

**T.A.R. Toscana, Sez. II, 3 febbraio 2015, n. 210**

Pres. S. Romano, Est. L. Viola

E. s.p.a. (Avv. S.Grassi) c- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istituto Superiore per la Prevenzione e La Sicurezza del Lavoro, Istituto Superiore di Sanità (Avv. St.); Regione Toscana in persona del Presidente P.T., Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Toscana, Enea in persona del Legale Rappresentante, Provincia di Livorno in persona del Presidente P.T., Comune di Livorno in persona del Sindaco P.T., Comune di Collesalveti (n.c.)

**1. Valutazioni ambientali – Prescrizioni – Valutazione comparativa delle alternative possibili – Assenza di motivazione sulla scelta - Sindacabilità**

Tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in materia ambientale e, segnatamente, in materia di bonifica, devono essere assistite – in relazione alla pluralità ed alla rilevanza degli interessi in gioco – da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che deve tenere conto di un'attività istruttoria parimente ineccepibile. Sebbene la sindacabilità della scelta delle prescrizioni impartite si correla al principio per il quale il giudice amministrativo ha poteri di controllo della discrezionalità tecnica, che si spingono fino alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, in relazione alla loro correttezza sotto gli aspetti del criterio tecnico e del procedimento applicativo, ma senza sostituirsi alla P.A. nell'effettuazione di valutazioni opinabili, è innegabile che, qualora la discrezionalità tecnica non risulta sostenuta da alcun profilo motivazionale e risulta applicata senza il necessario contraddittorio con l'interessata, ben può intervenire il G.A. a rilevarne il vizio relativo.

**N. 00210/2015 REG.PROV.COLL.  
N. 00561/2009 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 561 del 2009, proposto da:

Eni s.p.a., rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Grassi, con domicilio eletto presso Stefano Grassi in Firenze, corso Italia 2;

***contro***

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istituto Superiore per la Prevenzione e La Sicurezza del Lavoro, Istituto Superiore di Sanità, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliati in Firenze, Via degli Arazzieri 4;

Regione Toscana in persona del Presidente P.T., Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Toscana, Enea in persona del Legale Rappresentante, Provincia di Livorno in persona del Presidente P.T., Comune di Livorno in persona del Sindaco P.T., Comune di Collesalveti in persona del Sindaco P.T., Asl 6 – Livorno, non costituite in giudizio

***per l'annullamento***

- della nota del Direttore generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. 02900/QdV/DI/VII-VIII dell'11 febbraio 2009, ad oggetto "Manutenzione straordinaria del Forno F 101 asservito all'impianto Unifining 2 e del Forno F 1 asservito all'Impianto di Hydrosweetening trasmesso dalla Società ENI Div. R&M con nota RAF LI DIR/61/06/FP del 19/01/2009 ed acquisito dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con nota prot n 1412/QdV/DI del 21/01/09".

- di tutti gli atti, provvedimenti e comportamenti presupposti, connessi e conseguenti, anche se non conosciuti dalla società ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di Ministero dello Sviluppo Economico, di Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di Istituto Superiore per la Prevenzione e La Sicurezza del Lavoro e di Istituto Superiore di Sanità;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2015 il dott. Luigi Viola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

La società ricorrente espone di essere proprietaria di aree industriali comprese nel sito di interesse nazionale (S.I.N.) di Livorno, perimetrato con il d.m. 24 febbraio 2003.

In data 21 luglio 2008, depositava presso il Comune di Livorno due dichiarazioni di inizio attività (assunte al protocollo dell'ente ai n° 60122 e 60130), relative alla manutenzione straordinaria di due forni siti nello stabilimento industriale, mediante sostituzione degli impianti esistenti e realizzazione di modeste opere di sostegno supplementari, rappresentate da micropali adiacenti a quelli esistenti; il Comune di Livorno non eccepiva alcunché, rendendo possibile la realizzazione degli interventi.

La realizzazione delle opere era comunicata al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e

del mare e il Direttore generale per la qualità della vita, con nota 11 febbraio 2009 prot. n. 02900/QdV/DI/VII-VIII, riteneva gli interventi di manutenzione suscettibili di <<interferire con i terreni e le acque di falda contaminate, in quanto si prevede l'esecuzione di micropali del diametro di circa 150 mm in cemento armato, spinti fino a profondità comprese tra 22 m e 30 m dal p.c.>> ed imponeva una serie di prescrizioni, costituite dall'approvazione del progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda basato su un sistema di confinamento fisico, come ribadito da precedenti conferenze di servizi relative alla caratterizzazione dell'area (atti tutti impugnati dalla ricorrente, con i ricorsi R.G. 1416/2006, 581/2006 e 2225/2007) e dalla presentazione al Comune di Livorno di documentazione integrativa (un progetto preliminare di utilizzazione dell'area, una stima del rischio sanitario ed ambientale, una analisi di rischio specifica in ordine all'assenza di rischio per la salute dei lavoratori, per la pubblica incolumità e per l'ambiente <<e che dimostri che l'utilizzo dell'area non sia di impedimento e/o ostacolo agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e bonifica della falda>>).

