

RIVISTA GIURIDICA  
DELL'  
AMBIENTE

*diretta da*

FAUSTO CAPELLI  
MONICA DELSIGNORE  
LORENZO SCHIANO DI PEPE

2-2023

*[Estratto]*

Editoriale Scientifica  
NAPOLI

### Direttori

FAUSTO CAPELLI - MONICA DELSIGNORE - LORENZO SCHIANO DI PEPE

### Fondatori

ACHILLE CUTRERA - STEFANO NESPOR

### Comitato direttivo

PAOLA BRAMBILLA - MARTA SILVIA CENINI - DIANA CERINI - GIOVANNI CORDINI  
COSTANZA HONORATI - VALENTINA JACOMETTI - ANGELO MAESTRONI  
EVA MASCHIETTO - BARBARA POZZO - MARGHERITA RAMAJOLI  
TULLIO SCOVAZZI - RUGGERO TUMBIOLO

### Comitato scientifico

FEDERICO BOEZIO - EMANUELE BOSCOLO - SABINO CASSESE - GIOVANNI COCCO  
ADA LUCIA DE CESARIS - BARBARA DE DONNO - JOSEPH DIMENTO - MATTEO FORNARI  
JOSÉ JUSTE RUIZ - PAULO AFFONSO LEME MACHADO - ROBERTO LOSENGO  
MARIA CLARA MAFFEI - SALVATORE MANCUSO - GIUSEPPE MANFREDI - ALFREDO MARRA  
SILVIA MIRATE - MASSIMILIANO MONTINI - STEFANIA NEGRI - MARCO ONIDA  
IRINI PAPANICOLOPULU - CHIARA PERINI - LUIGI PISCITELLI - MICHEL PRIEUR  
SUSANNA QUADRI - ECKART REHBINDER - UGO SALANITRO - GIUSEPPE TEMPESTA  
BRUNO TONOLETTI - ALBERTA LEONARDA VERGINE

### Comitato di redazione

GIULIA BAJ - MATTEO BEDENDI - SIMONE CARREA - MATTEO CERUTI  
CARLO LUCA COPPINI - STEFANO DOMINELLI - STEFANO FANETTI - DAMIANO FUSCHI  
LUCA GALLI - GIULIA GAVAGNIN - MICHELA LEGGIO - DANIELE MANDRIOLI  
CARLO MASIERI - CARLO MELZI D'ERIL - ANGELO MERIALDI - MARSELA MERSINI  
ENRICO MURTULA - VITTORIO PAMPANIN - ANDREA PISANI TEDESCO  
GIUSEPPE CARLO RICCIARDI - FEDERICO VANETTI

### Coordinatore dei Comitati della Rivista

ILARIA TANI

In Copertina: Mammuth (*Mammuthus primigenius*)  
FIGUIER, *I mammiferi*, Milano, 1892

## Complessità e ambiente: quale il ruolo delle risultanze della consulenza tecnica?

FABIO SERGIO DURANTI

T.A.R. SICILIA, Catania, Sez. I – 18 agosto 2022, n. 2270 – Pres. Savasta, Est. Dato – Esso Italiana S.r.l. (Avv.ti Capria, Marocco, Ruggeri e Mauceri) c. Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dell’Ambiente – Direzione Generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni ambientali (Avv. Stato) e Commissione Istruttoria per l’Autorizzazione Integrata Ambientale – IPPC (n.c.).

**Stoccaggio di idrocarburi – Autorizzazione integrata ambientale – Riesame – Carenza di istruttoria – Consulenza tecnica d’ufficio – Risultanze della CTU – Allegazioni dei CCTTPP – Motivazione della sentenza**

*Il giudice, quando aderisce alle conclusioni del consulente tecnico 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. Le allegazioni dei consulenti tecnici di parte, seppur non confutate, restano implicitamente disattese perché incompatibili con le conclusioni tratte.*

SOMMARIO: 1. L’impugnazione delle prescrizioni imposte alla Esso Italiana S.r.l. – 2. L’autorizzazione integrata ambientale e il relativo riesame. – 3. Il complesso rapporto tra consulenza tecnica d’ufficio (CTU) e processo amministrativo. – 4. Ricostruzione dei fatti, CTU e motivazione della sentenza: una giurisprudenza. – 5. Tirando le fila in tema di risultanze della CTU nel processo amministrativo.

### 1. *L'impugnazione delle prescrizioni imposte alla Esso Italiana S.r.l.*

La vicenda che ha portato il T.A.R. Catania a pronunciare la sentenza 18 agosto 2022, n. 2270, nasce dal ricorso della Esso Italiana S.r.l., società che gestisce un complesso industriale esercitante attività di raffinazione del petrolio greggio e dei suoi derivati nei pressi dei comuni di Augusta e Melilli (SR), con il quale veniva richiesto l'annullamento di alcune delle prescrizioni contenute nel riesame dell'autorizzazione integrata ambientale<sup>1</sup> (di seguito anche solo AIA) emanato con decreto 8 agosto 2018, n. 158 dell'allora Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare<sup>2</sup>.

Queste prescrizioni, al fine di ridurre le “frazioni più volatili degli idrocarburi e dei prodotti stoccati nei serbatoi”, imponevano alla società di installare dei particolari sistemi che fossero conformi alla c.d. BAT 49<sup>3</sup>; entro sei mesi dal rilascio del rinnovo dell'AIA, la Esso Italiana avrebbe dunque dovuto presentare un programma riguardante gli adeguamenti dei serbatoi per lo stoccaggio di idrocarburi indicati nel provvedimento stesso. La società ha rilevato a più riprese come le prescrizioni di cui alla BAT n. 49 fossero già rispettate, poiché per tutti i prodotti aventi RVP<sup>4</sup> superiore a 4 kPa<sup>5</sup> (come bitumi e cherosene) utilizzava solamente serba-

<sup>1</sup> Ci si riferisce, nello specifico, a quanto prescritto dall'art. 1, comma 5 del riesame AIA e delle collegate prescrizioni n. 44 e 45 del parere istruttorio conclusivo.

<sup>2</sup> Il decreto, di notevole complessità e lunghezza, recava un parere istruttorio conclusivo di circa centottanta pagine che, ricostruito l'oggetto dell'autorizzazione e l'attività svolta dalla società, prevedeva tutta una serie di prescrizioni mirate a ridurre l'impatto ambientale della stessa.

<sup>3</sup> Si fa riferimento alle *Best available technologies*, specialmente alla n. 49 delle conclusioni della Commissione europea che individuava, quale miglior tecnica per ridurre le emissioni di composti organici volatili (COV) provenienti dallo stoccaggio di idrocarburi “l'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”. Cfr. Commissione europea, *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*, 2014, punto 1.15.

<sup>4</sup> La cosiddetta *Reid vapor pressure*, che misura la volatilità dei prodotti derivati da petrolio ad una temperatura di 37,8° C (100° F).

<sup>5</sup> Unità di misura della pressione (kiloPascal) indicata da parte della Commissione europea per definire i prodotti “volatili” nelle BAT conclusions del 2014, cfr.

toi a tetto galleggiante; questi rilievi sono però rimasti privi di riscontri da parte di tutte le amministrazioni coinvolte<sup>6</sup>.

A seguito dell'emissione del citato riesame dell'AIA, la Esso Italiana ha dunque proposto ricorso dinnanzi al T.A.R. Catania per richiedere l'annullamento delle suddette prescrizioni “nella parte in cui impongono [...] di installare entro il 28 ottobre 2018 un sistema di recupero vapori sui serbatoi a tetto fisso e sistemi di tenuta ad elevata efficienza sui serbatoi a tetto mobile”, denunciando, tra gli altri, i vizi di carenza di istruttoria e di motivazione del provvedimento in relazione al fatto che il Ministero si fosse discostato da quanto previsto dalle BAT, anche considerando la complessità dei temi da esse regolati<sup>7</sup>.

Il giudice amministrativo, per poter prendere una decisione nel caso di specie, ha dovuto compiere un'indagine approfondita sui fatti allegati dalle parti, necessità che si presenta con sempre maggior frequenza nel processo amministrativo e che richiede l'apporto di nozioni tecniche di cui il giudice amministrativo non è, di regola, in possesso<sup>8</sup>. Per questa ragione, mediante l'ordinanza 2 marzo 2021, n. 666, il T.A.R. Catania ha disposto una consulenza tecnica al fine di comprendere, tra l'altro, “se, in relazione al parco serbatoi della raffineria in questione, emergono difformità rispetto alla BAT n. 49”<sup>9</sup>, nominando a tal fine un soggetto altamente qualificato<sup>10</sup> che fosse quindi in grado di colmare le lacune nelle competenze tecniche del giudice.

