiente - Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque ed il Comune di Melilli, contrastando le domande avanzate dalla società ricorrente.

1.2. Dopo il rinvio della trattazione della domanda cautelare - disposto alla camera di consiglio del giorno 20 settembre 2018 - alla camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2018 il difensore della società ricorrente ha dichiarato, come da verbale, di rinunciare alla domanda cautelare e, pertanto, il Presidente ha disposto la cancellazione della causa dal ruolo delle cautelari.

1.3. Con ricorso per motivi aggiunti - depositato in data 24 dicembre 2018 - Esso Italiana S.r.l. ha avverso la nota prot. DVA n. 0022392 del 8 ottobre 2018, nella parte indicata in epigrafe e, ove occorra, la nota della Commissione AIA-IPPC prot. n. CIPPC/955 del 20 agosto 2018, nonché ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso.

1.4. Con atto di intervento *ad adiuvandum* - depositato in data 19 marzo 2020 - Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l., cessionaria del ramo d'azienda cui fa capo la raffineria, ha chiesto l'accoglimento del ricorso e l'annullamento degli atti gravati.

1.5. Con ordinanza 2 marzo 2021, n. 666:

- è stata disposta ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm. la riunione dei ricorsi iscritti ai nn. r.g. 1406/2018 e 2132/2018, considerata la connessione fra gli stessi;

- è stata disposta consulenza tecnica d'ufficio (art. 67 cod. proc. amm.) volta ad accertare:

“- quale sia il parco serbatoi per lo stoccaggio delle materie prime da lavorare e dei prodotti intermedi e finiti della raffineria in questione; all'uopo dovranno essere elencati tutti i serbatoi presenti, ciascuno individuato da apposito numero identificativo;

- quali materie prime e prodotti intermedi e finiti vengono stoccati nei serbatoi presenti (all'uopo, per ciascuno di essi, individuato da apposito numero identificativo, verrà indicato quale materia prima o prodotto intermedio o finito viene stoccato); in particolare, dovrà specificarsi se nei serbatoi siano stoccati composti di idrocarburi liquidi volatili, ossia i derivati del petrolio con una pressione di vapore Reid (RVP) superiore a 4 kPa;

- se, in relazione al parco serbatoi della raffineria in questione, emergono difformità rispetto alla BAT n. 49 (BAT Conclusions 2014, pubblicate in G.U.U.E. 28 ottobre 2014);”.

Con la predetta ordinanza è stato nominato consulente tecnico d'ufficio il coordinatore del Corso di Laurea Magistrale in Ingegneria Chimica dell'Università degli Studi di -OMISSIS-, con facoltà di delega ad un docente da individuarsi da parte del medesimo coordinatore tra quelli che per specifica competenza siano ritenuti più idonei allo svolgimento dell'incarico di cui trattasi.

1.6. In data 11 marzo 2021, coma da verbale, il prof. -OMISSIS-, nominato ausiliario, ha prestato giuramento.

1.7. Con successiva ordinanza 29 giugno 2021, n. 2138, in ragione delle istanze di proroga depositate dal consulente tecnico d'ufficio, dell'istanza di ridefinizione dei termini della consulenza tecnica d'ufficio avanzata da Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l. e dell'istanza di rinvio della trattazione del ricorso all'udienza di merito avanzata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, è stata rimodulata la tempistica degli adempimenti posti a carico del consulente tecnico d'ufficio e delle parti nonché dei loro consulenti tecnici.

1.8. Con ordinanza 25 novembre 2021, n. 3505, vista la relazione finale relativa alla consulenza tecnica depositata dal consulente tecnico d'ufficio in data 30 giugno 2021, unitamente agli allegati nella stessa relazione richiamati (deposito nel fascicolo iscritto al n. r.g. 2132/2018) e la relazione finale relativa alla consulenza tecnica comprensiva delle risposte alle osservazioni fatte dal consulente tecnico di parte del Ministero della Transizione Ecologica depositata dal consulente tecnico d'ufficio in data 6 settembre 2021, unitamente alle osservazioni del consulente tecnico di parte del Ministero della Transizione Ecologica (deposito nel fascicolo iscritto al n. r.g. 2132/2018; analogo deposito nel fascicolo iscritto al n. r.g. 1406/2018 è del giorno 8 settembre 2021), è stato ritenuto necessario - in ragione della complessità delle questioni tecniche agitate e della sensibilità della *res controversa* - il richiamo del nominato C.T.U. per procedere (sempre nel rispetto del principio secondo cui consulenti tecnici di parte e i difensori possono intervenire alle operazioni del consulente tecnico d'ufficio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 67, comma 3, lett. b) cod. proc. amm.):

“- al prelievo di un numero di campioni da altrettanti serbatoi che rappresentino il 30% del complessivo parco serbatoi della raffineria in questione, escludendo dal computo quelli in manutenzione e quelli fuori servizio (in quanto verosimilmente negli stessi non risultano allo stato stoccati materie o prodotti);”

precisando altresì che

“- il C.T.U. prescindere dal prelievo di campioni dai sei (6) serbatoi già indicati nella relazione finale;

- con riferimento alla detta percentuale (30%), metà sarà scelta dal C.T.U., tenendo conto dei serbatoi (e dei relativi prodotti ivi stoccati) più significativi ai fini della presente vicenda controversa (e declinando nella relazione le ragioni della scelta effettuata), mentre la restante metà dovrà essere individuata tramite sorteggio a cura dello stesso C.T.U. alla presenza delle parti;”.

Sono stati, pertanto, assegnati nuovi termini per la trasmissione dello schema di relazione alle parti nonché ai consulenti tecnici, per la formulazione da parte di questi di osservazioni e conclusioni e per il deposito della relazione finale (nella quale dare conto delle osservazioni e delle conclusioni dei consulenti di parte e prenderà specificamente posizione su di

esse).

1.9. Con ordinanza 19 gennaio 2022, n. 180 sono stati resi i chiarimenti richiesti dall'ausiliario con nota depositata in data 3 dicembre 2021 - in ordine all'anticipazione delle spese - ed è stato assegnato all'ausiliario un fondo spese posto provvisoriamente a carico delle parti ricorrenti in solido fra loro.

1.10. All'udienza pubblica del giorno 27 aprile 2022, in ragione del deposito da parte del consulente tecnico d'ufficio, in data 15 aprile 2022, della replica alle controdeduzioni delle parti alla relazione tecnica dell'ausiliario è stato disposto il rinvio della trattazione del ricorso alla udienza pubblica del giorno 8 giugno 2022 al fine di consentire a tutte le parti di interloquire.

E' stato disposto, altresì, il mantenimento delle campionature acquisite in sede di consulenza tecnica sino alla data di rinvio, oltre all'invio di copia del verbale, a cura della Segreteria, al consulente tecnico.

Infine, è stata disposta la convocazione del consulente tecnico d'ufficio per l'udienza di rinvio.

B) Ricorso iscritto al n. r.g. 2132/2018.

1. La ricorrente Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l. rappresenta di aver acquisito in data 30 novembre 2018 da Esso Italiana S.r.l. il ramo di azienda cui fa capo la raffineria situata nei Comuni di Augusta e Melilli interessata dai provvedimenti gravati.

L'attività di gestione della raffineria, precisa la deducente, è soggetta, ai sensi del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, ad autorizzazione integrata ambientale, nel caso specifico rilasciata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con Decreto prot. DVA_DEC-2011-0000519 del 16 settembre 2011, recentemente riesaminata con il Decreto ministeriale n. 158 del 8 maggio 2018, ed allegato Parere Istruttorio Conclusivo ("P.I.C."), recante "*Riesame complessivo dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata con decreto n. DVA-DEC-2011-000519 del 16 settembre 2011, come aggiornata dal D.M. n. 250 del 25 novembre 2015, dal D.M. n. 301 del 23 dicembre 2015 e dal D.M. n. 358 del 5 dicembre 2016, per l'esercizio della raffineria della Società Esso Italiana S.r.l., ubicata nei Comuni di Augusta e Melilli (SR)*".