La documentazione richiesta era spontaneamente trasmessa dalla ricorrente al Comune di Livorno; la nota sopra richiamata era altresì impugnata, con il presente ricorso, sulla base di censure di: 1) violazione e falsa applicazione del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 ed in particolare, degli artt. 239, 242 e 252 e degli allegati alla parte quarta, titolo quinto, violazione del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con particolare riferimento agli artt. 22 e 23, eccesso di potere; 2) violazione e falsa applicazione del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 ed in particolare, degli artt. 239, 242 e 252 e degli allegati alla parte quarta, titolo quinto, violazione del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con particolare riferimento agli artt. 22 e 23, eccesso di potere, difetto di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta, violazione del principio del contraddittorio; 3) violazione e falsa applicazione del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 ed in particolare, degli artt. 239, 242 e 252 e degli allegati alla parte quarta, titolo quinto, violazione del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con particolare riferimento agli artt. 22 e 23, eccesso di potere, difetto di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta, violazione del principio del contraddittorio, incompetenza; 4) violazione e falsa applicazione del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 ed in particolare, degli artt. 239, 242 e 252 e degli allegati alla parte quarta, titolo quinto, eccesso di potere, difetto di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta, sviamento; 5) violazione e falsa applicazione del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 ed in particolare, dell'art. 239, 242 e 252 e degli allegati alla parte quarta, titolo quinto, eccesso di potere, difetto di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta, travisamento dei fatti.

Si costituivano in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero del lavoro, l'ISPELS e l'Istituto superiore di sanità, controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso, per effetto del carattere non provvedimentale dell'atto impugnato.

All'udienza del 15 gennaio 2015 il ricorso passava quindi in decisione.

## **DIRITTO**

In via preliminare, la Sezione deve rilevare la completa infondatezza dell'eccezione preliminare di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, apparendo del tutto indubbia la natura provvedimentale dell'atto impugnato, soprattutto per effetto del condizionamento istituito tra gli interventi di manutenzione straordinaria in questione e l'approvazione di un progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda basato su un sistema di confinamento fisico, più volte "promosso" ed imposto dal Ministero dell'ambiente.

In questa prospettiva, il quinto motivo di ricorso è fondato e deve pertanto essere accolto.

Con sentenze 22 dicembre 2010 n. 6796 (appellata dalle Amministrazioni resistenti, con ricorso R.G. n. 2529/2011, ancora pendente in Consiglio di Stato) e 6798 (che non risulta impugnata in Consiglio di Stato ed è pertanto da ritenersi passata in giudicato), la Sezione ha, infatti, accolto le impugnazioni proposte dalla società ricorrente ed annullato gli atti applicativi delle conferenze di servizi richiamate anche nell'atto impugnato in questa sede ed impositive dell'obbligo di adottare il sistema del cd. confinamento fisico.

È pertanto sufficiente richiamare quanto in quella sede sostenuto in ordine all'illegittimità dell'imposizione del detto obbligo: «come già accaduto in altra fattispecie (TAR Toscana, Sez. II, n. 2316/10 cit.), il Collegio rileva che la misura basata sul confinamento fisico non risulta in effetti supportata da adeguati accertamenti tecnici o da altre motivazioni specifiche che la indichino come l'unico od il miglior sistema per evitare la diffusione dell'inquinamento specifico, come riscontrato da tempo, non ponendo essere sufficiente la mera “formula di stile”, contenuta nel verbale della conferenza di servizi decisoria del 13 dicembre 2006, che richiamava “un'ampia ed approfondita discussione”».

Si sottolinea, poi, che l'obbligo di una congrua motivazione di tale prescrizione discendeva anche dalla rilevante onerosità e complessità tecnica di questa, che necessitava di tempi notevolmente lunghi per il suo completamento.

Il Collegio ricorda che secondo la giurisprudenza (T.A.R. Puglia, Le, Sez. I, 11.6.07, n. 2247), anche di questa Sezione (T.A.R. Toscana, Sez. II, 14.10.09, n. 1540 e 18.12.09, n. 3973), l'Amministrazione è tenuta a valutare ed accertare non solo l'efficacia di misure meno invasive della barriera fisica, ma anche l'effettiva necessità, efficacia e realizzabilità del sistema stesso di contenimento fisico. Pertanto, l'opzione per detto sistema, ovvero per un utilizzo combinato delle differenti tipologie di intervento, avrebbe potuto legittimamente avere luogo soltanto all'esito di un'analisi comparativa tra le diverse alternative in discorso, in ragione delle specifiche caratteristiche dell'area. L'analisi comparativa si sarebbe dovuta incentrare quantomeno sull'efficacia delle diverse alternative nel raggiungere gli obiettivi finali, nonché sulle concentrazioni residue, sui tempi di esecuzione e sulla loro compatibilità con l'urgenza del provvedere, e sull'impatto rispetto all'ambiente circostante gli interventi.

In sostanza, tale attività istruttoria avrebbe dovuto implicare la valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi delle differenti opzioni sul campo, con necessaria precisazione non solo dei vantaggi effettivi connessi alla realizzazione del contenimento fisico ma anche della comparazione con i relativi svantaggi, fornendo la prova di aver adeguatamente valutato questi ultimi.