Commissione europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 9 ottobre 2014*, cit., sez. definizioni, “Composti di idrocarburi liquidi volatili”.

<sup>6</sup> Esempio in questo senso è quanto segnalato dal gestore con propria nota del 29 gennaio 2018 che, in vista della conferenza di servizi del 30 gennaio 2018, chiedeva che il P.I.C. fosse modificato di conseguenza, eliminando dunque le succitate prescrizioni.

<sup>7</sup> In questo caso il Ministero non aveva uno specifico obbligo di conformarsi a quanto prescritto dalle BAT, e, nello specifico, dalla numero 49, ma avendo imposto prescrizioni più gravose di quelle previste dalla BAT n. 49 gravava su di esso un obbligo di motivazione rafforzato sul punto.

<sup>8</sup> Questa attività viene anche definita come una “faticosa e complessa opera di scavo nella realtà oggettiva [...] [per] compiere la razionalizzazione pre-giuridica del dato fattuale che precede, logicamente, l'applicazione della norma giuridica”. Cfr. S. LUCATTINI, *Fatti e processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2015, 1, p. 203.

<sup>9</sup> T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 2 marzo 2021, n. 666, p. 10.

<sup>10</sup> Nello specifico veniva nominato il coordinatore del Corso di Laurea Magistrale

## 2. *L'autorizzazione integrata ambientale e il relativo riesame*

L'autorizzazione integrata ambientale è il provvedimento che rappresenta uno dei più rilevanti mezzi per la lotta all'inquinamento<sup>11</sup>, concentrando al suo interno tutte le valutazioni relative alle componenti inquinanti di un'installazione<sup>12</sup> in relazione a diversi elementi quali acqua, aria e suolo. Mediante questo provvedimento "omnicomprensivo" si riduce la pesantezza degli oneri burocratici in capo al privato che necessita dunque di un unico titolo abilitativo per svolgere la propria attività<sup>13</sup>.

Il soggetto richiedente si trova, in relazione alle attività di cui all'allegato VIII alla parte seconda del Codice dell'ambiente<sup>14</sup>, in una situazione

in Ingegneria Chimica dell'Università degli Studi di Palermo, con facoltà di delega ad un docente tra quelli ritenuti più idonei dallo stesso.

<sup>11</sup> S. VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015, p. 1697.

<sup>12</sup> Essa è definita dall'art. 5, comma 1, lett. i *quater*), del Codice dell'ambiente come "unità tecnica permanente, in cui sono svolte una o più attività elencate all'allegato VIII alla Parte Seconda e qualsiasi altra attività accessoria, che sia tecnicamente connessa con le attività svolte nel luogo suddetto e possa influire sulle emissioni e sull'inquinamento".

<sup>13</sup> Questo provvedimento è stato introdotto dal legislatore europeo mediante la Direttiva 1996/61/CE (anche detta direttiva IPPC, *Integrated Prevention Pollution Control*) al fine di promuovere un nuovo approccio alle questioni ambientali, basato su una profonda valutazione cumulativa di tutte le ricadute inquinanti che lo svolgimento di una data attività può avere. Sul punto, si veda T. MAROCCO, *La direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia*, in questa *Rivista*, 2004, p. 35. Prima dell'introduzione della succitata normativa, la regolazione ambientale di stampo europeo seguiva, alternativamente, due differenti approcci: un primo qualificato come "*technically or emission-oriented*", fortemente basato sull'imposizione di standard vincolanti relativi alle emissioni, e un secondo qualificato come "*quality or immission-oriented*", che comportava l'adozione di parametri volti a fissare gli standard di qualità dei recettori ambientali che subiscono le emissioni potenzialmente inquinanti. Nel tempo, però, questi due orientamenti si sono rivelati non esenti da problematicità: il primo si mostrava eccessivamente rigido e difficilmente adattabile alla progressiva evoluzione delle condizioni globali del contesto ambientale, mentre il secondo era caratterizzato dalle difficoltà che le amministrazioni dovevano affrontare nel determinare i livelli di emissione in relazione alla qualità fissata per i recettori ambientali, oltre al fatto che esso si limitava a considerare la qualità dell'ambiente solo nei pressi dell'impianto inquinante; cfr. V. PAMPANIN, *Autorizzazione integrata e regolazione ambientale*, Roma, 2014, pp. 117-119.

<sup>14</sup> Cfr. allegato 5 *quater* del Codice dell'ambiente; le attività in esso indicate sono

giuridica di vantaggio direttamente ricollegabile alla libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione. Tali attività, tuttavia, non possono essere concretamente avviate senza richiedere il preventivo assenso dell'autorità competente<sup>15</sup> che dovrà ricercare le soluzioni conformative più idonee per ridurre o, se possibile, evitare gli impatti dannosi sui succitati elementi ambientali che potrebbero verificarsi<sup>16</sup>. La maggior peculiarità di un siffatto procedimento autorizzativo risiede nel rapporto di collaborazione tra gestore dell'impianto e amministrazione al fine di individuare gli strumenti per garantire la miglior protezione ambientale<sup>17</sup>.

Il contenuto dell'AIA offre una chiara esplicazione della tensione tra libertà e autorità che nasce dal compito dell'amministrazione di bilanciare e ponderare l'interesse privato e l'interesse pubblico in un'ottica integrata di tutela dell'ambiente anche alla luce del principio di precauzione<sup>18</sup>. La parte precettiva del detto provvedimento contiene, in genere,

classificate in 6 macrocategorie: Attività energetiche, produzione e trasformazione di metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti e altre attività.

<sup>15</sup> Relativamente all'individuazione dell'autorità competente, è necessario rimembrare che l'adozione della normativa mediante il recepimento della direttiva IPPC non ha determinato un'integrazione a livello organizzativo delle varie amministrazioni coinvolte nel procedimento di AIA. Risulta, dunque, particolarmente complesso individuare i soggetti legittimati e/o idonei ad intervenire nelle varie fasi di questo procedimento; cfr. F. GIAMPIETRO, *Criteri tecnici o discrezionali nel c.d. giudizio di compatibilità ambientale? Proposte di coordinamento della V.I.A. con gli altri procedimenti autorizzatori*, in questa *Rivista*, 1995, 3/4, p. 408. L'unica forma di coordinamento effettivamente presente in questo senso è legata all'applicazione dell'istituto della conferenza di servizi, strumento che di per sé rende difficile la ricostruzione diretta della paternità di una singola determinata valutazione. Per una breve panoramica sul punto si veda S. PEDRABISSI, *La nuova conferenza di servizi*, in *Amministrare*, 2018, p. 489.

<sup>16</sup> V. DI CAPUA, *L'autorizzazione integrata ambientale. Verso una tutela sistemica dell'ambiente*, Napoli, 2020, pp. 211 ss.

<sup>17</sup> A. MAGLIERI, *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, in *Diritto amministrativo*, 2006, 4, p. 872.

<sup>18</sup> Si riconferma così la caratteristica impostazione del diritto dell'ambiente: il provvedimento di autorizzazione esiste non solo per permettere concretamente al privato di esercitare attività corrispondenti a situazioni di vantaggio preesistenti, ma soprattutto al fine di conformare l'attività autorizzata ad un elevato standard di tutela dell'ambiente; sul punto R. D'ERCOLE, *Le prescrizioni nelle autorizzazioni ambientali: verso una progressiva erosione?*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020,

i valori limite di emissione<sup>19</sup> e una serie di “restrizioni” per il privato che condizionano l’efficacia del provvedimento stesso<sup>20</sup>. L’autorità competente, nella sua discrezionalità, è tuttavia vincolata al rispetto di tutta una serie di prescrizioni, tra le quali rientrano anche le conclusioni sulle BAT<sup>21</sup>, che mirano a fissare a priori dei valori limite di emissione<sup>22</sup>. L’amministrazione può modificare in senso più rigoroso questi parametri so-

3, p. 218, e M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, p. 255. In quest’ottica, risalta inoltre una spiccata valorizzazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, oltre che al già citato principio di precauzione; sul punto interessante è la ricostruzione compiuta da F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2021, p. 137, che sottolinea come, in luce della frequente insufficienza dei parametri legislativi, il rispetto di tutti questi principi abbinato ad una ricostruzione del fatto accurata sia ciò che permette una reale tutela dell’ambiente sul piano amministrativo.

