

TAR SARDEGNA - SENTENZA DELL' 8 MAGGIO 2019 N. 409: Inquinamento del suolo e della falda – Valutazioni tecniche dell'ARPA (nella specie, rilevazione dei valori di benzene nelle acque di falda). Limiti al sindacato del giudice amministrativo.

«L'intervento dell'amministrazione è sicuramente volto a prevenire pericoli per la salute posto che l'area interessata dall'ordinanza non può dirsi esclusivamente lavorativa. È persino superfluo sottolineare i gravissimi danni per l'organismo derivanti dalla inalazione di benzene, questione su cui non è necessario indugiare.

Scontata l'opinabilità della valutazione, il giudice non potrà sostituirsi all'amministrazione, essendogli consentita la sola verifica di ragionevolezza, coerenza e attendibilità delle scelte compiute dalla stessa.

Se è stata riscontrata una corretta applicazione della regola tecnica al caso di specie, il giudice deve fermarsi, quando il risultato a cui è giunta l'amministrazione è uno di quelli resi possibili dall'opinabilità della scienza, anche se esso non è quello che l'organo giudicante avrebbe privilegiato.

Un conto, quindi, è l'accertamento del fatto storico (che precede tutto) e un conto è la contestualizzazione del concetto giuridico indeterminato richiamato dalla norma.

Quest'ultimo è fuori dall'accertamento del fatto e rientra nel suo apprezzamento, questo sì, sottratto alla completa sostituibilità della valutazione del giudice a quella dell'amministrazione.

In conclusione, il sindacato del giudice è pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo.

Dinnanzi a una valutazione tecnica complessa il giudice può ripercorrere il ragionamento seguito dall'amministrazione al fine di verificare in modo puntuale, anche in riferimento alla regola tecnica adottata, la ragionevolezza, la logicità, la coerenza dell'iter logico seguito dall'autorità, senza però potervi sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato.

Stabiliti questi punti fermi, il punto sta proprio nel fatto che le valutazioni effettuate dall'organo tecnico non sono illogiche né frutto di erronea applicazione delle regole tecniche.

L'attento esame di tutte le censure prospettate porta a ritenere le valutazioni frutto di una complessivamente corretta applicazione della regola tecnica al caso di specie.

L'intervento dell'amministrazione è sicuramente volto a prevenire pericoli per la salute posto che l'area interessata dall'ordinanza non può dirsi esclusivamente lavorativa. E' persino superfluo sottolineare i gravissimi danni per l'organismo derivanti dalla inalazione di benzene, questione su cui non è necessario indugiare »

N. 00409/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00485/2016 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 485 del 2016, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Impresa Turritana di Rais Raffaele, in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Maria Lei, Vanessa Porqueddu,
Raimondo Motroni, con domicilio eletto presso lo studio Luisa Armandi in
Cagliari, via Cugia n. 14;

contro

Comune di Porto Torres, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e
difeso dall'avvocato Fabrizio Bionda, con domicilio eletto presso lo studio Matilde
Mura in Cagliari, via Ancona n. 3;
Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Sardegna, Regione Sardegna non
costituiti in giudizio;

Asl 1 - Sassari, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Luisa Brundu, domiciliato ex art. 25 c.p.a. presso Segreteria T.a.r. Sardegna in Cagliari, via Sassari n. 17;