Aggiunge la ricorrente che gli atti relativi al riesame AIA sono stati gravati dalla dante causa Esso Italiana S.r.l. con ricorso R.G. 1406/2018, mentre i provvedimenti dalla stessa avversati, oltre che essere affetti da vizi propri, fanno riferimento al riesame AIA, della quale asseritamente perpetuano le illegittimità già a suo tempo denunciate da Esso Italiana S.r.l.

La deducente ha quindi sostanzialmente richiamato le conclusioni contenute nel ricorso R.G. 1406/2018, osservando, altresì, che a mezzo della nota dell'8 ottobre 2018, impugnata con il ricorso in esame, il Ministero ha rigettato l'istanza di rettifica/modifica avanzata da Esso Italiana S.r.l.; tuttavia, la medesima nota conferma, da un lato, che la prescrizione n. 44 del P.I.C. non indica la finalità ed i requisiti dell'adeguamento da essa richiesto e, dall'altro, che le misure imposte sarebbero volte a raggiungere riduzioni di emissioni diffuse ulteriori rispetto a quanto stabilito dalle BAT Conclusions 2014, in quanto - benché i serbatoi in questione non contengano composti idrocarburi volatili - le "frazioni" degli stessi potrebbero causare emissioni diffuse nell'ambiente, anche in funzione delle possibili variazioni delle condizioni ambientali.

1.1. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio Direzione Generale per le valutazioni e autorizzazioni ambientali, la Commissione Istruttorie Autorizzazione Integrata Ambientale IPPC, la Regione Siciliana - Presidenza, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale Ministero ISPRA, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale Salvaguardia Territorio e Acque, il Comune di Melilli e il Comune di Augusta.

1.2. Con istanza cautelare ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm. è stata chiesta la sollecita fissazione dell'udienza di trattazione del giudizio.

Con decreto 26 marzo 2020, n. 184, ex art. 84 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, è stata respinta la domanda di misura cautelare.

Con ordinanza 27 aprile 2020, n. 361, ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm., è stata fissata l'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2020 per la trattazione del merito del ricorso.

1.3. Le ulteriori fasi del processo sono già state descritte nei precedenti punti A) 1.5. e ss. in Fatto.

2. All'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2022, chiamati insieme i ricorsi nn. r.g. 1406/2018 e 2132/2018, riuniti con ordinanza n. 666 del 2 marzo 2021, erano presenti i difensori delle parti, come da verbale, nonché il consulente tecnico d'ufficio, prof. -OMISSIS-, e il consulente tecnico della Esso Italiana S.r.l., prof.ssa -OMISSIS-.

È stato udito il consulente tecnico d'ufficio, che ha illustrato la propria consulenza tecnica, anche alla luce dei rilievi mossi, da ultimo, dal Ministero della Transizione Ecologica con deposito del 17 maggio 2022; è stata, altresì, udito il consulente tecnico della Esso Italiana S.r.l.

Le parti hanno ribadito le loro richieste e conclusioni; quindi, dopo la discussione, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

1. Ferma la disposta (con ordinanza 2 marzo 2021, n. 666) riunione dei ricorsi iscritti ai nn. r.g. 1406/2018 e 2132/2018

ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm., considerata la connessione fra gli stessi, il Collegio procede all'esame, innanzitutto, del ricorso iscritto al n. r.g. 1406/2018.

A) Ricorso iscritto al n. r.g. 1406/2018.

A.1. Giova premettere che con atto di intervento depositato in data 19 marzo 2020 Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l. ha rappresentato che in data 30 novembre 2018, con atto di cessione di ramo d'azienda, la ricorrente Esso Italiana S.r.l. ha ceduto alla stessa Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l. il ramo d'azienda cui fa capo la raffineria, ivi incluse "(vi) le Controversie relative al Ramo d'Azienda"; per l'effetto, l'interventore ha argomentato di essere subentrata nella titolarità dei rapporti giuridici relativi alla raffineria e ha proposto intervento, in qualità di successore a titolo particolare nella situazione giuridica controversa, ai sensi e per gli effetti dell'art. 111 cod. proc. civ., facendo proprie le domande, eccezioni, deduzioni, argomentazioni e difese spiegate con l'atto introduttivo e i motivi aggiunti.

Ciò premesso, sul punto va evidenziato che ai sensi dell'art. 111 cod. proc. civ. - applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno di cui all'art. 39 cod. proc. amm. (cfr. T.A.R. Liguria, sez. I, 11 agosto 2020, n. 582) - "In ogni caso il successore a titolo particolare può intervenire o essere chiamato nel processo e, se le altre parti vi consentono, l'alienante o il successore universale può esserne estromesso" (comma terzo).

Nel caso in esame, l'intervento nel processo del successore a titolo particolare non determina l'automatica estromissione dell'alienante, senza l'autorizzazione delle controparti, considerato che la regola generale (art. 111, comma primo, cod. proc. civ.) prevede che "Se nel corso del processo si trasferisce il diritto controverso per atto tra vivi a titolo particolare, il processo prosegue tra le parti originarie" (cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 6 luglio 2010, n. 4321; T.A.R. Liguria, sez. I, 30 dicembre 2020, n. 983).

A.2. In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni frapposte dal Comune di Melilli in relazione al ricorso introduttivo del giudizio.

- Con la prima, è stata sostenuta l'inammissibilità del gravame per omessa impugnazione della prescrizione *sub* art. 3 D.M. impugnato («Il Gestore è tenuto al rispetto di tutte le prescrizioni legislative e regolamentari in materia di tutela ambientale, anche se emanate successivamente al presente decreto, ed in particolare quelle previste in attuazione della legge 26 ottobre 1995, n. 447, e dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e loro successive modifiche ed integrazioni»). Nel caso in esame con delibera della Giunta Regionale n. 268 del 18 luglio 2018 è stato approvato il "Piano regionale della qualità dell'Aria" che, essendo norma di carattere secondario, il Gestore deve rispettare ed eseguire – ai sensi dell'art. 3 del D.M. impugnato – anche se intervenuta successivamente all'A.I.A..

Alla parte ricorrente è asseritamente dunque precluso in questa sede porre in discussione le prescrizioni nn. 44 e 45 che, sebbene possano in astratto configurarsi come più rigorose rispetto alle BAT 49, sono comunque da osservare perché tale obbligo per il Gestore refluisce dalla prescrizione dell'art. 3 del D.M. impugnato, che è in linea con lo specifico strumento di programmazione della qualità dell'aria.

L'eccezione è infondata.

Il Collegio ritiene che in ragione della natura generale ed astratta, - peraltro riferita anche prescrizioni future - dell'art. 3 del D.M. avversato nessun onere di impugnazione (per radicale carenza di immediata e diretta lesività) gravava sulla parte ricorrente.

Invero, alcuna vulnerazione della sfera giuridica poteva essere prodotta *ex se* dal citato art. 3 del D.M., discendendo semmai la lesione dalle concrete misure attuative delle prescrizioni legislative e regolamentari in materia di tutela ambientale.

- Con la seconda, il Comune di Melilli ha eccepito l'acquiescenza alle indicazioni delle BAT 49.

Per il Comune di Melilli se la società ricorrente ha negli anni 2015/2016 spontaneamente adeguato gran parte dei propri serbatoi a tetto galleggiante della raffineria alle BAT 49 tale circostanza di fatto comporta, in via logica, la conclusione che la stessa ha ritenuto, ai fini di tutela dell'ambiente e di qualità dell'aria, necessario un intervento finalizzato ad abbattere le emissioni in atmosfera dei C.O.V. che ha per "*facta concludentia*" ritenuto eccessive; a fronte di tale virtuoso comportamento spontaneamente attuato anteriormente all'adozione dell'A.I.A. non è credibile la tesi che tenderebbe a dimostrare che le BAT 49 non sarebbero applicabili alla raffineria in questione.

E' quindi la stessa società ricorrente che, attuando – ancor prima dell'adozione dell'A.I.A. dell'8 maggio 2018 (D.M. 158/2018) – sulla propria raffineria interventi per l'adeguamento dei propri serbatoi alle più recenti tecnologie del settore (attraverso l'installazione dei "sistemi di tenuta ad elevata efficienza" stabiliti dalla direttiva europea del Parlamento e del Consiglio 2010/75/UE sulle "emissioni industriali" seguite dalla decisione di esecuzione della Commissione del 9 ottobre 2014), ha ritenuto insufficienti le misure implementate per l'abbattimento delle emissioni di C.O.V. in atmosfera, con la conseguenza che l'acquiescenza spontaneamente adottata rende inammissibile il ricorso per difetto d'interesse a ricorrere. L'eccezione è infondata.