Per una ricostruzione del rapporto tra principio di precauzione e principio di proporzionalità si veda C. VIVIANI, *Introduzione allo studio delle autorizzazioni amministrative. Tutela dell’ambiente e attività economiche private*, Torino, 2020, pp. 187 ss.

<sup>19</sup> Essi sono definiti dall’art. 5, comma 1, lett. i *octies*, Codice dell’ambiente come “la massa espressa in rapporto a determinati parametri specifici, la concentrazione ovvero il livello di un’emissione che non possono essere superati in uno o più periodi di tempo”.

<sup>20</sup> Il carattere spiccatamente conformativo di questo tipo di provvedimento è strettamente connesso alla severità delle condizioni per il suo rilascio, alle quali si ricollegano i poteri ispettivi di ARPA e ISPRA. In questo senso il privato, per poter procedere con lo svolgimento della propria attività, deve necessariamente attenersi alle prescrizioni imposte, pena l’irrogazione di sanzioni, tra le quali figurano, per i casi più gravi, anche la revoca dell’AIA e la chiusura dell’impianto; sul punto si veda G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in ID. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 82.

<sup>21</sup> Esse, in questo senso, rappresentano un parametro di riferimento per l’autorità procedente che ha comunque la possibilità di imporre standard più gravosi in base al caso concreto, residuando quindi un qualche margine di discrezionalità tecnico-amministrativa in relazione alle specifiche condizioni locali. Cfr. art. 29 *bis*, comma 1, Codice dell’ambiente. Le BAT rispecchiano concretamente la finalità preventiva e non solamente “riparatoria” assunta dalla disciplina dell’AIA: esse, nella loro impostazione che mira ad una tutela dell’ambiente “a tutto tondo”, si rivelano strettamente funzionali a quell’obiettivo di integrazione sostanziale che passa per la volontà di affrontare organicamente il problema dell’inquinamento e delle emissioni; cfr. V. PAMPANIN, *Autorizzazione integrata e regolazione ambientale*, cit., pp. 124-126.

<sup>22</sup> Cfr. art. 29 *sexies*, comma 4 *bis*, Codice dell’ambiente.

lamente in specifici casi<sup>23</sup>; ad ogni modo, la giurisprudenza ha precisato che, in tal caso, il potere di modifica è legittimo solo ove sia derivante dall'espletamento di una profonda istruttoria che sfoci poi in una motivazione robusta e rigorosa<sup>24</sup>.

Al fine di assicurare una tutela dell'ambiente realmente effettiva, l'AIA deve essere costantemente adeguata alla mobilità del progresso scientifico e tecnologico<sup>25</sup>, sottoponendo le sue originarie prescrizioni ad una periodica revisione<sup>26</sup>; l'obiettivo ultimo rimane quello di assicurare un'aderenza sempre attuale dell'agire dell'amministrazione al perseguimento dell'interesse pubblico<sup>27</sup>. Per questa specifica ragione, l'art. 29 *octies*, Codice dell'ambiente prevede l'istituto del riesame dell'AIA<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Segnatamente, nel caso in cui esso sia richiesto da uno strumento di programmazione o di pianificazione, dalla normativa vigente nel territorio di riferimento dell'installazione o dal rispetto di provvedimenti amministrativi relativi all'installazione stessa ma non sostituiti dall'AIA. Cfr. V. DI CAPUA, *L'autorizzazione integrata ambientale*, cit., pp. 216-217.

<sup>24</sup> Sul punto la giurisprudenza è orientata nel senso di dare particolare rilevanza al principio di precauzione, cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392. Per quanto concerne l'onere di motivazione per l'imposizione di limiti di emissione più severi, si vedano T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 2 maggio 2018, n. 1172, T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. I, 29 giugno 2012, n. 782 e T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 14 settembre 2016, n. 1197.

<sup>25</sup> Questa necessità deriva, tra l'altro, dal sempre più necessario adeguamento delle politiche ambientali ai principi di precauzione, di azione preventiva e di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente. Si viene così a creare un'interconnessione tra politiche ambientali e dati tecnici forniti dalle scienze c.d. "dure"; sul punto si veda M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, p. 22.

<sup>26</sup> Si comprende così la caratteristica più rilevante dei provvedimenti di AIA: essi sono provvedimenti mutevoli che assicurano che il funzionamento di un impianto sia conforme alle esigenze di tutela ambientale per tutta la durata della sua vita, non limitandosi dunque ad una autorizzazione *una tantum*. Cfr. S. VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali*, cit., p. 1706.

<sup>27</sup> Cfr. R. FERRARA, *La protezione e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione. Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, 2006, p. 337.

<sup>28</sup> Il procedimento di AIA assume dunque una veste spiccatamente dinamica che lo distanzia nettamente dall'approccio regolativo "classico" tipico del *command and control*. Cfr. V. PAMPANIN, *Autorizzazione integrata e regolazione ambientale*, cit., pp. 224 ss.

Il riesame viene disposto d'ufficio da parte dell'autorità competente nei casi previsti dal citato art. 29 *octies*, specificamente ai commi 3 e 4. Queste due ipotesi di riesame si differenziano in ragione della presenza o meno di un obbligo in capo all'amministrazione relativo all'apertura del procedimento: mentre il comma 3 indica due ipotesi di riesame doveroso (lett. a) e b)<sup>29</sup>), il comma 4 indica cinque ipotesi in cui l'amministrazione può, nella sua discrezionalità<sup>30</sup>, decidere di disporre il riesame di un precedente provvedimento di AIA (lett. dalla a) alla e)<sup>31</sup>). Quest'ultima ipotesi, anche detta di "riesame spontaneo", potendo interessare anche solo una parte dell'installazione, ha lo specifico fine di adeguare le prescrizioni che non siano più idonee a garantire i più alti standard di tutela dell'ambiente nel complesso<sup>32</sup>.

In ogni caso di riesame la decisione finale è fortemente basata su una serie di fattori (come le conclusioni sulle BAT) che evidenziano la natura altamente tecnica delle valutazioni operate dall'amministrazione<sup>33</sup>; il provvedimento dovrà dunque essere sorretto da una motivazione puntuale, precisa ed esaustiva.

<sup>29</sup> Alle lettere a) e b) del comma 3 sono indicati, quali casi di riesame doveroso, rispettivamente, il riesame "entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di un'installazione" e il riesame "quando sono trascorsi 10 anni dal rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale o dall'ultimo riesame effettuato sull'intera installazione". Queste ipotesi di riesame sono caratterizzate da una doverosità che esclude del tutto la discrezionalità dell'amministrazione sull'*an* del loro esercizio.

<sup>30</sup> Decisione che però deve essere motivata in modo specifico; cfr. T.A.R. Basilicata, Potenza, Sez. I, 7 giugno 2017, n. 438.

<sup>31</sup> Queste cinque ipotesi fanno tutte riferimento a valutazioni che l'amministrazione può compiere in relazione allo stato dell'impianto, all'inquinamento da esso generato o alle migliori tecniche disponibili. Sul punto e sul riesame in generale si veda G. DE GIORGI, *Le procedure integrate*, in S. GRASSI, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, II, I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, pp. 210 ss.

<sup>32</sup> V. DI CAPUA, *L'autorizzazione integrata ambientale*, cit., pp. 233 ss.

<sup>33</sup> Così, anche le BAT contenute nei documenti tecnici della Commissione europea costituiscono semplicemente degli standard minimi a cui il provvedimento di AIA dovrebbe adeguarsi, facendo ancora una volta risaltare il carattere di opinabilità che contraddistingue le valutazioni tecniche sottese ad un tale provvedimento; così M. CROCE, *La portata del sindacato di legittimità sulle valutazioni tecniche in materia ambientale*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice. Concrete dinamiche dell'ordinamento*, Napoli, 2021, p. 115.