per l'annullamento

- dell'ordinanza contingibile e urgente n. 5 del 1.4.2016, emessa dal Comune di Porto Torres, con cui si ordina la ulteriore reiterazione del divieto di passaggio, transito e sosta (per un periodo di 6 mesi) nell'area della Darsena Servizi del Porto Industriale, nella strada di accesso al piazzale antistante la Darsena e nell'area che include lo stabilimento della ricorrente;
 - dei risultati del monitoraggio dell'Arpas prot. 4162/2016 dell'8.2.2016;
 - delle precedenti ordinanze contingibili ed urgenti, ovvero la n. 25 del 6.10.2010, la n. 2 del 19.1.2011, la n. 37 del 0.10.2015 e dell'ordinanza n. 6 del 3.4.2015;
 - di tutti i risultati dei monitoraggi dell'Arpas;
 - della nota della ASL 1 di Sassari prot. 21660 del 20.9.2010 e prot. 24347 del 21.20.2010;
 - di ogni altro atto connesso, presupposto, collegato e con riserva di motivi aggiunti;
- e con i motivi aggiunti depositati l'1.12.2016:
- dell'ordinanza contingibile ed urgente n. 32 del 30.9.2016, emessa dal comune di Porto Torres, con cui si ordina la ulteriore reiterazione del divieto di passaggio, transito e sosta (per un periodo di 6 mesi) nell'area della Darsena Servizi del Porto Industriale, nella strada di accesso al piazzale antistante la Darsena e nell'area che include lo stabilimento della ricorrente o, comunque, della parte che pone i divieti avanti richiamati in relazione a tale ultima area;
-

- del verbale della conferenza dei servizi del 5.10.2016;
- della nota della ASL n. 1 di Sassari, Dipartimento di prevenzione, del 21.9.2016 prot. 60473;
- di ogni altro atto connesso, presupposto, collegato, consequenziale o in rapporto di correlazione con gli atti sopra impugnati ancorché attualmente non conosciuti e con riserva di notifica di ulteriori motivi aggiunti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Porto Torres e della Asl 1 - Sassari;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 ottobre 2017 il dott. Gianluca Rovelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ditta individuale Turritana è iscritta, ai sensi dell'art. 212 d.lgs. 152/2006, all'Albo Nazionale dei gestori ambientali e svolge:

- a) il servizio di ritiro dei rifiuti solidi delle navi ormeggiate nel porto commerciale o industriale di Porto Torres in regime di privativa e in virtù di concessione demaniale marittima n. 5/2008 rep. n. 44, successivamente prorogata;
-

b) attività di termodistruzione dei rifiuti nell'impianto collocato nell'area della darsena servizi del porto di Porto Torres in virtù di apposito provvedimento n. 1/2004 successivamente prorogato.

Dal 2011 al 2016 il Sindaco di Porto Torres ha emanato n. 3 ordinanze contingibili e urgenti con le quali ha sostanzialmente interdetto tutta l'area in cui è situato l'impianto di termodistruzione.

La motivazione dei provvedimenti va rinvenuta nella situazione di pericolo per la salute pubblica dovuta alla situazione di inquinamento caratterizzante la zona e derivante dall'attività industriale del Polo petrolchimico della Syndial.

Nell'ultimo provvedimento il Sindaco ha richiamato le proprie precedenti ordinanze disponendo "l'ulteriore reiterazione" delle medesime.

In particolare:

- divieto di passaggio, transito e sosta (per un periodo di sei mesi) nell'area della Darsena servizi, nella strada di accesso al piazzale antistante la Darsena e nell'area che include lo stabilimento dell'impresa Turritana;
- autorizzazione all'accesso straordinario in tali aree (per brevi periodi e nel rispetto delle norme di tutela della salute e sicurezza di cui al d.lgs. 81/2008) dei concessionari detentori di attività produttive (dunque dell'impresa ricorrente) e dei loro lavoratori.

Esponde la ricorrente che, non potendo più accedere, se non in via eccezionale, all'area in discussione, l'attività di termodistruzione dei rifiuti è sostanzialmente inibita dal 2010.

La ricorrente ha formulato istanza di accesso agli atti presso il Comune al fine di ottenere i risultati degli ultimi due monitoraggi eseguiti dall'ARPAS nel 2014 e nel 2015.

Visionata la documentazione, afferma di aver rilevato, tramite il proprio responsabile tecnico, un errore, vale a dire l'utilizzo di parametri non corretti nella valutazione della situazione di inquinamento da benzene.

La ricorrente ha quindi informato il Sindaco di tale situazione e ha depositato un'istanza di autotutela diretta al ritiro dell'ordinanza n. 5/2016 senza ottenere alcun riscontro.