È sufficiente osservare che la pretesa demolitoria avanzata dalla società ricorrente è volta ad ottenere l'annullamento delle prescrizioni avversate nella misura in cui impongono misure "ulteriori" rispetto alle BAT Conclusions.

A.3. Il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1406/2018 è stato affidato ai seguenti motivi:

- con il primo, la società ricorrente ha dedotto i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della L. 241/1990. Eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria.*

Ingiustizia manifesta. Travisamento dei fatti. Irragionevolezza dell'operato amministrativo.

Lamenta la deducente che con i provvedimenti impugnati, il Ministero ha richiesto di effettuare dei gravosissimi interventi, non previsti dalle BAT Conclusions 2014; la BAT n. 49, richiamata dalla prescrizione impugnata, prevede l'installazione di un sistema di recupero di vapori e di sistemi di tenuta ad elevata efficienza solo ed esclusivamente per quei serbatoi a tetto fisso e galleggiante contenenti composti di idrocarburi liquidi volatili, ossia i derivati del petrolio con una pressione di vapore Reid (RVP) superiore a 4 kPa, quali nafta e aromatici, e non si presta ad interpretazioni diverse, anche più estensive, quali quelle evidentemente adottate dal Ministero con gli atti impugnati.

Aggiunge la deducente che, in punto di fatto, i serbatoi a tetto fisso della raffineria, contengono, anche per ragioni di sicurezza, solo prodotti non volatili, con una pressione di vapore minore di 4 kPa e che i composti di idrocarburi liquidi volatili vengono tutti stoccati in serbatoi a tetto galleggiante, salvo quelli oggetto del presente gravame (serbatoi TK 505-510-767-739-603-605, contenenti prodotti non volatili).

Le superiori circostanze sono state rappresentate dal gestore a più riprese, sia nell'ambito della istruttoria volta al rilascio del riesame AIA, sia in sede di ottemperanza alle prescrizioni dettate dall'AIA 2011; tuttavia, il Ministero non ha ritenuto di tenere in alcun conto le osservazioni presentate dal gestore.

Tale carenza di istruttoria, lamenta la deducente, è tanto più grave se si considera che:

come noto anche al Ministero, nell'ambito dell'interlocuzione con la Procura della Repubblica di Siracusa, Esso Italiana S.r.l. ha effettuato dei monitoraggi sugli sfiati dei serbatoi a tetto a fisso, che mostrano come le emissioni provenienti da detti serbatoi comportino un impatto assolutamente trascurabile (evidenze peraltro giudicate congrue dagli stessi consulenti tecnici della Procura, che infatti non hanno ravvisato la necessità di richiedere alla Esso Italiana S.r.l. di porre in essere alcuna azione mitigativa rispetto a detti serbatoi);

il Ministero aveva già, nel 2015, affermato che i serbatoi della raffineria fossero conformi alle migliori tecnologie disponibili;

il gestore sta già procedendo ad importanti interventi di riduzione delle emissioni di VOC della raffineria, quali ad esempio il completamento della realizzazione di impianti di recupero vapori ai pontili di carico e scarico dei prodotti, come da AIA 2011, e la copertura delle vasche di trattamento delle acque.

Quanto sopra - conclude l'esponente - è sufficiente a dimostrare l'assoluta carenza di istruttoria ed irragionevolezza da cui sono irrimediabilmente affetti gli atti impugnati.

- con il secondo motivo, la società ricorrente ha dedotto i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 29-septies del D.Lgs. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione sotto altro profilo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della L. 241/1990 sotto altro profilo. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta. Sviamento di potere.*

L'esponente argomenta che qualora, tramite le prescrizioni contestate, il Ministero avesse inteso imporre degli interventi più stringenti rispetto a quelli indicati nelle BAT Conclusions 2014 - del che, non vi è traccia alcuna nella istruttoria - avrebbe dovuto osservare il dettato dell'art. 29-septies del D.Lgs. n. 152/2006; invero, presupposto cardine ai fini dell'applicabilità di misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili è l'esistenza di uno strumento di programmazione o pianificazione ambientale, quale ad esempio la pianificazione in materia di emissioni in atmosfera, strumenti che attualmente non risultano essere adottati dalla Regione Sicilia.

E' lo stesso Ministero a darne conferma nel riesame AIA, nella misura in cui ha indicato che il piano regionale di tutela di qualità dell'aria - che peraltro non include le prescrizioni impugnate - non era ancora stato approvato e che le misure ivi previste (e come visto, comunque diverse da quelle oggetto del presente ricorso) non sarebbero perciò potute essere prese in considerazione nell'ambito del procedimento di riesame dell'AIA (pp. 33-34 del riesame AIA).

In secondo luogo, il Ministero avrebbe dovuto rappresentare l'eventuale esistenza di strumenti di pianificazione e programmazione, unitamente ai motivi per cui riteneva di dover derogare alle migliori tecniche disponibili, in sede di conferenza di servizi: di tutto ciò non vi è traccia alcuna nei verbali delle conferenze tenutesi ai fini del rilascio del riesame AIA.

Qualora il Ministero abbia inteso derogare alle BAT Conclusions 2014, piuttosto che invocarne - erroneamente - l'applicazione, come sembra peraltro evincersi dal tenore letterale delle prescrizioni impugnate, i provvedimenti impugnati sono illegittimi anche sotto questo profilo;

- con il terzo motivo, la società ricorrente ha dedotto i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione sotto altro profilo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della L. 241/1990 e del principio del legittimo affidamento. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta, contraddittorietà ed illogicità.*

Secondo l'esponente, nell'imporre al gestore l'esecuzione degli interventi oggetto del presente ricorso, il Ministero ha mutato del tutto il proprio orientamento sul punto, espresso sia in sede regolamentare, sia in sede di verifica di ottemperanza delle prescrizioni dell'AIA 2011.

Segnatamente, il D.M. 2007 è assai chiaro nel prevedere che ai fini della prevenzione delle emissioni di COV nell'ambito dello stoccaggio dei prodotti, le migliori tecniche disponibili consistevano nell'utilizzo di serbatoi a tetto galleggiante per lo stoccaggio di prodotti e materiali volatili; solo nel caso in cui l'operatore avesse ritenuto di utilizzare i serbatoi a tetto fisso per lo stoccaggio di prodotti volatili, venivano previste delle misure atte a contenere le associate emissioni di COV.

La BAT 49, ribadisce parte ricorrente, non introduce alcuna modifica rispetto all'impostazione sopra descritta; d'altra parte, l'approccio dettato sia dal D.M. 2007, sia dalla BAT n. 49 è stato assai di recente seguito dal Ministero nell'ambito dell'istruttoria volta a verificare la congruità del piano esecutivo per l'adozione delle migliori tecnologie disponibili su tutti i serbatoi della raffineria, come da AIA 2011.

In particolare, in data 1 ottobre 2015, e quindi, peraltro, dopo la pubblicazione delle BAT Conclusions 2014, il Ministero ha trasmesso il P.I.C. del 14 settembre 2015, con cui la commissione istruttoria IPPC ha affermato che *"i serbatoi di Raffineria sono già sostanzialmente dotati delle migliori tecnologie disponibili"* (conclusione riportata anche nel riesame AIA, p. 17).

Da quanto sopra esposto, consegue - secondo la deducente - che gli atti impugnati contrastano con il principio del legittimo affidamento, di origine comunitaria ed oggi normato dall'art. 1 della legge 241/1990, che impone all'Amministrazione l'attenta salvaguardia delle situazioni soggettive consolidatesi per effetto di atti o comportamenti idonei ad ingenerare il ragionevole affidamento del destinatario circa la bontà e quindi la stabilità delle stesse.