### 3. *Il complesso rapporto tra consulenza tecnica d'ufficio (CTU) e processo amministrativo*

Come già accennato, nel riesame dell'AIA impugnato il Ministero imponeva alla Esso Italiana, tra l'altro, di installare un sistema di recupero dei vapori sui serbatoi a tetto fisso e un sistema di tenuta ad alta efficienza sui serbatoi a tetto mobile, individuando poi i serbatoi che necessitavano di tali interventi, il tutto asseritamente per conformarsi alle previsioni di cui alla BAT n. 49. Di contro, la società, mediante il ricorso, lamentava una carenza di motivazione e di istruttoria sul punto dato che, secondo la stessa, il Ministero avrebbe imposto delle restrizioni più gravose di quelle previste dalla BAT n. 49 considerando che i serbatoi indicati nelle prescrizioni nn. 44 e 45 del parere istruttorio conclusivo<sup>34</sup> erano utilizzati esclusivamente per lo stoccaggio di composti non volatili ai sensi delle conclusioni sulle BAT<sup>35</sup>.

Nel disporre la CTU al fine di comprendere l'esatta portata delle prescrizioni più restrittive imposte alla Esso Italiana, il T.A.R. Catania ha richiesto al consulente: (i) di individuare il parco serbatoi della raffineria; (ii) di accertare quali prodotti fossero stoccati nei suddetti serbatoi e se essi fossero o meno da considerarsi COV e; (iii) se in relazione al parco serbatoi individuato emergessero delle difformità rispetto a quanto previsto dalla BAT n. 49. Esaminando il quesito risulta evidente che, delle tre domande poste, la terza sia quella che implica un livello di apprezzamento più ampio, non limitandosi ad una semplice ricognizione dei fatti come invece le prime due<sup>36</sup>.

A riprova del fatto che le questioni analizzate nel caso di specie fossero particolarmente complesse è utile sottolineare che il T.A.R. Catania, dopo aver ricevuto la relazione finale del consulente tecnico d'ufficio

<sup>34</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Decreto Ministeriale 8 maggio 2018, n. 158, p. 169 e ss. del parere istruttorio conclusivo.

<sup>35</sup> Così come stabilito dalla Commissione europea. Cfr. Commissione europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 9 ottobre 2014*, cit.

<sup>36</sup> Come noto, infatti, la consulenza tecnica quale mezzo istruttorio ammesso nel processo amministrativo contiene una serie di valutazioni connotate da un elevato tecnicismo che non siano, però, meramente ricognitive. Cfr. F. FIGORILLI, *Articolo 63*, in G. FALCON, F. CORTESE, B. MARCHETTI (a cura di), *Commentario breve al codice del processo amministrativo*, Milano-Padova, 2021, p. 612.

(CTU) che comprendeva le risposte alle osservazioni del consulente del Ministero<sup>37</sup>, ha ritenuto necessario – anche in relazione alla “sensibilità della *res controversa*” – disporre il richiamo del CTU<sup>38</sup> al fine di compiere ulteriori approfondite analisi su diversi campioni prelevati dai serbatoi dello stabilimento della Esso Italiana per verificare se il loro contenuto fosse o meno qualificabile come COV ai sensi delle conclusioni sulle BAT.

Come noto, la consulenza tecnica quale mezzo istruttorio generale ha fatto il suo ingresso nel processo amministrativo mediante la legge 21 luglio 2000, n. 205<sup>39</sup>. Sin dalla sua introduzione, la CTU era considerata uno strumento utile per permettere al giudice amministrativo di esercitare a pieno il suo libero convincimento potendo individuare in maniera più precisa gli ambiti fattuali delle decisioni prese dall'amministrazione in sede procedimentale<sup>40</sup>. Con la CTU, dunque, si andrebbe oltre alla ricostruzione del fatto compiuta nell'ambito del procedimento amministrativo per analizzare in profondità il comportamento tenuto dall'amministrazione nella formazione della propria decisione e nella relativa formalizzazione attraverso l'emissione del provvedimento<sup>41</sup>.

Giova, innanzitutto, ricordare che il legislatore ha espresso una certa preferenza per l'ammissione della verifica rispetto alla consulenza tecnica: il giudice amministrativo, difatti, può disporre la consulenza tecnica solo “se indispensabile”<sup>42</sup>, subordinando dunque l'ingresso di questo mezzo istruttorio ad una propria valutazione caratterizzata da un certo grado di discrezionalità<sup>43</sup>. Di contro, secondo alcuni, la previsione

<sup>37</sup> L'allora Ministero della Transizione Ecologica.

<sup>38</sup> Il giudice amministrativo può disporre un “supplemento di consulenza” in forza del combinato disposto degli artt. 39 c.p.a. e 196 c.p.c. Sul punto, si veda G. CARLOTTI, *Consulenza tecnica d'ufficio*, in R. CHIEPPA (diretto da), *Codice del processo amministrativo commentato e aggiornato*, Milano, 2017, p. 436.

<sup>39</sup> Si fa riferimento all'art. 16 della medesima legge che modificò l'art. 44 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054.

<sup>40</sup> G. PERULLI, *La consulenza tecnica d'ufficio nel processo amministrativo*, Padova, 2002, p. 82. Secondo l'autore la CTU assurge “a mezzo istruttorio per una integrale ricostruzione del procedimento e della volontà espressa dalla P.A.”.

<sup>41</sup> Cfr. A. TRAVI, *Considerazioni sul recente codice del processo amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2010, pp. 601-602.

<sup>42</sup> Art. 63, comma 4, c.p.a.

<sup>43</sup> Questo grado di discrezionalità, introdotto con il Codice del processo ammi-

di questo “filtro” si sarebbe fatta necessaria per evitare che venissero disposte “consulenze ingiustificate” che, ultimativamente, avrebbero potuto introdurre, nell’*iter* logico che il giudice deve compiere, un ulteriore elemento caratterizzato da opinabilità<sup>44</sup>.

Il termine “indispensabile” sarebbe qui da intendersi come “strettamente necessaria”, dovendo il giudice fondare tale valutazione su un esame prognostico di fallimento della verifica<sup>45</sup>. Seguendo una tale impostazione, parte della dottrina sottolineava come la CTU, lontana dall’essere un mezzo istruttorio “secondario”, sarebbe invece necessariamente emersa in tutti i casi in cui detto esame prognostico avesse dato

nistrativo, ha suscitato perplessità nella dottrina, specialmente in relazione alla storica preferenza del giudice amministrativo nel disporre la verifica quale mezzo istruttorio volto ad accertare fatti complessi. A tal proposito, è infatti emerso che l’introduzione di una tale condizione sarebbe da ritenersi superflua e, in alcuni casi, non di semplice interpretazione: tutto ciò ha sostanzialmente appoggiato il pregresso atteggiamento dei giudici amministrativi a riguardo, con il conseguente rischio di vanificare buona parte delle evoluzioni normative e giurisprudenziali susseguitesi negli anni. Sul punto si veda M. ADORNO, *La consulenza tecnica d’ufficio nel codice del processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, II, pp. 506 ss. Già G. D’ANGELO, *La consulenza tecnica nel processo amministrativo fra prassi consolidate e spunti innovativi*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2005, pp. 579 ss., a pochi anni dall’introduzione della CTU nel processo amministrativo sottolineava come la stessa testimoniasse “un atteggiamento refrattario del giudice amministrativo nell’utilizzo del nuovo istituto”; per quanto l’autore tenga conto del fatto che un tale atteggiamento sia da considerarsi normale, stante che è frequente che a ridosso di novità processuali le stesse siano accolte con diffidenza, va sicuramente rilevato che la prassi non si è evoluta in direzione di una maggior ammissione della CTU nel processo amministrativo.

<sup>44</sup> Cfr. C.E. GALLO, *I mezzi di prova e l’istruttoria*, in R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), *Codice del processo amministrativo (D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)*, Roma, 2012. Secondo l’autore, inoltre, lo strumento della CTU parrebbe poco giustificabile nel contenzioso contro la Pubblica amministrazione, considerando, in particolare, il fatto che non è sempre presente un diretto riscontro tra i poteri che la stessa esercita e le competenze professionali dei tecnici.

<sup>45</sup> Cfr. A. CHIZZINI, L. BERTONAZZI, *L’istruttoria*, in B. SASSANI, R. VILLATA (a cura di), *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Torino, 2012, pp. 723-724. In questo senso è emblematico il fatto che il legislatore abbia preferito il mezzo della verifica, relegando la CTU dietro al vaglio di indispensabilità che solo il collegio (e non quindi il giudice monocratico) è in grado di compiere. Sul punto si veda, inoltre, A. TRAVI, *Considerazioni sul recente codice del processo amministrativo*, cit., pp. 601-602.

esito negativo<sup>46</sup>. Ad ogni modo, tramite la riforma introdotta dal codice, è stata smentita quell'idea che riteneva reciprocamente escludenti fatto complesso e verificaione: essi possono essere, infatti, ritenuti compatibili tutte le volte che il giudice ritenga che la valutazione dei fatti complessi non esuli dalla sfera di competenza dell'organismo verificatore<sup>47</sup>.