Ritenendo i provvedimenti illegittimi li ha impugnati deducendo le seguenti articolate censure:

- 1) violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 50 comma 5 TUEL, violazione di legge ed eccesso di potere per assoluta carenza dei presupposti di legge, eccesso di potere per difetto di istruttoria, istruttoria inadeguata, violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 23 Costituzione, eccesso di potere per contraddittorietà;
 - 2) violazione di legge (artt. 7 e 3 L. 241/90) per omessa comunicazione di avvio del procedimento e assenza di motivazione;
 - 3) violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 2 e di tutta la disciplina di cui al d.lgs. 155/2010 e dell'art. 233, 234 e dell'allegato XLIII e di tutta la disciplina di cui al d.lgs. n. 81/2008, eccesso di potere per erroneità dei presupposti e per travisamento dei fatti, eccesso di potere per contraddittorietà, eccesso di potere per difetto di istruttoria, istruttoria inadeguata;
 - 4) violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 1 L. 241/90, eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità, ingiustizia e assenza di proporzionalità,
-

violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 3 L. 241/90, eccesso di potere per carenza di adeguata motivazione e per difetto di istruttoria, violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 41 Costituzione.

Concludeva per l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento degli atti impugnati previa concessione di idonea misura cautelare.

Si costituivano il Comune di Porto Torres e l'ASL di Sassari chiedendo il rigetto del ricorso.

Il 1° dicembre 2016 la ricorrente depositava ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento:

- degli atti già impugnati con il ricorso introduttivo;
- dell'ordinanza contingibile e urgente n. 32 del 30.09.2016 del Sindaco di Porto Torres con cui si dispone la ulteriore reiterazione del divieto di passaggio, transito e sosta, per un periodo di 6 mesi, nell'area della darsena servizi del porto industriale, nella strada di accesso al piazzale antistante la Darsena e nell'area che include lo stabilimento dell'impresa Turrutana;
- ove occorrer possa, del verbale della conferenza di servizi tenutasi il 5 ottobre 2016;
- ove occorrer possa, della nota della ASL 1 di Sassari, dipartimento di prevenzione del 21 settembre 2016 prot. 60473.

Le censure dedotte con il ricorso principale sono state estese agli atti impugnati con il ricorso per motivi aggiunti.

Alla udienza pubblica del 4 ottobre 2017 il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

La necessità di garantire la tutela e il perseguimento del fine pubblico giustifica l'esercizio di un potere di ordinanza in circostanze quali quelle qui all'esame, poiché ciò che rileva è la sussistenza della necessità e dell'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare, a prescindere dalla prevedibilità della situazione di pericolo che il provvedimento è volto a rimuovere, dovendosi avere riguardo essenzialmente all'oggettiva ricorrenza di una situazione di pericolo non fronteggiabile adeguatamente e tempestivamente con le misure ordinarie.

I presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente sono:

- a) la sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento;
- b) la provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti;
- c) la proporzionalità del provvedimento, non essendo pertanto possibile adottare ordinanze contingibili ed urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della pubblica incolumità.

La presenza dei presupposti descritti giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimento.

Nel caso che qui occupa il Collegio il potere di ordinanza è stato utilizzato correttamente posto che, pur protratta nel tempo, la situazione creatasi è del tutto

eccezionale ed è pacifica la sussistenza del requisito dell'urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della pubblica incolumità.

Va ancora ricordato che per le ordinanze contingibili e urgenti, considerato che l'urgenza è intrinsecamente connessa alla natura dell'atto, se adottato in presenza effettiva dei relativi presupposti, non sussiste l'obbligo della comunicazione di avvio del procedimento e del preventivo contraddittorio con l'interessato, a pena di svuotamento di effettività e particolare rapidità cui la legge preordina l'istituto (Consiglio di Stato, sez. V, 14 novembre 2017, n. 5239).