Sul piano oggettivo, la circostanza che i serbatoi della raffineria fossero conformi alle migliori tecnologie disponibili è stato assentito espressamente dal Ministero tramite specifica istruttoria; sul piano soggettivo, Esso Italiana S.r.l. ha spiegato (più volte) i motivi posti a fondamento della propria posizione in ordine alle BAT Conclusions 2014; sul piano cronologico, la conformità dei serbatoi della raffineria alle migliori tecnologie disponibili è stato riconosciuto dal Ministero con la trasmissione del P.I.C. in data 1 ottobre 2015.

Per la deducente, inoltre, la contraddittorietà ed illogicità del comportamento adottato dal Ministero si riflette nella formulazione stessa delle prescrizioni impugunate che richiedono: entro il 24 ottobre 2018, l'installazione del sistema di recupero vapori e di tenuta ad elevata efficienza sui serbatoi a tetto fisso e galleggiante della raffineria ed entro il primo dicembre 2018 la presentazione del programma per gli adeguamenti di detti serbatoi, che non potrebbe che precedere l'implementazione delle misure prescritte.

Detti termini sono assolutamente non raggiungibili in quanto l'installazione delle misure richieste sui complessivi 148 serbatoi della raffineria richiederebbe fra i 5 e 10 anni mentre la progettazione di un intervento così vasto e complesso richiederebbe almeno due anni.

Infine, detti interventi verosimilmente interferirebbero con quelli prescritti dalla Procura della Repubblica di Siracusa; - con il quarto motivo, la società ricorrente deduce i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione sotto altro profilo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della L. 241/1990 sotto altro profilo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. 241/1990. Eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione, contraddittorietà e perplessità.*

Lamenta la deducente che il Ministero non si è neppure curato di spiegare i motivi posti a fondamento delle proprie determinazioni in ordine all'adeguamento dei serbatoi, limitandosi, in sede di conferenza di servizi, semplicemente a confermare quanto prescritto; detto onere motivazionale era tanto più doveroso se si considera che:

- il Ministero, in assenza di elementi regolamentari e/o normativi nuovi, ha ritenuto di mutare completamente il proprio precedente e anche recente orientamento in merito all'applicazione delle migliori tecniche disponibili ai serbatoi a tetto fisso e galleggiante;

- Esso Italiana S.r.l. sta già intraprendendo importanti interventi di riduzione delle emissioni di COV;

- gli studi effettuati da consulenti terzi evidenziano come le emissioni provenienti dagli sfiati dei serbatoi a tetto fisso della Raffineria comportino un impatto minoritario;

- gli interventi richiesti dal Ministero comportano un costo ingentissimo, allo stato stimato in circa Euro 80 ML.

In merito, la giurisprudenza ha avuto modo di confermare, in generale, che il difetto di motivazione sussiste tutte le volte in cui non sia dato comprendere in base a quali dati specifici, fattuali e normativi, sia stata operata la scelta della pubblica amministrazione e non sia pertanto possibile ricostruire l'iter logico giuridico seguito dall'Autorità per giungere alla decisione contestata e che se deve riconoscersi all'Amministrazione il potere di riesaminare il complesso delle circostanze di fatto, occorre però che, in ossequio ai principi di logicità, di coerenza e di non contraddizione, che reggono l'agire dell'Amministrazione, la formazione di un convincimento di segno opposto al precedente sia sorretta da adeguate ragioni giustificatrici; inoltre, l'onere motivazionale è accentuato in ipotesi nella quale si è in presenza di una valutazione di affidabilità reiterata negli anni dalla medesima amministrazione;

- con l'ultimo motivo la società ricorrente ha dedotto i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione sotto altro profilo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della L. 241/1990 sotto altro profilo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 41 della Costituzione. Ingiustizia manifesta. Violazione del principio di proporzionalità. Irragionevolezza manifesta.*

Lamenta la deducente che la richiesta da parte del Ministero, con i provvedimenti e gli atti impugnati, dell'effettuazione di gravosi interventi, anche a fronte dell'impatto del tutto trascurabile delle emissioni, quali ad esempio quelli provenienti dagli sfiati dei serbatoi a tetto fisso, si risolve inevitabilmente anche in una lesione del principio di proporzionalità.

Sul punto la parte ricorrente ha richiamato la giurisprudenza (europea e domestica) secondo la quale tale principio richiede che gli atti adottati non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere

a quella meno gravosa e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti; aggiunge la deducente che la stessa nozione di migliori tecniche disponibili costituisce una estrinsecazione del principio di proporzionalità, volto al bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco.

Nel caso che occupa è possibile stimare in via preliminare in una cifra pari a circa Euro 80 ML i costi per l'adeguamento di tutti i serbatoi di cui alle prescrizioni qui impugnate. Tali interventi comporterebbero - solo - una riduzione di COV stimata in circa 50 ton/anno - inferiore al 5% del totale dei COV di Raffineria emessi nell'anno 2017: ogni tonnellata di COV non emessa costerebbe quindi circa Euro 120.000,00 (calcolo eseguito applicando la metodologia di calcolo dell'investimento elaborata da Concawe e riportata sul Documento della Commissione Europea "Integrated Pollution Prevention and Control: Reference Document on Economics and Cross-Media Effects - July 2006", ciclo vita di 20 anni con un valore attualizzato dell'investimento al 4% del capitale ed aggiungendo i costi operativi annuali).

Il valore limite massimo di costo sostenibile per l'abbattimento delle COV in Italia è stimato in Euro 1.100,00/tonnellata così come pubblicato nel Documento della Commissione Europea "Integrated Pollution Prevention and Control: Reference Document on Economics and Cross-Media Effects - July 2006".

Emerge, dunque, l'illegittimità degli atti impugnati anche sotto questo profilo, posto che gli interventi richiesti superano di ben oltre 100 volte il costo giudicato sostenibile per l'abbattimento dei COV.

A.4. Il ricorso introduttivo del giudizio n. r.g. 1406/2018 merita di essere accolto nei termini in appresso specificati.

A.4.1. Giova premettere che la BAT 49 - Decisione di esecuzione della Commissione del 9 ottobre 2014 che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (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 - così stabilisce: "Al fine di ridurre le emissioni di COV nell'atmosfera provenienti dallo stoccaggio di composti di idrocarburi liquidi volatili, la BAT consiste nell'utilizzo di serbatoi a tetto galleggiante dotati di sistemi di tenuta ad elevata efficienza o di serbatoi a tetto fisso collegati ad un sistema di recupero dei vapori".

Per la stessa Decisione di esecuzione della Commissione del 9 ottobre 2014 che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (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, si definiscono "Composti di idrocarburi liquidi volatili" i "Derivati del petrolio con una pressione di vapore Reid (RVP) superiore a 4 kPa, quali nafta e aromatici".

A.4.2. La disposta consulenza tecnica d'ufficio (cfr. ordinanze 2 marzo 2021, n. 666 e 25 novembre 2021, n. 3505) ha consentito di pervenire alle seguenti conclusioni:

a) quanto al primo quesito, il parco serbatoi della raffineria in questione - così come riportato nella relazione dell'ausiliario depositata in data 15 marzo 2022 - si compone di 221 serbatoi:

- 164 serbatoi sono in servizio;
- 15 serbatoi sono in manutenzione (7 a tetto fisso; 8 a tetto flottante);
- 42 serbatoi sono momentaneamente fuori servizio (30 a tetto fisso; 12 a tetto flottante).

Relativamente ai serbatoi in servizio:

- 106 sono a tetto fisso e, secondo le dichiarazioni dell'azienda, contengono prodotti con tensione di vapore Reid minore di 4 kPa;
- 58 sono serbatoi a tetto flottante, contenenti sostanze con tensione di vapore Reid sia maggiore che minore di 4 kPa.

Va precisato che detta "fotografia" del parco serbatoi diverge leggermente rispetto a quella racchiusa relazione tecnica depositata in data 8 settembre 2021 (che rappresenta un parco di 221 serbatoi: 171 in servizio, 10 in manutenzione e 40 fuori servizio; relativamente ai serbatoi in servizio 111 a tetto fisso e 70 a tetto flottante) in ragione della variabilità delle condizioni d'utilizzo dei serbatoi stessi, determinata dalle esigenze operative.