La consulenza tecnica d'ufficio, come ogni altro mezzo istruttorio, deve essere correttamente collocata nel rapporto processuale che rimette alle parti l'onere di provare i fatti sui quali si fonda la loro pretesa e al giudice di compierne la qualificazione giuridica<sup>48</sup>; in osservanza di questo principio tanto generale quanto rilevante, la CTU non può evidentemente sopperire all'eventuale inerzia delle parti nell'allegazione dei fatti<sup>49</sup>. Sul punto, va però rilevato che la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, sulla scia di quella della Corte di Cassazione, ha ammesso la possibilità per il CTU di "acquisire tutti i documenti necessari al fine di rispondere ai quesiti, anche prescindendo dall'attività di allegazione delle parti e dopo lo spirare dei termini"<sup>50</sup>, permettendo sostanzialmente

<sup>46</sup> G. CORAGGIO, *Il codice del processo amministrativo fra interesse pubblico e interesse privato*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, 2011, p. 580, sottolinea come il requisito dell'indispensabilità non sarebbe realmente un ostacolo per il giudice, che potrebbe disporre la CTU ogni volta che essa sia necessaria "ai fini di giustizia".

<sup>47</sup> Ciò specificamente ai sensi dell'art. 63, comma 4, c.p.a. Cfr. A. CHIZZINI, L. BERTONAZZI, *L'istruttoria*, cit., pp. 722 ss. Così si comprende anche il motivo per il quale parte della dottrina ritenesse che il legislatore avesse accordato una chiara preferenza allo strumento della verificaione, assecondando, sostanzialmente, le tendenze pregresse dei giudici amministrativi.

<sup>48</sup> Ciò anche in considerazione del fatto che, nella giurisprudenza immediatamente precedente alla L. 205/2000, si sono manifestati dubbi e incertezze sul ruolo della CTU e sulla possibilità di qualificarla come mezzo prova o come mezzo di valutazione tecnica di fatti già acquisiti. Cfr. C. E. GALLO, *L'istruttoria processuale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, III, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo V, *Il processo amministrativo*, Milano, 2003, pp. 4391 ss.

<sup>49</sup> L'onere probatorio è addossato alla parte solamente in relazione a quegli elementi di fatto che siano nella sua disponibilità mentre, per gli altri, interviene il potere acquisitivo del giudice; si comprende agevolmente, dunque, che gli artt. 2967 c.c. e 115 c.p.c. sono pienamente applicabili anche al processo amministrativo, specialmente alla luce di quanto disposto dall'art. 64 c.p.a.; cfr. N. SAIITA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Milano, 2021, pp. 345 ss.

<sup>50</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 13 gennaio 2023, n. 448 che richiama Corte Cass. civ., S.U., 1° febbraio 2022, n. 3086.

al consulente di svolgere un ruolo suppletivo rispetto all'onere di allegazione in capo alle parti.

In ogni caso, il giudice dovrà prima essere posto a conoscenza dei fatti e, solo successivamente, potrà richiedere il supporto tecnico di un soggetto terzo e imparziale<sup>51</sup>. In materia ambientale questo procedimento logico assume, però, una veste particolare: l'impostazione prevalente in giurisprudenza richiede che siano dapprima rilevabili vizi "manifesti, evidenti, macroscopici o abnormi" per poter poi svolgere una disamina dettagliata sul piano del fatto mediante una CTU che porti, se del caso, alla ripetizione delle valutazioni già operate dalla PA; un tale atteggiamento costituisce, evidentemente, un'inversione logica poiché qualora i vizi fossero immediatamente rilevabili da parte del giudice non si configurerebbe mai la necessità ricorrere all'ausilio di un terzo imparziale con l'obiettivo di integrazione delle conoscenze del magistrato sul piano scientifico<sup>52</sup>.

Mosse queste brevi premesse, si comprende in modo piuttosto chiaro il motivo per il quale i giudici amministrativi siano stati – e continuano ad essere – restii nel disporre l'acquisizione di questo mezzo istruttorio, specialmente in materia ambientale: guardandosi bene dall'inviare la sfera di azione dell'amministrazione, i giudici preferiscono disporre la verifica anche al fine di non valicare il confine tra il giudicare e l'amministrare<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> F. CINTIOLI, *Consulenza tecnica d'ufficio e discrezionalità tecnica: l'intensità del giudicato giurisdizionale al vaglio della giurisprudenza*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Il nuovo processo amministrativo. Dopo due anni di giurisprudenza*, Milano, 2002, p. 722.

<sup>52</sup> M. CROCE, *La portata del sindacato di legittimità sulle valutazioni tecniche in materia ambientale*, cit., pp. 134 ss. e giurisprudenza ivi citata. L'autrice, inoltre, sottolinea come questa impostazione porti alla luce l'esistenza di una certa confusione tra le questioni relative all'ammissibilità e quelle relative al corretto espletamento della consulenza tecnica.

<sup>53</sup> Cfr. F. FIGORILLI, *Articolo 63*, cit., p. 613 e M.A. SANDULLI, *La consulenza tecnica d'ufficio. Atti del convegno di Catania del 21-22 novembre 2008*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2008, p. 3533. In giurisprudenza si veda T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 16 dicembre 2016, n. 5802 e giurisprudenza ivi citata. In materia ambientale, questo atteggiamento è particolarmente evidente per quanto concerne ai provvedimenti di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), considerata la complessità del relativo procedimento e, in special modo, le finalità dello stesso: in questo ambito si tende ad imputare la decisione finale all'organo politico dell'amministrazione statale (o regionale) competente, con la conseguenza che il sindacato esercitato da parte dei

#### 4. Ricostruzione dei fatti, CTU e motivazione della sentenza: una giurisprudenza

In linea generale, l'elemento chiave di qualunque sentenza è l'accertamento del fatto; essendo al giudice amministrativo, quando giudica in sede di legittimità, preclusa ogni valutazione sul merito<sup>54</sup>, la cognizione dei fatti risulta avere una valenza ancora più rilevante<sup>55</sup>. Il giudice amministrativo, dunque, può e deve indagare sulla ricostruzione dei fatti come accertati dall'amministrazione in sede procedimentale poiché, qualora essa sia viziata, ne discenderà un vizio della scelta amministrativa<sup>56</sup> – in questo consiste il vizio di eccesso di potere per carenza di istruttoria o per travisamento dei fatti<sup>57</sup>.

giudici amministrativi rimane di carattere estrinseco; sul punto M. CROCE, *Il sindacato di legittimità sulle valutazioni tecniche ambientali: tra attività conoscitiva e rappresentazione degli interessi*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2019, 2, pp. 56 ss.

<sup>54</sup> Merito inteso come l'apprezzamento del fatto che l'amministrazione ha già svolto durante il procedimento con il fine di pervenire ad una decisione discrezionale.

<sup>55</sup> Ciò in netta contrapposizione con quanto accade nei giudizi civili, nei quali il giudice si pronuncia anche sulla spettanza del diritto azionato. In senso processualciviltistico, infatti, l'attività decisoria del giudice consta in un giudizio volto ad accertare l'esistenza o meno del diritto sotteso alla domanda; il giudice civile, dunque, dopo aver enunciato la portata della norma, opera un'analisi sul caso concreto per verificare l'esistenza dei fatti astrattamente previsti dalla norma stessa. La combinazione di questi due passaggi costituisce il cd. "sillogismo del giudice"; cfr. C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile, I, Nozioni introduttive e disposizioni generali*, Torino, 2022, pp. 67 ss. Nel processo amministrativo di legittimità, invece, non potendo il giudice spingersi sino ad un giudizio di spettanza, la ricostruzione dei fatti dovrà essere la più completa e precisa possibile al fine di verificare la legittimità o meno dell'utilizzo del potere da parte della Pubblica amministrazione.

<sup>56</sup> Questo anche perché il fatto non rientra mai nella sfera del merito amministrativo, né tantomeno nella sfera della discrezionalità. Sul punto, si veda F. PATRONI GRIFFI, *Forma e contenuto della sentenza amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2015, p. 21.