In ordine alle contestazioni riferite alle misurazioni effettuate dall'ARPAS deve essere richiamato l'orientamento consolidato di questa Sezione in ordine al sindacato sulla discrezionalità tecnica.

Con l'espressione "discrezionalità tecnica" si indica un'area dell'attività dell'amministrazione posta tra le certezze scientifiche e le certezze giuridiche, in altre parole, tra il diritto e la tecnica.

Si concretizza in valutazioni svolte dall'organo amministrativo, fondate su regole e concetti richiamati dalla norma, ma trascendenti il diritto stesso, in quanto propri di scienze non esatte.

Intanto va chiarito un aspetto preliminare.

Le valutazioni cui ci riferiamo sono sempre complesse. Per ciò stesso esse sono caratterizzate da un margine di opinabilità.

Il punto su cui occorre soffermarsi è che la scienza fornisce più soluzioni al singolo problema.

La determinazione di quale sia la scelta migliore è rimessa alla pubblica amministrazione.

Si tratta di vedere quale sia il ruolo del Giudice.

L'area della discrezionalità tecnica, storicamente, era considerata estranea ad ogni possibilità di sindacato giurisdizionale fino al radicale cambiamento della posizione della giurisprudenza espresso con la storica sentenza del Consiglio di Stato 9 aprile 1999, n. 601.

Nella citata sentenza, il Consiglio di Stato descriveva in modo plastico la differenza tra opinabilità e opportunità, precisando che solo quest'ultima, ossia la valutazione dell'interesse pubblico, rientra nel merito dell'atto amministrativo, insindacabile in sede di giudizio di legittimità.

Lo stesso non può dirsi per l'applicazione di una norma tecnica cui una norma giuridica conferisce rilevanza diretta o indiretta, anche qualora ad essere opinabile sia una questione di fatto preliminare a una scelta di merito.

Siccome il giudice amministrativo ha piena conoscenza del fatto non è sufficiente un mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì è necessaria una verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo.

In caso di inattendibilità delle valutazioni complesse si integrerebbe un vizio di legittimità del provvedimento.

Il giudice può quindi esprimersi sulla correttezza della regola tecnica adottata, poiché, in sintesi, violare la norma tecnica significa violare la norma giuridica.

Il problema quindi non sta nella sindacabilità delle valutazioni tecniche ma sta nel determinare i confini dell'intervento del giudice.

Ed è su questo punto che la posizione di questa Sezione è consolidata.

Il controllo del giudice è chiaramente pieno, ossia tale da garantire piena tutela alle situazioni giuridiche private coinvolte ma il giudice non può agire al posto amministrazione, potendo, invece, sicuramente censurare la scelta inattendibile, frutto di un procedimento di applicazione della norma tecnica viziato, e annullare il provvedimento basato su di essa.

Lo schema del ragionamento che il giudice deve fare sulle valutazioni tecniche può essere così descritto:

- a) il giudice può limitarsi al controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito nell'attività amministrativa se ciò appare sufficiente per valutare la legittimità del provvedimento impugnato e non emergano spie tali da giustificare una ripetizione, secondo la tecnica del sindacato intrinseco, delle indagini specialistiche;
 - b) il sindacato può anche consistere, ove ciò sia necessario ai fini della verifica della legittimità della statuizione gravata, nella verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e procedimento applicativo;
 - c) devono ritenersi superati ostacoli di ordine processuale capaci di limitare in modo significativo, in astratto, la latitudine della verifica giudiziaria sulla correttezza delle operazioni e delle procedure in cui si concreta il giudizio tecnico ma questo non toglie che, anche in relazione ad una non eludibile esigenza di separazione della funzione amministrativa rispetto a quella giurisdizionale, il giudice non possa sovrapporre la sua idea tecnica al giudizio non contaminato da
-

profili di erroneità e di illogicità formulato dall'organo amministrativo al quale la legge attribuisce la penetrazione del sapere specialistico ai fini della tutela dell'interesse pubblico nell'apprezzamento del caso concreto.