Sulla descrizione del parco serbatoi racchiusa nella prima relazione dell'ausiliario il consulente tecnico del Ministero per la Transizione Ecologica ha osservato la sussistenza di differenze rispetto a quanto dichiarato dal gestore in sede di istruttoria per il rilascio dell'AIA e riportato nell'AIA medesima (differenze dipendenti probabilmente da esigenze di esercizio, osserva lo stesso consulente di parte); per lo stesso consulente di parte la suddetta flessibilità di utilizzo dei serbatoi è un elemento rilevante, in quanto il corretto utilizzo degli stessi non può essere accertato una volta per tutte, ma dovrebbe essere verificato ogni qualvolta intervenga una modifica dell'utilizzo dei serbatoi e delle relative condizioni di esercizio.

Sul punto, il Collegio ritiene corretta la considerazione sviluppata dal consulente tecnico d'ufficio nella prima relazione e cioè che - fermo che non era stato richiesto all'ausiliario di verificare la congruenza delle specifiche degli stoccaggi - è responsabilità dell'azienda utilizzare correttamente i serbatoi di stoccaggio in relazione alle loro caratteristiche costruttive ed è compito delle autorità competenti procedere alla verifica che ciò avvenga realmente, sanzionando eventuali inadempienze;

b) quanto al secondo quesito, sempre nella prima relazione dell'ausiliario di questo Tribunale si evidenzia che dopo aver proceduto al prelievo di n. 6 campioni di prodotti da altrettanti serbatoi - sia a tetto fisso che a tetto flottante - sono state effettuate delle misure di tensione di vapore alla temperatura di 38°C (di poco superiore alla temperatura di 37.8 °C alla quale viene misurata la tensione di vapore Reid) nel laboratorio di Impianti Chimici del Dipartimento di Ingegneria dell'Università degli Studi di -OMISSIS- (con un'apparecchiatura sperimentale i cui dettagli sono forniti nell'allegato 4,

unitamente alla descrizione del metodo di misura adottato) e le misure sperimentali di tensione di vapore effettuate hanno fornito tutti valori inferiori a 4 kPa, coerentemente con quanto dichiarato da Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l.

L'ausiliario ha osservato che sebbene l'apparecchiatura impiegata non corrisponde a quella descritta dalla norma ASTM-D-323 le misure effettuate hanno un margine di errore massimo del 15%.

A fronte di un rilievo del consulente tecnico del Ministero della Transizione Ecologica – circa la carenza di motivazione della scelta di effettuare il campionamento solo su alcune delle sostanze stoccate – l'ausiliario ha osservato che la scelta dei campionamenti da effettuare è stata fatta in modo del tutto casuale, con la sola condizione imposta (dallo stesso consulente tecnico d'ufficio) di prelevare campioni di diverse tipologie di prodotti stoccati; il consulente tecnico d'ufficio ha precisato, altresì, che poiché le misure effettuate sui singoli campioni riguardavano la tensione di vapore a 38°C, la presenza di sostanze basso-bollenti in quantità rilevanti eventualmente presenti avrebbe comportato il raggiungimento di tensioni di vapore ben maggiori di 4 kPa.

Per l'ausiliario, anche in questo caso, è dirimente indicare se sia sufficiente o meno verificare che il contenuto di un serbatoio a tetto fisso senza dispositivi di recupero dei vapori, sia inferiore al valore di 4 kPa a 37.8°C perché lo stoccaggio si possa ritenere conforme a quanto indicato dalla BAT 49.

In ordine all'ulteriore rilievo del consulente tecnico del Ministero resistente - circa la tecnica sperimentale adottata dallo scrivente per misurare la tensione di vapore dei campioni prelevati – l'ausiliario ha precisato che considerati i margini di errore indicati (minori del 15%), l'entità dei valori di tensione di vapore misurati nonché che si è operato a una temperatura leggermente superiore (38°C anziché 37.8°C) la tecnica adottata è idonea allo scopo prefisso (stabilire se l'effettiva tensione di vapore fosse o meno inferiore a 4 kPa alla temperatura di 37.8 °C).

Nella seconda relazione il consulente tecnico d'ufficio ha evidenziato di aver effettuato una estesa campagna di campionamento che ha interessato il 30% dei 164 serbatoi in esercizio, corrispondenti a 50 serbatoi: 25 sono stati indicati dal CTU, mentre altri 25 sono stati estratti a sorte tra i rimanenti (esclusi i serbatoi che erano stati oggetto di verifica nell'attività precedente).

La scelta di pertinenza dell'ausiliario, ha evidenziato lo stesso consulente tecnico d'ufficio, ha riguardato solo i serbatoi a tetto fisso di maggior capacità.

Oltre ai 50 serbatoi ne sono stati individuati altri 5 aggiuntivi da utilizzare nel caso in cui non si fosse potuto procedere al campionamento di qualcuno dei serbatoi precedentemente selezionati.

E' stato individuato - dallo stesso ausiliario - un laboratorio qualificato per il prelievo e la successiva analisi dei campioni (scelta sulla base delle referenze di qualità e sulla presenza di un laboratorio sito in prossimità della raffineria allo scopo di agevolare le attività di prelievo e trasporto dei campioni).

L'ausiliario, ritenendo valida l'impostazione metodologica già seguita, ha ritenuto di voler verificare la tensione Reid dei campioni prelevati.

In relazione alla scelta della modalità del campionamento e sul tipo di determinazione analitica da effettuare l'ausiliario ha precisato di aver accolto parzialmente le osservazioni fatte dal consulente tecnico del Ministero della Transizione Ecologica.

L'attività di prelievo campioni ha comportato il prelievo di campioni da 51 serbatoi anziché 50; per ciascun serbatoio sono stati prelevati tre campioni, ciascuno dei quali individuato da un sigillo numerico univoco ed etichettati ulteriormente con le lettere "A", "B" e "C".

Per ciascun serbatoio i prelievi sono stati fatti utilizzando le prese campioni presenti nei serbatoi, selezionando quelle più prossime al livello superiore del serbatoio; sono stati inoltre registrati sia la temperatura indicativa che il livello del serbatoio al momento del prelievo.

L'esito delle analisi – ha precisato l'ausiliario - è risultato conforme a quanto dichiarato da Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l. circa il superamento o meno della soglia di 4 kPa della tensione di vapore Reid per i prodotti contenuti nei serbatoi campionati;

c) infine, quanto al terzo quesito, sempre nella prima relazione l'ausiliario ha osservato che tutti i serbatoi a tetto flottante che sono dotati di tenuta ad alta efficienza sono sostanzialmente conformi a quanto prescritto dalla BAT n. 49, mentre i serbatoi attualmente fuori servizio che non ne sono dotati dovrebbero essere modificati in modo da soddisfare questo requisito prima di essere riutilizzati nuovamente.

Per quanto attiene ai serbatoi a tetto fisso, due risultano flussati con azoto mentre i restanti non dispongono di alcun sistema di recupero e/o trattamento della fase gassosa; per l'ausiliario è evidente che la fase gassosa soprastante il livello liquido contenga certamente COV nell'accezione indicata dalla direttiva 2010/75/UE, per cui questi verranno rilasciati in atmosfera a seguito delle attività di riempimento dei serbatoi e del ciclico cambiamento di temperatura ambiente a cui tali serbatoi sono soggetti.

Secondo il consulente tecnico d'ufficio considerato che tutti i serbatoi a tetto fisso, secondo quanto dichiarato dall'azienda e accertato dalle prove effettuate sui campioni prelevati, non contengono idrocarburi liquidi volatili (sostanze con volatilità maggiore di 4 kPa), a cui si fa esplicito riferimento nel testo della BAT n. 49 essi sono conformi a quanto indicato nella stessa BAT.

Solo nel caso in cui i serbatoi a tetto fisso venissero utilizzati per lo stoccaggio di sostanze con tensione Reid maggiore

di 4 kPa sarebbe necessario dotarli di dispositivi di recupero di COV, come richiesto dalla BAT n. 49.

In conclusione, nella prima relazione, il consulente tecnico d'ufficio ha osservato che per tutti i serbatoi in servizio o in manutenzione, sia a tetto fisso che a tetto flottante, non emerge alcuna difformità relativamente alla BAT n. 49; le uniche difformità riscontrate concernono 5 serbatoi a tetto flottante, fuori servizio, che non risultano dotati di tenuta ad alta efficienza secondo quanto dichiarato da Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l., e che dovranno essere adeguati prima del loro eventuale reimpiego.