<sup>57</sup> Un tale vizio discende direttamente dall'obbligo, in capo all'amministrazione, di conoscere e valutare tutti i fatti da cui scaturiscono gli interessi in gioco nel procedimento amministrativo; da un errore di fatto non discende necessariamente una determinazione erronea, ma l'errore può evidenziare una carenza di logicità nell'agire dell'amministrazione dal quale non può che discendere l'illegittimità del provvedimento perché la scelta si è mal formata. Sul punto, si veda R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, pp. 521 ss. In relazione all'eccesso di potere emerge chiaramente l'inaccettabilità dell'arbitrio dell'amministrazione, esigen-

Come già visto, nell'ammissione dei mezzi di prova e, specificamente, in relazione alla consulenza tecnica, il giudice compie delle valutazioni di carattere processuale che possono avere risvolti incisivi sul contenuto della sentenza. Per questa ragione è fondamentale che la ricerca della verità mediante la celebrazione del processo sia contenuta all'interno dei canoni del contraddittorio tra le parti, in modo che i fatti posti alla base della decisione siano ricostruiti nel modo quanto più corretto possibile<sup>58</sup>.

Il settore che crea più incertezze nell'ambito della ricostruzione dei fatti è senz'altro quello degli apprezzamenti di ordine tecnico: il giudice amministrativo compie un accertamento del fatto che è "di secondo grado", nel senso che si avvale della ricostruzione già operata da parte dell'amministrazione, avendo però la possibilità di sindacarla mediante una ricostruzione dei fatti differente<sup>59</sup>. In questo senso risulta evidente che, aumentando la complessità dei fatti ad oggetto della ricostruzione, aumenta proporzionalmente la complessità della ricostruzione che il giudice deve operare.

Talvolta, però, la discrezionalità tecnica dell'amministrazione è legata in via inscindibile a valutazioni di convenienza e opportunità nelle quali si esplica quella sfera di merito riservata alla PA<sup>60</sup>; in tali casi, evidente-

dosi, per l'appunto, l'intervento del giudice amministrativo al fine di sanzionare questa illegittimità esercitando il proprio potere di annullamento; cfr. A. TRAVI, *L'eccesso di potere fra diritto amministrativo e tutela giurisdizionale*, in D. DALFINO (a cura di) *Scritti dedicati a Maurizio Converso*, Roma, 2016, pp. 609 ss.

<sup>58</sup> Sul punto si veda B. PASTORE, "Giusto processo" e verità giudiziale, p. 7, reperibile sulla rete interconnessa. Per quanto concerne, specificamente, la consulenza tecnica d'ufficio giova ricordare che la sua struttura mira a ricreare la dialettica propria del processo: il CTU integra la cognizione del giudice mentre i consulenti tecnici di parte (CCTPP) integrano quella delle parti. Essendo tutti i soggetti, dunque, muniti delle medesime competenze tecniche, si rende così realmente possibile la realizzazione del contraddittorio, specialmente in relazione alle conclusioni del CTU; cfr. F.P. LUISO, *Diritto processuale civile, II, Il processo di cognizione*, Milano, 2022, p. 93.

<sup>59</sup> F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza "giusta" e il metodo di decisione del giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2018, p. 116.

<sup>60</sup> In questi particolari casi, l'amministrazione compie le sue valutazioni tecniche attribuendo un determinato valore agli interessi in gioco, espletando quindi un'attività che oltre che cognitiva è anche inscindibilmente volitiva, caratterizzandosi per i suoi riflessi più propriamente politici; per queste ragioni si potrebbe delineare una categoria di provvedimenti discrezionali "condizionati da valutazioni tecniche". Questo tema è particolarmente attuale e rilevante in relazione alla tutela dell'ambiente: essendo tale materia caratterizzata da un sistema normativo disorganico e spesso dai contorni non

mente, il sindacato del giudice amministrativo non può spingersi sino a sovrapporre alla valutazione già effettuata un'ulteriore valutazione svolta da parte di un consulente tecnico, dovendo invece limitarsi ad un controllo di ragionevolezza e coerenza tecnica delle ricostruzioni prospettate<sup>61</sup>.

Ad ogni modo, la mera esistenza di un dato tecnico non può più ritenersi sufficiente per attrarre la determinazione amministrativa nell'ambito del merito insindacabile<sup>62</sup>, in considerazione del fatto che, altrimenti, la possibilità del giudice di ricorrere ad uno strumento come la CTU sarebbe del tutto superflua; il problema, in questo senso, risiede proprio nei limiti del sindacato sull'applicazione, da parte dell'amministrazione, di norme che richiedono apprezzamenti opinabili<sup>63</sup>. La giurisprudenza più recente, seppur in modo non del tutto lineare, si è spinta sino a richiedere ai giudici un sindacato c.d. di "maggior attendibilità", da intendersi come la necessità per il giudice di non arrestarsi a verificare che la soluzione tecnica fornita dall'amministrazione sia corretta dal punto di vista tecnico, dovendo egli spingersi sino ad accertare che la ricostruzione possa considerarsi la più attendibile tra quelle astrattamente prospettabili<sup>64</sup>; questa impostazione, per quanto innovativa e sicuramente

semplicemente determinabili, le amministrazioni che devono applicare dette norme hanno margini di valutazione elastici e adattabili. Sul punto, si veda M. CROCE, *Il sindacato di legittimità sulle valutazioni tecniche ambientali*, cit., pp. 35 ss.

<sup>61</sup> Cfr. Tribunale Regionale per la Giustizia Amministrativa (T.R.G.A.) Trento, Sez. I, 16 gennaio 2017, n. 14 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>62</sup> Risulta evidentemente problematico il fatto che i giudici amministrativi ricerchino principalmente vizi nel percorso logico svolto dalle amministrazioni attraverso massime d'esperienza che siano parte del senso comune, spesso non accedendo ai dati tecnici. Un tale atteggiamento discende direttamente dal fatto che una semplice indagine conoscitiva inerente agli elementi tecnico-scientifici verrebbe considerata uno sconfinamento nella sfera del merito appartenente unicamente all'amministrazione; cfr. M. CROCE, *Il sindacato di legittimità sulle valutazioni tecniche ambientali*, cit., pp. 60 ss.

<sup>63</sup> F. CINTIOLI, *Consulenza tecnica d'ufficio e discrezionalità tecnica*, cit., p. 718.

<sup>64</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4990. Così è stata ammessa la possibilità, per il giudice, di ricostruire interamente, oltre al fatto, anche il percorso intellettuale e volitivo seguito dall'amministrazione, per quanto questa impostazione abbia suscitato non poche perplessità specialmente in relazione alla sua qualificazione; per un approfondimento sul punto si veda M. DELSIGNORE, *I controversi limiti del sindacato sulle sanzioni AGCM: molto rumore per nulla?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, 3, p. 740.

apprezzabile, non ha, però, ottenuto un seguito particolarmente degno di nota. Problematico, in questo contesto, risulta il fatto che la giurisprudenza amministrativa relativa alle tematiche ambientali consideri la valutazione tecnica come del tutto inglobata da parte del processo di contemperamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, considerandola, dunque, priva di una sua autonomia e di uno scopo conoscitivo ulteriore e specifico<sup>65</sup>.

Tutto ciò considerato si comprende come il giudice, specialmente qualora disponga una consulenza tecnica d'ufficio, debba attenersi strettamente al contraddittorio tra le parti<sup>66</sup> in ragione della complessità degli accertamenti da compiersi. Di questo contraddittorio e delle sue risultanze il giudice deve dare atto in punto di motivazione<sup>67</sup>.

È proprio su questa tematica che la sentenza in commento si sofferma. Il T.A.R. Catania ha, difatti, correttamente affermato 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. 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 di motivazione con l'indicazione delle fonti del suo convincimento; non è quindi necessario che egli si soffermi anche sulle contrarie

<sup>65</sup> Questo particolare atteggiarsi della giurisprudenza ha portato la stessa ad auto-limitare notevolmente l'ambito del proprio sindacato, privandosi sostanzialmente di quegli strumenti istruttori che potrebbero evidenziare criticità nella valutazione tecnica derivanti da un'erronea ricostruzione dei fatti. Per un approfondimento sul punto si veda M. RAMAJOLI, *Le valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell'ambiente tra surrogabilità e sindacabilità giurisdizionale*, in questa *Rivista*, 2022, p. 985.

<sup>66</sup> Si fa riferimento alla possibilità per le parti di interloquire con il CTU e di nominare consulenti tecnici di parte (CTP). Per un breve approfondimento sul punto si veda G. CARLOTTI, *Consulenza tecnica d'ufficio*, cit., p. 433.