Paradigmatica dello schema sopra riassunto è la pregevole pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 maggio 2002, n. 2334.

Ciò detto, va ancora precisato quanto segue.

Se è assodato che il giudice ha pieno accesso al fatto, occorre chiarire bene che cosa questo concetto stia a significare.

L'accesso al fatto non vuol dire sostituzione alla pubblica amministrazione nelle valutazioni ad essa riservate. E' su questo che talvolta si crea un equivoco di fondo.

I momenti nel ragionamento del giudice sono due, ben distinti.

Il primo è l'accesso al fatto; è in quest'ambito che il giudice può sostituirsi alla p.a. nella verifica della sua effettiva sussistenza.

Il secondo è la contestualizzazione di concetti giuridici indeterminati che richieda l'applicazione di scienze inesatte.

In questo secondo segmento del processo logico, emergono i limiti al sindacato (cioè il momento in cui il giudice non può sostituirsi alla p.a.).

E riprendiamo la distinzione tra opinabilità e opportunità ben delineata dal Consiglio di Stato nella già citata sentenza 601/1999.

Scontata l'opinabilità della valutazione, il giudice non potrà sostituirsi all'amministrazione, essendogli consentita la sola verifica di ragionevolezza, coerenza e attendibilità delle scelte compiute dalla stessa.

Se è stata riscontrata una corretta applicazione della regola tecnica al caso di specie, il giudice deve fermarsi, quando il risultato a cui è giunta l'amministrazione è uno

di quelli resi possibili dall'opinabilità della scienza, anche se esso non è quello che l'organo giudicante avrebbe privilegiato.

Un conto, quindi, è l'accertamento del fatto storico (che precede tutto) e un conto è la contestualizzazione del concetto giuridico indeterminato richiamato dalla norma.

Quest'ultimo è fuori dall'accertamento del fatto e rientra nel suo apprezzamento, questo sì, sottratto alla completa sostituibilità della valutazione del giudice a quella dell'amministrazione.

In conclusione, il sindacato del giudice è pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo.

Dinnanzi a una valutazione tecnica complessa il giudice può ripercorrere il ragionamento seguito dall'amministrazione al fine di verificare in modo puntuale, anche in riferimento alla regola tecnica adottata, la ragionevolezza, la logicità, la coerenza dell'iter logico seguito dall'autorità, senza però potervi sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato.

Stabiliti questi punti fermi, le censure della ricorrente non possono essere accolte.

E il punto sta proprio nel fatto che le valutazioni effettuate dall'organo tecnico non sono illogiche né frutto di erronea applicazione delle regole tecniche.

L'attento esame di tutte le censure prospettate porta a ritenere le valutazioni frutto di una complessivamente corretta applicazione della regola tecnica al caso di specie.

L'ARPAS ha rilevato valori di benzene nelle acque di falda superiori ai parametri stabiliti dal d.lgs. 152/2006 e concentrazioni in aria critiche.

L'intervento dell'amministrazione è sicuramente volto a prevenire pericoli per la salute posto che l'area interessata dall'ordinanza non può dirsi esclusivamente lavorativa. E' persino superfluo sottolineare i gravissimi danni per l'organismo derivanti dalla inalazione di benzene, questione su cui non è necessario indugiare.

Va precisato che le ordinanze motivano diffusamente in relazione a:

- 1) pericolo per la salute;
- 2) la presenza, di fatto, nell'area interessata, non solo di lavoratori ma anche di cittadini;
- 3) la segnalazione di frequenti situazioni sintomatiche tipiche di intossicazione acuta;
- 4) la natura precauzionale della misura adottata
- 5) il grave pericolo per i lavoratori e per i cittadini.

Il ricorso deve in definitiva essere rigettato siccome infondato.

Le spese, stante la complessità e la particolarità delle questioni sottoposte al Collegio, possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 4 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Caro Lucrezio Monticelli, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Gianluca Rovelli

IL PRESIDENTE
Caro Lucrezio Monticelli