L'ausiliario ha poi approfondito la questione posta dal consulente tecnico del Ministero della Transizione Ecologica e articolata, in sintesi, nei termini che seguono: le temperature che si registrano all'interno di tali serbatoi, esposti soprattutto nei mesi estivi ad elevate temperature esterne e ad un forte e prolungato irraggiamento solare, sono molto superiori alla temperatura di 37,8 °C a cui è convenzionalmente prevista la misura della pressione di vapore Reid delle sostanze contenute; i vapori che si formano in tali condizioni nello spazio tra il pelo libero della sostanza liquida stoccata e il tetto del serbatoio causano l'apertura della valvola di sicurezza, disperdendosi nell'ambiente, in assenza di un sistema di recupero vapori; la stessa prescrizione 44 può essere considerata derivante da una interpretazione della BAT 49 più restrittiva e cautelativa rispetto all'interpretazione del gestore e dello stesso consulente tecnico d'ufficio.

Ha ulteriormente osservato il consulente tecnico del Ministero che la pressione di vapore di una sostanza cresce esponenzialmente in funzione della temperatura e che le temperature raggiungibili all'interno di un serbatoio (chiuso), esposto ad alte temperature esterne e ad un forte e prolungato irraggiamento solare, possono senz'altro superare la temperatura di 37,8 °C a cui si riferisce la misura della tensione di vapore secondo gli standard di misura, arrivando verosimilmente a temperature superiori a 55 – 60 °C..

L'ausiliario – nel dare riscontro alla detta osservazione – ha evidenziato che l'aspetto dirimente è la corretta interpretazione da dare alla BAT 49, nell'ottica di determinare gli intendimenti del redattore della norma.

Il consulente tecnico d'ufficio ha osservato che i termini chiave della BAT 49 sono essenzialmente due: Composti Organici Volatili (COV) e Composti di Idrocarburi Liquidi Volatili (CILV).

Nella categoria dei COV rientrano la stragrande maggioranza delle sostanze organiche pure trattate in raffineria in quanto il valore di riferimento della tensione di vapore (0.01 kPa a 20°C) è superabile facilmente, anche da sostanze altobollenti, cioè con temperatura normale di ebollizione maggiori della temperatura ambiente.

Nella BAT 49 si fa esplicito riferimento al recupero di COV che provengono da composti di idrocarburi liquidi volatili (che sono caratterizzati da una tensione di vapore maggiore di 4 kPa a 37.8°C) e non da qualsiasi miscela di sostanze organiche stoccata.

L'interpretazione più restrittiva della BAT 49 indicata dal consulente tecnico del Ministero resistente - secondo l'ausiliario - trascura il fatto che venga fatto esplicito riferimento alla provenienza dei COV, mentre se lo scopo della norma tecnica fosse stato quello del recupero di COV da qualsiasi miscela di idrocarburi non ci sarebbe stata necessità alcuna di indicarne la provenienza in modo così specifico in quanto la quasi totalità delle miscele di idrocarburi di uso comune contengono COV.

Relativamente alla variabilità della tensione di vapore con la temperatura è noto che essa aumenti al crescere della temperatura, proprio per questo nella classificazione delle miscele di idrocarburi è necessario indicare un valore preciso di temperatura alla quale misurare la tensione di vapore.

È indubbio che all'aumentare della temperatura ambiente le temperature delle sostanze stoccate possono facilmente superare i 37.8°C, e quindi anche la tensione di vapore può superare i 4 kPa; tuttavia, se la misura della tensione Reid delle stesse miscele è minore di 4 kPa, esse, a temperature maggiori, non possono essere considerati Composti di Idrocarburi Liquidi Volatili.

L'ausiliario ha dunque concordato sul fatto che, se come anche indicato dal consulente tecnico del Ministero resistente lo *"... scopo della prescrizione non è solo quello di garantire la conformità dei serbatoi di stoccaggio della raffineria alla BAT 49, ma quello di garantire una reale riduzione delle emissioni diffuse e odorigene provenienti dal parco serbatoi alle reali condizioni di esercizio..."*, le misure di contenimento richieste dallo stesso Ministero della Transizione Ecologica comporterebbero certamente una riduzione delle emissioni nell'ambiente, ma la questione esula dalle quelle del mandato.

Nella seconda relazione l'ausiliario ha osservato che emerge dalla letteratura scientifica che l'aumento di temperatura implica l'aumento della tensione di vapore, ma non essendoci nelle BAT alcun riferimento a un valore limite di tensione di vapore accettabile alla effettiva temperatura di stoccaggio delle sostanze, la determinazione della tensione di vapore a temperature diverse da quella Reid non fornirebbe valori confrontabili con alcun valore di riferimento per poterne stabilire l'accettabilità o meno relativamente a quanto indicato dalla BAT 49.

In altri termini, il CTU ha chiarito che il parametro che si ricava dalla BAT 49, quale valore "standard" cui relazionare ogni confronto, *"fa riferimento a sostanze che abbiano una tensione di vapore REID maggiore di 4 kPa. Tale caratteristica, come definito dalla ASTM (American Society for Testing and Materials), fa riferimento ad una precisa temperatura di misura della tensione di vapore, pari a 37,8°C (100 °F)"*.

A giudizio del consulente tecnico d'ufficio tutti i serbatoi a tetto flottante che sono dotati di tenuta ad alta efficienza sono sostanzialmente conformi a quanto prescritto dalla BAT n. 49, mentre i serbatoi attualmente fuori servizio che non ne

sono dotati dovrebbero essere modificati in modo da soddisfare questo requisito prima di essere riutilizzati nuovamente. Per quanto attiene ai serbatoi a tetto fisso, due risultano essere flussati con azoto mentre i restanti non dispongono di alcun sistema di recupero e/o trattamento della fase gassosa; per l'ausiliario è evidente che la fase gassosa soprastante il livello liquido contenga certamente COV nell'accezione indicata dalla direttiva 2010/75/UE, per cui questi verranno rilasciati in atmosfera a seguito delle attività di riempimento dei serbatoi e del ciclico cambiamento di temperatura ambiente a cui tali serbatoi sono soggetti.

Considerato tuttavia che tutti i serbatoi a tetto fisso, secondo quanto dichiarato dall'azienda e accertato dalle analisi effettuate sui campioni prelevati, non contengono idrocarburi liquidi volatili (sostanze con volatilità maggiore di 4 kPa), a cui si fa esplicito riferimento nel testo della BAT n. 49 essi sono conformi a quanto indicato nella stessa BAT.

Solo nel caso in cui i serbatoi a tetto fisso venissero utilizzati per lo stoccaggio di sostanze con tensione Reid maggiore di 4 kPa sarebbe necessario dotarli di dispositivi di recupero di COV, come richiesto dalla BAT n. 49.

L'ausiliario ha concluso che per tutti i serbatoi attualmente in servizio o in manutenzione, sia a tetto fisso che a tetto flottante, non emerge alcuna difformità in relazione alla tipologia di sostanze attualmente ivi contenute.

A.4.3. Il Collegio evidenzia, in primo luogo, che il giudice che abbia disposto consulenza tecnica (ovvero verifica), qualora ne condivida i risultati, non è tenuto ad esporre in modo specifico le ragioni del suo convincimento (cfr. Cons. Stato, sez. II, 26 marzo 2021, n. 2551).

Inoltre, il giudice, quando aderisce alle conclusioni del consulente tecnico (o del verificatore) che nella relazione abbia tenuto conto, replicandovi, dei rilievi dei consulenti di parte, esaurisce l'obbligo della motivazione con l'indicazione delle fonti del suo convincimento; non è quindi necessario che egli si soffermi anche sulle contrarie allegazioni dei consulenti tecnici di parte che, seppur non espressamente confutate, restano implicitamente disattese perché incompatibili con le conclusioni tratte (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 marzo 2022, n. 1446; Cons. Stato, sez. III, 7 dicembre 2020, n. 7717).

Il Collegio intende, comunque, aggiungere quanto segue.