<sup>67</sup> La ragione di questa necessità deriva dal fatto che le conoscenze utilizzate dal giudice in questi casi non sono, di norma, agevolmente comprensibili da parte dell'uomo medio; una motivazione accurata e rigorosa permette una verifica ex post sull'operato del giudice in relazione all'utilizzo del proprio prudente apprezzamento; cfr. R. POLI, *Diritto alla prova scientifica, obbligo di motivazione e sindacato in sede di legittimità*, in *Giustizia civile*, II, 2018, p. 418. Di contro, sul punto, si deve comunque dar atto del processo di progressivo svuotamento che la motivazione delle sentenze amministrative sta subendo, cfr. M. RAMAJOLI, *Il declino della decisione motivata*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, 3, p. 894.

allegazioni dei consulenti di parte [...]”, salvo poi dilungarsi in modo forse eccessivo sull’esposizione dei motivi per cui i rilievi del Ministero e del suo CTP non fossero da ritenersi fondati.

Su questo tema la giurisprudenza si è espressa a più riprese e la sentenza in commento si pone in linea con gli orientamenti pregressi<sup>68</sup>. In casi come quello in esame, dunque, il disattendere le critiche di parte mosse alle risultanze della CTU non può configurare un vizio di motivazione della sentenza<sup>69</sup> in quanto tali controdeduzioni sarebbero da considerarsi delle “mere argomentazioni difensive”<sup>70</sup>. Questo principio è stato enunciato anche dalla giurisprudenza civile che, molto prima della giurisprudenza amministrativa, si è trovata a dover valutare le risultanze delle relazioni dei CTU<sup>71</sup>.

##### 5. *Tirando le fila in tema di risultanze della CTU nel processo amministrativo*

La sentenza in commento ha riconfermato in materia ambientale un rilevantissimo principio in tema di CTU che prima d’ora era stato già espresso in materia di edilizia, in materia di contratti pubblici, in materia di concessioni edilizie in sanatoria e in materia di giudizio di ottemperanza.

Nei sistemi di *civil law*, il giudice, dopo aver fatto ricorso all’ausilio di un esperto per integrare le proprie conoscenze tecniche, assume il

<sup>68</sup> Diverse sentenze amministrative enunciano chiaramente questo principio. Si vedano: Cons. Stato, Sez. IV, 1° marzo 2022, n. 1446; Cons. Stato, Sez. II, 26 marzo 2021, n. 2551; Cons. Stato, Sez. III, 7 dicembre 2020, n. 7717; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 14 gennaio 2016, n. 184; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 20 aprile 2016, n. 259.

<sup>69</sup> Vizio che si collegherebbe ad un asserito acritico accoglimento delle risultanze della CTU, cfr. Cons. Stato, Sez. II, 26 marzo 2021, n. 2551, punto 13.

<sup>70</sup> Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 14 gennaio 2016, n. 184.

<sup>71</sup> La Corte di Cassazione ha enunciato questo principio con giurisprudenza anche molto risalente. Si vedano Corte Cass. civ., Sez. VI, 2 febbraio 2015, n. 1815; Corte Cass. civ., Sez. I, 9 gennaio 2009, n. 282; Corte Cass. civ., Sez. I, 3 aprile 2007, n. 8355; Corte Cass. civ., Sez. II, 13 settembre 2000, n. 12080 e giurisprudenza ivi citata. In questo senso, la giurisprudenza civile ha affermato che un siffatto comportamento del giudice in punto di motivazione non integra l’allora vizio di motivazione previsto dall’art. 360, n. 5, c.p.c., cfr. Corte App. Roma, Sez. IV, 25 settembre 2013, n. 5004.

rilevante compito di eseguire una valutazione delle risposte che il consulente ha fornito in relazione ai quesiti originariamente posti<sup>72</sup>. Per quanto questa impostazione possa apparire paradossale<sup>73</sup>, ciò che al giudice viene chiesto, in realtà, è di verificare che il metodo seguito dall'esperto sia scientificamente valido e che esso sia stato applicato correttamente nel caso concreto, potendo così "confermare" l'attendibilità delle conclusioni fornite<sup>74</sup>.

Qualora, dunque, il giudice amministrativo ritenga valido il metodo scientifico applicato da parte del consulente tecnico d'ufficio, potrà considerare attendibili le risultanze della consulenza e utilizzarle al fine di emettere una sentenza pienamente motivata anche sul piano tecnico.

Questo è esattamente ciò che è avvenuto nella sentenza in commento, nella quale il T.A.R. Catania ha anche dato conto del supplemento di istruttoria richiesto al consulente, sottolineando successivamente come non fosse necessario per il giudice, una volta dichiarato di aderire alle conclusioni del CTU, specificare le motivazioni per le quali le conclusioni del consulente tecnico della parte soccombente fossero da ritenersi non fondate<sup>75</sup>. A seguito dell'affermazione di questo principio, tuttavia, il T.A.R. Catania ha comunque dedicato notevole spazio all'approfondimento dei motivi secondo i quali, pur potendo le sostanze stoccate pres-

<sup>72</sup> Ciò all'insegna del principio *iudex peritus peritorum*. Il principio, nella sua concezione originale, considerava il giudice come "perito dei periti" con posizione di supplenza in relazione ai saperi scientifici. Sul punto si veda V. ANSANELLI, *La consulenza tecnica nel processo civile. Problemi e funzionalità*, Milano, 2011, p. 283 e M. MOCHEGANI, *Sapere scientifico e ruolo del giudice. Primi appunti*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 578 ss.

<sup>73</sup> Il giudice ricorre all'ausilio di un esperto qualora le sue conoscenze non siano sufficienti ad una valutazione completa dei fatti di causa, avendo però poi la possibilità di disattendere in toto tali conclusioni; il paradosso risiederebbe nel fatto che il giudice dev'essere in grado di valutare ciò che il consulente afferma proprio dopo aver fatto ricorso all'esperienza di un terzo per acquisire competenze che non rientrano nell'ambito delle sue conoscenze.

<sup>74</sup> Nei sistemi di *common law* e in particolare nel sistema statunitense, invece, la prova scientifica viene valutata assieme alle altre prove da parte della giuria che, nel formulare il *verdict* finale, gode di ampia discrezionalità e non deve motivare la propria decisione. A tal proposito si veda M. TARUFFO, *La prova scientifica. Cenni generali*, in *Ragion pratica*, 2016, pp. 346 ss.

<sup>75</sup> Nella sentenza in commento il T.A.R. ha difatti ricostruito precisamente la dinamica della CTU disposta.

so la raffineria di Augusta assumere un valore RVP superiore ai 4 kPa in considerazione delle temperature atmosferiche effettivamente raggiunte in loco<sup>76</sup>, le rimostranze del consulente del Ministero non potessero essere prese in considerazione, dato che la BAT n. 49 fa puntuale riferimento a sostanze che abbiano valore RVP pari a 4 kPa alla specifica temperatura di 37,8° C (100° F). Sul punto, inoltre, il T.A.R. Catania ha approfondito la questione evidenziando come il Ministero non avesse nemmeno provato a dimostrare le conseguenze derivanti dall'aumento delle temperature locali, riconfermando una volta ancora che, dato che l'amministrazione ha posto dei vincoli più stringenti rispetto a quelli indicati dalle BAT, la stessa avrebbe dovuto compiere un'istruttoria procedimentale adeguatamente approfondita e ne avrebbe dovuto render conto motivando specificamente il relativo provvedimento<sup>77</sup>.