Si ricorda che la giurisprudenza è arrivata alla conclusione, con cui il Collegio concorda, secondo la quale tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in materia ambientale e, segnatamente, in materia di bonifica, devono essere assistite – in relazione alla pluralità ed alla rilevanza degli interessi in gioco – da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che deve tenere conto di un'attività istruttoria parimente ineccepibile (TAR Friuli, n. 90/08 cit.).

In relazione alla specifica prescrizione contestata, poi, il Collegio richiama la sua precedente determinazione (Tar Toscana, Sez. II, n. 2316/10 cit.), secondo la quale la scelta in parola richiede:

- a) un'attenta istruttoria circa gli effetti che l'indicata barriera avrebbe sortito sulle dinamiche idriche e geologiche dell'area sottostante;
- b) un'altrettanto attenta istruttoria sulle possibili interazioni tra i due modelli di barriera ipotizzabili

(idraulica e fisica), al fine di evitare duplicazioni di interventi, con inutile aggravio dei costi, nonché interazioni negative comportanti aggravamento dei rischi che si intendevano scongiurare;

c) un'analisi costi/benefici in merito alle quantità di materiale contaminato di cui la realizzazione dell'opera avrebbe richiesto la movimentazione ( cfr. anche: T.A.R. Puglia, Le, Sez. I, n. 2247/2007 cit.).

Inoltre, sussiste anche l'esigenza di sottoporre l'opera di confinamento fisico delle acque ad un'analisi dell'impatto che essa può avere sul territorio circostante, onde scongiurare che produca sull'ambiente più problemi di quelli che tende a risolvere (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 12.208, n. 165), ferma restando oltretutto la problematica legata all'attivazione di una procedura obbligatoria di valutazione di impatto ambientale, ai sensi sia del d.lgs. n. 152/2006 (cfr. T.A.R. Sicilia, Ct, Sez. I, 20.7.07, n. 1254).

Premesso ciò, dall'esame complessivo degli atti, non emerge che l'Amministrazione abbia svolto i suddetti approfondimenti istruttori, attraverso le necessarie valutazioni e comparazioni sopra richiamate, né che abbia corredato la propria opzione in favore del modello del contenimento fisico del congruo apparato motivazionale, che invece si rendeva necessario, anche in considerazione della pronuncia favorevole dell'ARPAT, a suo tempo nelle conferenze istruttorie del 30 novembre 2005 e decisoria del 28 aprile 2006, in ordine al barrieramento idraulico.

Né è possibile per l'Amministrazione, come richiamato dalla difesa erariale, fondarsi sull'applicazione del principio della "discrezionalità tecnica".

La giurisprudenza di questa Sezione, anche sul punto, ha chiarito che se la sindacabilità della scelta di siffatte misure si correla al principio per il quale il giudice amministrativo ha poteri di controllo della discrezionalità tecnica, che si spingono fino alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, in relazione alla loro correttezza sotto gli aspetti del criterio tecnico e del procedimento applicativo, ma senza sostituirsi alla P.A. nell'effettuazione di valutazioni opinabili è innegabile che, qualora la discrezionalità tecnica non risulta sostenuta da alcun profilo motivazionale e risulta applicata senza il necessario contraddittorio con l'interessata, ben può intervenire il G.A. a rilevarne il vizio relativo.

Così pure non possono valere in questa sede le considerazioni tecniche illustrate nella memoria delle Amministrazioni costituite, in quanto le stesse dovevano essere svolte e sviluppate, in contraddittorio con la parte interessata, nel corso del procedimento e non in sede postuma giurisdizionale, dato che non è in evidenza il contenuto tecnico ma le modalità di sviluppo e conclusione del procedimento, particolarmente rilevanti proprio nella presente sede di legittimità>> (T.A.R. Toscana, sez. II, 22 dicembre 2010 n. 6796 e 6798).

Il carattere assorbente dell'annullamento permette poi di prescindere dall'esame delle ulteriori censure proposte da parte ricorrente che, comunque, risultano superate dallo spontaneo adempimento di alcuni dei contenuti della nota impugnata da parte di Eni s.p.a, per quello che riguarda la fornitura al Comune di Livorno (in data 23 febbraio 2009) di documentazione tesa a superare le insufficienze istruttorie richiamate nella nota impugnata in questa sede.

Il ricorso deve pertanto essere accolto e deve essere disposto l'annullamento dell'atto impugnato;

le spese di giudizio devono essere poste a carico delle Amministrazioni costituite e liquidate come da dispositivo.

Sussistono ragioni per procedere alla compensazione delle spese di giudizio delle altre Amministrazioni non costituite.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, come da motivazione e, per l'effetto, dispone l'annullamento del provvedimento 11 febbraio 2009 prot. n. 02900/QdV/DI/VII-VIII del Direttore generale per la qualità della vita del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Condanna le Amministrazioni costituite alla corresponsione in favore della ricorrente della somma di €3.000,00 (tremila/00), oltre a IVA e CAP, a titolo di spese del giudizio.

Compensa le spese di giudizio nei confronti delle altre Amministrazioni non costituite.

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