Dagli scritti difensivi versati in atti dal Ministero della Transizione Ecologica si ricava quanto segue:

- con il decreto impugnato è stato imposto all'operatore di presentare un progetto per dotare di un sistema di recupero del vapore i serbatoi a tetto fisso, "*ulteriore rispetto all'adeguamento alla BAT 49*";

- detto obbligo trova ragione nel fatto che tutti i composti di idrocarburi liquidi, pur se non definiti "volatili" a determinate condizioni termodinamiche, possono diventare tali in funzione delle variazioni delle condizioni meteorologiche (in particolare della temperatura, soprattutto nei mesi estivi), rilasciando frazioni di idrocarburi e causando emissioni diffuse ed odorogene nell'ambiente. Per tale motivo, il consulente tecnico del Ministero resistente ha ribadito la necessità di effettuare i campionamenti e le analisi con riferimento non alla norma utilizzata dal consulente tecnico d'ufficio bensì alle norme UNI specifiche applicabili in caso di temperature comprese tra 40°C e 100°C, riferimento più adeguato a rappresentare la reale situazione che può determinarsi nei serbatoi della raffineria in questione, in considerazione delle temperature estive (fino a 52° C all'ombra rilevate nel comprensorio di Siracusa);

- lo stesso Ministero resistente ha chiesto al Tribunale adito di integrare ulteriormente la consulenza tecnica d'ufficio disposta, con la disposizione di analisi con le modalità già proposte dalla Amministrazione, posto che prendendo come riferimento temperature comprese tra 40°C e 100°C le analisi risulterebbero utili a dimostrare la legittimità della prescrizione dell'AIA impugnata.

Fermo quanto argomentato dal Ministero resistente e dal suo consulente tecnico, sopra sinteticamente richiamato, occorre osservare che:

- dalle argomentazioni sopra riportate emerge chiaramente, innanzitutto, che le prescrizioni avversate intendono imporre una misura "*ulteriore rispetto all'adeguamento alla BAT 49*";

- il riferimento alle variazioni delle condizioni meteorologiche (in particolare della temperatura, soprattutto nei mesi estivi) e alle relative conseguenze (rilasciando frazioni di idrocarburi e causando emissioni diffuse ed odorogene nell'ambiente) appare frutto di un approccio del Ministero resistente dissonante dalle prescrizioni ricavabili dalla BAT 49.

Sul punto, invero, l'ausiliario nominato ha condivisibilmente chiarito che non vi è nelle BAT alcun riferimento a un valore limite di tensione di vapore accettabile alla effettiva temperatura di stoccaggio delle sostanze e che la determinazione della tensione di vapore a temperature diverse da quella Reid [37.8 °C] non fornirebbe valori confrontabili con alcun valore di riferimento per poterne stabilire l'accettabilità o meno relativamente a quanto indicato dalla BAT 49.

Il Collegio intende sul punto precisare che se è pacificamente riconosciuto - anche dal consulente tecnico d'ufficio - dalla letteratura scientifica che l'aumento di temperatura implica l'aumento della tensione di vapore, la carenza di un valore limite di tensione di vapore accettabile alla effettiva temperatura di stoccaggio delle sostanze finirebbe per esprimere, all'esito della suggerita analisi, un risultato la cui "lettura" ovvero "interpretazione" - ai fini del vaglio di conformità ai parametri normativi - sarebbe eminentemente soggettiva e per definizione sfuggirebbe a controllo.

A conferma di quanto appena evidenziato si pone proprio l'impostazione argomentativa del Ministero resistente e del consulente di parte, che hanno fatto riferimento a temperature comprese tra 40°C e 100°C, *id est* un arco significativamente ampio - e per ciò solo generico ed indeterminato - e peraltro neppure strettamente legato alla fattispecie concreta (laddove vengono richiamate le temperature estive fino a 52° C all'ombra rilevate nel comprensorio di Siracusa).

Non può non essere osservato, poi, che nel documento ISPRA “*Gli indicatori del clima in Italia nel 2020 – Anno XVI*”, pubblicato nel luglio 2021, versato in giudizio dalle parti ricorrenti, si legge che: “*Le temperature massime assolute più elevate sono state rilevate tra il 31 luglio ed il primo agosto, nelle stazioni di Riesi (CL, 315 m slm) e Grottole Castellana (MT, 119 m slm), entrambe con 42.7 °C; valori elevati di temperatura massima sono stati rilevati negli stessi giorni anche in buona parte della Sardegna centro-meridionale*”;

- infine giova evidenziare che, nonostante la non condivisibilità dell’argomentazione difensiva-tecnica articolata dal Ministero resistente, alla luce di quanto sopra evidenziato, ben avrebbe potuto la stessa Amministrazione, al fine di adeguatamente dimostrare la propria tesi, procedere direttamente all’effettuazione dell’analisi dalla stessa suggerita, avendo il consulente tecnico d’ufficio evidenziato che “[...] per ogni serbatoio, sono stati prelevati tre campioni, due dei quali sono a disposizione delle parti che ne facciano richiesta. Nulla toglie al MITE di procedere a ulteriori analisi alternative oltre a quelle richieste dal CTU [...]” (cfr. relazione recante la replica alle controdeduzioni depositata in data 15 aprile 2022).

Il Ministero resistente, in altri termini, non solo ha suggerito una modalità di analisi – legata alla effettiva temperatura di stoccaggio delle sostanze – che non trova espressa rispondenza nelle BAT Conclusions (ma neanche alla situazione meteorologica di fatto), ma, di più, si è sottratta alla concreta dimostrazione delle precise e specifiche conseguenze in punto di rilascio di frazioni di idrocarburi e di emissioni diffuse ed odorigene nell’ambiente ad una temperatura diversa (ovvero a temperature diverse) da 37.8 °C.

In altri termini, sono rimaste prive di adeguata e sufficientemente precisa dimostrazione da parte del Ministero resistente le conseguenze, in termini di rilascio di frazioni e di emissioni, discendenti dall’aumento della temperatura, a fronte di parametri normativi che non prendono espressamente in considerazione le reali temperature alle condizioni di uso (condizioni di esercizio del serbatoio a cui viene sottoposta la sostanza in esso contenuta), dovendosi ribadire che la BAT 49 fa riferimento a sostanze che abbiano una tensione di vapore Reid maggiore di 4 kPa, caratteristica che fa riferimento ad una precisa temperatura di misura della tensione di vapore, pari a 37,8°C – 100 °F.

A.4.4. Ferma l’ampia ed approfondita ricostruzione tecnica sopra richiamata, il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1406/2018 si rivela fondato in ragione delle denunciate carenze di istruttoria e di motivazione.

Ed invero le “BAT”, acronimo di *Best Available Techniques* (in italiano “*migliori tecniche disponibili*”), rappresentano quelle condizioni, da adottare nel corso di un ciclo di produzione, che sono contemporaneamente idonee ad assicurare la più alta protezione ambientale e sono accessibili a costi ragionevoli (cfr. Cass. pen., sez. III, 15 luglio 2021, n. 33089).

Dal punto di vista del sistema delle fonti le BAT ambientali si distinguono, all’interno dell’ampia e variegata categoria delle *best practices*, per l’autorità loro impressa dalla Commissione Europea, alla quale sono affidati l’elaborazione, il riesame e l’aggiornamento delle cosiddette conclusioni sulle BAT (o *BAT Conclusions*): cfr. cit. Cass. pen., sez. III, 15 luglio 2021, n. 33089.

Le “BAT” – secondo la definizione offerta dall’art. 5, comma 1, lett. 1 ter, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - sono “*la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l’idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l’impatto sull’ambiente nel suo complesso. Nel determinare le migliori tecniche disponibili, occorre tenere conto in particolare degli elementi di cui all’allegato XI. Si intende per: 1) tecniche: sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell’impianto; 2) disponibili: le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l’applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente idonee nell’ambito del relativo comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore possa utilizzarle a condizioni ragionevoli; 3) migliori: le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell’ambiente nel suo complesso*”.

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 contiene numerosi riferimenti alle “*migliori tecniche disponibili*” (cfr. gli artt. 29-bis; 98; 100; 101; 180; 187; 215; 237-octies; 271).