Alla luce di quanto esposto, il principio affermato da parte del T.A.R. Catania rappresenta sicuramente un baluardo nell'applicazione dell'istituto della consulenza tecnica d'ufficio nel processo amministrativo che, per quanto abbia ancora difficoltà ad affermarsi anche a causa dei comportamenti reticenti dei giudici, rappresenta uno degli strumenti istruttori più rilevanti in relazione agli spiccati caratteri di complessità che

<sup>76</sup> Anche su questo tema il T.A.R. Catania ha specificato come la richiesta del consulente del Ministero di verificare la volatilità delle sostanze nei serbatoi a temperature comprese tra i 40° C e i 100° C non dovesse aver seguito, stante che la temperatura più alta raggiunta nel 2020 in Italia fossero pari a 42,7° C. Cfr. ISPRA, *Gli indicatori del clima in Italia nel 2020. Anno XVI, 2021*, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>77</sup> Ciò esprime chiaramente la già citata necessità di bilanciamento tra interesse pubblico e privato nell'ottica di tutela ambientale, facendo emergere in modo limpido la sempre persistente tensione tra la necessità di tutelare l'ambiente e le necessità economico-gestionali delle attività imprenditoriali; v. *supra*, par. 2. In questo contesto, è necessario tenere presente che, spesso, nei procedimenti relativi alla tutela dell'ambiente, l'istruttoria procedimentale è gravemente carente o del tutto mancante e, pertanto, si rende necessaria una sostanziale supplenza dell'istruttoria processuale in tal senso; questa problematica desta ulteriori preoccupazioni se si considera che, nonostante vi siano casi in cui i giudici amministrativi esercitano in modo permeante i poteri istruttori loro conferiti, vi sono casi nei quali, facendo leva sulle peculiarità delle situazioni concrete sottese al giudizio, l'istruttoria processuale è molto scarna. Per un'analisi approfondita sul punto, si veda P. M. VIPIANA, *Tutela dell'ambiente e giudice amministrativo fra istruttoria processuale e sindacato sull'istruttoria procedimentale*, in *Diritto e processo amministrativo*, p. 937.

i provvedimenti amministrativi tendono ad assumere nell'era odierna<sup>78</sup>. Potendo il giudice amministrativo ricorrere alla consulenza tecnica solo nel caso in cui essa sia indispensabile, risulta tanto più fondata la possibilità per lo stesso di accogliere in pieno le conclusioni del consulente, sempre a seguito del proprio vaglio, qualora esse siano sufficientemente esaustive.

Una siffatta impostazione permette al giudice amministrativo di evitare di dover emettere sentenze prolisse sul punto della motivazione in relazione alla consulenza tecnica che si sia già svolta in modo sufficientemente esauriente<sup>79</sup>, fatto che potrebbe evidentemente incentivare l'utilizzo di tale strumento istruttorio nei casi caratterizzati da maggiore complessità<sup>80</sup>. Inoltre, l'eventuale ricorso dei giudici a questo "espediente" renderebbe più agevole il rispetto del principio di sinteticità, previsto dall'art. 3, comma 2, c.p.a., che si applica anche alle sentenze, stante che le stesse devono illustrare sia i fatti controversi, sia la c.d. *ratio decidendi*<sup>81</sup>.

Dunque, nonostante permanga un generale sfavore dei giudici amministrativi nei confronti della CTU come mezzo istruttorio, essa viene comunque disposta qualora detti giudici non siano in possesso delle specifiche competenze richieste in ordine alla valutazione dei fatti loro sottoposti<sup>82</sup>; queste competenze, presenti nelle giurisdizioni in cui è pre-

<sup>78</sup> Sul punto, in relazione alla materia ambientale, si veda M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche*, cit., pp. 44 ss.

<sup>79</sup> Il principio in esame è applicabile in egual modo anche alla verifica essendo essa uno strumento parallelo alla CTU nel trattamento delle questioni di particolare complessità tecnica.

<sup>80</sup> Questo tipo di impostazione è, peraltro, da considerarsi aderente al tenore normativo in tema di motivazione della sentenza amministrativa: l'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a., infatti, richiede che la motivazione in fatto e in diritto della sentenza sia "concisa".

<sup>81</sup> Questa "omnicomprensività" deriva dal fatto che le sentenze, a differenza degli atti di parte, non possono fare richiamo ad altri documenti. Cfr. R. DE NICTOLIS, *La sinteticità degli atti di parte e del giudice nel processo amministrativo*, intervento durante la Giornata europea della giustizia civile, Roma, 26 ottobre 2016, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>82</sup> Il possesso di queste competenze deve fare specifico riferimento all'esperienza concretamente maturata da parte del magistrato e non ad una presunta "secolare saggezza" riguardante le questioni inerenti alla Pubblica amministrazione. Cfr. S. LUCATTINI, *Fatti e processo amministrativo*, cit., pp. 218 ss. Rileva in questo

vista la partecipazione di componenti non togati all'interno dei collegi giudicanti<sup>83</sup>, sono spesso carenti tra i magistrati amministrativi ed è da ciò che emerge l'opportunità di utilizzare mezzi istruttori come la verifica e la CTU<sup>84</sup>.

In conclusione, pur tenendo conto della storica preferenza del giudice amministrativo per la verifica rispetto alla consulenza tecnica, ci si può augurare che queste lente evoluzioni, anche sul versante giurisprudenziale, possano portare ad una valutazione del fatto nel processo amministrativo sempre più puntuale e precisa<sup>85</sup>, all'insegna dell'effettivi-

senso anche l'accezione che il ruolo del giudice amministrativo ha ricoperto nella storia della giustizia amministrativa italiana: le pregresse competenze dei giudici, in quanto soggetti provenienti dalle fila della Pubblica amministrazione, avrebbero dovuto consentire loro di disporre di conoscenze e capacità specialistiche che avrebbero dunque reso superfluo il ricorso a mezzi istruttori come la consulenza tecnica o la verifica. Una tale impostazione non può più essere considerata adeguata alla luce delle evoluzioni subite dall'Amministrazione che l'hanno portata ad acquisire un ruolo sempre più tecnico. Sul punto, S. LUCATTINI, *Il giudice amministrativo alla prova dei fatti: per una specialità di servizio*, in *Judicium*, 13 ottobre 2016, pp. 3 ss.

<sup>83</sup> Esempi rilevanti in questo caso sono il Tribunale superiore delle acque pubbliche, che è composto anche da ingegneri, e le commissioni tributarie, di cui sono membri anche commercialisti, periti agrari e altri soggetti esperti nei settori relativi alle controversie fiscali. Sul punto si vedano, rispettivamente, F. MERUSI, *Acque e istituzioni*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, V, Torino, 2010, p. 2149, e B. BELLÈ, F. BATISTONI FERRARA, *Diritto tributario processuale*, Milano, 2020, p. 13.

<sup>84</sup> Non essendo il giudice amministrativo, di regola, esperto in nessuna specifica disciplina, lo si potrebbe, al più, considerare "esperto in amministrazione"; una tale impostazione, tuttavia, non tiene conto della vastità del tema che, evidentemente, renderebbe inidonea la "materia-amministrazione" ad elevarsi ad autonomo campo del sapere, anche in relazione al fatto che ad oggi buona parte delle scelte compiute dall'Amministrazione sono permeate nel senso più intimo da profili tecnico-scientifici; cfr. S. LUCATTINI, *Il giudice amministrativo alla prova dei fatti*, cit., pp. 12 ss.

<sup>85</sup> La ricostruzione del fatto nel processo amministrativo risulta di primaria importanza se si considera che essa è una componente irrinunciabile per la valutazione della legittimità amministrativa, come corollario del principio di legalità, poiché l'eventuale vizio del provvedimento che discenda da una errata valutazione dei fatti materiali prescinde da qualunque condizionamento derivante dall'atteggiarsi dell'istruttoria procedimentale. Inoltre, il giudizio sul fatto è un elemento indispensabile per poter compiere fruttuosamente il giudizio di legittimità che il giudice deve compiere; esso, quindi, non può essere degradato ad elemento meramente accessorio da poter, eventualmente, sacrificare in vista di altre esigenze di carattere processuale. Sul punto,

tà della tutela nei confronti di provvedimenti amministrativi con caratteri di complessità tecnica sempre più marcati.

## ABSTRACT

*Integrated Environmental Authorization – administrative procedure  
technical consultancy*

*This paper, following the judgment of the Catania Regional Administrative Court no. 2270/2022, aims to reconstruct the scope of the administrative judge's reviewability in relation to integrated environmental authorisation measures, with a focus on the results of the technical consultancy carried out in the judicial phase.*

*To this end, it first analyses the discipline and purposes of the authorisation procedure, also in its review phase, to understand how the elements of technical complexity permeate the matter. It then highlights the necessity and appropriateness of an in-depth preliminary investigation within the procedure, which must be taken into account while motivating such measures.*

*Then, analysing the discipline of the controversial institute of technical consultancy, an attempt is made to identify the scope of its application and, considering the reticent behaviour of administrative judges in this regard, to understand how it can be applied to environmental disputes for the full protection of the interests at stake, also in relation to the principle of equality of the parties.*

*Lastly, the paper focuses on the specific issue of the results of the technical consultancy and their usability in the motivation of the judgment, an indispensable element for the purposes of justice that can and must make full use of the results of the technical consultancy if correctly carried out.*