Orbene, il Collegio ritiene che - ferma la discrezionalità tecnica della P.A. nel determinare le prescrizioni correlate al rilascio dell’AIA, la cui ampiezza dipende anche dalla specificità delle eventuali BAT di riferimento - a fronte di BAT puntuali e specificamente relative all’attività produttiva da autorizzare, come nel caso in esame, le prescrizioni conformi alle tecniche previste non necessitano di un particolare onere motivazionale, che invece è richiesto ogni qual volta la P.A. dalle stesse intenda discostarsi.

Nel caso che occupa, come sopra evidenziato, con il decreto impugnato è stata imposta all’operatore una misura “*ulteriore rispetto all’adeguamento alla BAT 49*”.

Ritiene il Collegio che a fronte della chiara previsione racchiusa nella BAT 49 l’imposizione delle prescrizioni aversate avrebbe richiesto:

- un previo ampio approfondimento istruttorio;
- un correlato articolato apparato motivazionale.

Ciò non solo da un punto di vista delle soluzioni tecniche, ma anche con riguardo al bilanciamento tra ciò che è effettivamente necessario per perseguire l’interesse alla tutela dell’ambiente e le necessità economico-gestionali

dell'impresa perché la stessa possa concretamente svolgere la propria attività.

Detto approfondimento istruttorio (e conseguente corredo argomentativo) è risultato carente anche in sede processuale, come sopra evidenziato, avendo il Ministero resistente (e il consulente di parte) fatto riferimento ad ipotesi (temperature comprese tra 40°C e 100°C) carenti sul piano della determinatezza e specificità (oltre che verosimilmente sproporzionate in eccesso, in riferimento alla misura massima, rispetto alle temperature estive rilevate nel comprensorio di Siracusa) e senza neppure offrire dimostrazione alcuna degli esiti delle analisi secondo la modalità alternativa suggerita.

La carenza istruttorio e motivazionale di cui si è detto è peraltro testimoniata dal contenuto della successiva nota nota prot. DVA n. 0022392 del 8 ottobre 2018 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - avversata con ricorso per motivi aggiunti nell'ambito del ricorso iscritto al n. r.g. 1406/2018 e con il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 2132/2018: cfr. *infra* - *“Pur non essendo in proposito ben specificata nella prescrizione la finalità, i requisiti e i tempi massimi richiesti per tale adeguamento, in prima lettura si ritiene congruo un adeguamento da condurre entro il periodo di validità dell'AIA volto a raggiungere ulteriori riduzioni di emissioni diffuse in aggiunta alla riduzione delle emissioni diffuse garantita dall'applicazione della BAT 49 [...]”*, ove spicca l'incipit della circa la carenza di adeguata specificazione della *“finalità”* e dei *“requisiti”*.

B) Il ricorso per motivi aggiunti proposto nell'ambito del giudizio iscritto al n. r.g. 1406/2018 e il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 2132/2018.

L'accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1406/2018 conduce al travolgimento degli atti avversati con il ricorso per motivi aggiunti proposto nell'ambito del giudizio iscritto al n. r.g. 1406/2018 nonché con il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 2132/2018.

In via preliminare può prescindersi, per ragioni di economia processuale, dall'esame dell'eccezione di inammissibilità del predetto ricorso per motivi aggiunti frapposta dal Comune di Melilli per difetto di legittimazione di Esso Italiana S.r.l., posto che, comunque, la nota prot. 22392 del 8 ottobre 2018 risulta impugnata da Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l. nel giudizio iscritto al n. r.g. 2132/2018.

In secondo luogo, contrariamente a quanto argomentato dallo stesso Comune di Melilli l'impugnazione *de qua* non può essere dichiarata inammissibile in ragione della natura non provvedimento degli atti impugnati.

Ed invero, sebbene nella detta nota risulti chiaramente evidenziato che *“[...] eventuali modifiche a prescrizioni AIA (esclusi i casi di rettifica di evidenti refusi) non possono essere introdotte con un semplice carteggio tra Autorità competente e Gestore, richiedendo piuttosto la conduzione di un apposito procedimento che consenta (per lo meno) la partecipazione del pubblico interessato”* e che la stessa nota reca una sorta di *“chiarimento interpretativo”* della prescrizione n. 44 del PIC allegato e facente parte integrante dell'AIA in questione, la stessa conclude con il seguente, inequivoco, invito: *“Per quanto sopra illustrato, si resta in attesa di ricevere il prescritto programma di adeguamento, fermo restando la possibilità per codesto Gestore di presentare un'istanza di modifica ai sensi dell'art. 29-nonies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, laddove ritenesse che sussistano nuovi elementi per l'avvio di un procedimento di modifica al citato articolo”*.

La nota prot. 22392 dell'8 ottobre 2018 ha l'effetto, pertanto, di ribadire ovvero confermare la lesività *“a monte”*, propria degli atti avversati con il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1406/2018, il cui accoglimento finisce dunque per travolgere gli atti della successiva e conseguente serie procedimentale.

2. In conclusione, disposta la riunione dei ricorsi iscritti ai nn. r.g. 1406/2018 e 2132/2018, le domande con gli stessi proposte meritano di essere accolte, ai sensi e nei termini in motivazione, con conseguente annullamento degli atti avversati.

3. Il Collegio ritiene opportuno precisare, anche in ragione della sensibilità della *res controversa* e degli interessi (pubblici e privati) alla stessa sottesi, che la questione della *“flessibilità di utilizzo dei serbatoi”*, *id est* la possibilità del gestore di stoccare nei serbatoi i vari prodotti o sostanze (di differente tensione di vapore Reid) e di modificare, nel tempo, il contenuto da immagazzinare in ciascun serbatoio attiene, da un lato, ai profili di gestione dell'impianto e, dall'altro, ai controlli effettuabili dalle Autorità competenti.

Si vuol in altri termini evidenziare che il corretto utilizzo dei serbatoi – segnatamente, e per quanto qui rileva, in ordine all'immagazzinamento dei diversi prodotti o sostanze tenuto conto delle caratteristiche costruttive e strutturali dei serbatoi stessi - è profilo affidato alla responsabilità del gestore e oggetto delle verifiche non solo da parte delle Autorità amministrative investite dei poteri di verifica ma anche dell'Autorità giudiziaria (in caso di emersione, in particolare, di profili di penale rilevanza).

Ne discende che anche il futuro impiego dei serbatoi attualmente fuori servizio ovvero in manutenzione (come indicati dall'ausiliario del Tribunale nelle relazioni depositate) ben potrà formare oggetto dei controlli del caso, al fine di appurare la conformità del detto utilizzo ai presupposti di legge e ai parametri di settore (ciò che ovviamente deve essere affermato per tutti i serbatoi, anche quelli in servizio allo stato attuale).

In ordine ai detti serbatoi va condiviso quanto chiarito dal CTU nella relazione depositata il 15 marzo 2022, laddove ha indicato, poco prima della conclusione (cfr. pag. 7), precise prescrizioni relativamente al necessario adeguamento degli stessi prima di un eventuale utilizzo.

Infine, la questione – segnalata dal consulente tecnico del Ministero per la Transizione Ecologica (che ha però richiamato

la possibilità del gestore di “*modificare la destinazione d’uso di un serbatoio, cambiando la sostanza da stoccare nel serbatoio stesso*”) - della sussistenza di differenze in relazione al parco serbatoi rispetto a quanto dichiarato dal gestore in sede di istruttoria per il rilascio dell’AIA e riportato nell’AIA medesima ben potrà formare oggetto degli approfondimenti del caso, in particolare da parte del medesimo Ministero resistente, ove ciò risulti assumere rilevanza patologica sul piano della gestione dell’impianto ovvero connotazione inadempitiva o violativa delle prescrizioni fissate ovvero dei parametri stabiliti *in subiecta materia*.

4. La complessità della vicenda contenziosa giustifica l’integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti.

Le spese di consulenza tecnica d’ufficio, che saranno liquidate con separato decreto, sono poste a carico del soccombente Ministero della Transizione Ecologica.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti iscritti ai nn. r.g. 1406/2018 e 2132/2018, come in epigrafe proposti, li accoglie, ai sensi e nei termini in motivazione, con conseguente annullamento degli atti avversati.

(Omissis)

