

IL SINDACATO GIURISDIZIONALE SULLA DISCREZIONALITÀ TECNICA AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI IMPATTO ACUSTICO

DI CRISTINA GUARISCO

T.A.R. LOMBARDIA, MILANO, 13 AGOSTO 2024 N. 2357

È inammissibile, in materia di immissioni acustiche, la pretesa a svolgere un sindacato di merito su una valutazione tecnica, quale quella afferente all'impatto acustico, in sede di rilascio di autorizzazioni all'esercizio di attività di trattenimento danzante e arte varia.

Le valutazioni espresse sotto il profilo tecnico in ambito acustico dall'amministrazione locale in sede di revoca dei titoli autorizzativi all'esercizio, non possono essere oggetto di sindacato di merito da parte del giudice amministrativo, al quale è rimessa unicamente la verifica dei profili di ragionevolezza o di attendibilità tecnica.

Il parere rilasciato dalla Commissione Comunale di Vigilanza (CCV) ai fini del rilascio della licenza di agibilità non si riflette sul distinto procedimento volto al rilascio della licenza per l'esercizio dell'attività di trattenimento danzante, non esonerando pertanto l'organo competente dalla verifica di impatto acustico dell'attività stessa.

Una società è proprietaria di un immobile, nel quale viene svolta attività di discoteca.

Per tale unità immobiliare, l'impresa titolare ottiene sia la licenza di agibilità sia la licenza commerciale.

A seguito di due esposti svolti nei confronti della società da parte confinanti, l'amministrazione, oltre ad accertare alcune difformità edilizie-urbanistiche, revoca la licenza commerciale poiché la società ha omesso di aggiornare le condizioni acustiche dei locali, in violazione di quanto previsto dalla stessa licenza commerciale nonché dall'art. 8 c. 2 L. 447/1995ⁱ.

Nel corso dell'istruttoria che ha condotto alla revoca della licenza, l'amministrazione, a seguito del sopralluogo con A.R.P.A., accerta che la documentazione di previsione di impatto acustico allora presentata, sulla cui base l'Agenzia aveva rilasciato il parere favorevole, è erronea e incoerente con

ⁱ Art. 8 co. 2 L. 447/1995 "Disposizioni in materia di impatto acustico": "Nell'ambito delle procedure di cui al comma 1, ovvero su richiesta dei comuni, i competenti soggetti titolari dei progetti o delle opere predispongono una documentazione di impatto acustico relativa alla realizzazione, alla modifica o al potenziamento delle seguenti opere:

a) aeroporti, aviosuperfici, eliporti;

b) strade di tipo A (autostrade), B (strade extraurbane principali), C (strade extraurbane secondarie), D (strade urbane di scorrimento), E (strade urbane di quartiere) e F (strade locali), secondo la classificazione di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni;

c) discoteche;

d) circoli privati e pubblici esercizi ove sono installati macchinari o impianti rumorosi;

e) impianti sportivi e ricreativi;

f) ferrovie ed altri sistemi di trasporto collettivo su rotaia".

lo stato di fatto dei luoghi e, inoltre, la società, senza alcun aggiornamento alla valutazione acustica precedentemente presentata, aveva rimosso alcuni tendaggi fonoassorbenti e realizzato numerose nuove uscite di sicurezza del locale.

Nell'ambito del procedimento di revoca, sulla scorta di detto sopralluogo, A.R.P.A. dichiara decaduto il proprio parere, evidenziando la necessità *“di definire lo stato attuale dei luoghi e l'impatto dell'attività verso i recettori residenziali limitrofi”* attraverso la predisposizione di una nuova valutazione previsionale di impatto acustico da parte della società.

A tale richiesta di aggiornamento, non viene dato seguito con conseguente revoca della licenza commerciale da parte del Comune.

Contro tale provvedimento - ma senza impugnare la decadenza del parere di A.R.P.A. - la società presenta ricorso innanzi al T.A.R. Milano chiedendone l'annullamento in quanto ritiene che nella fattispecie non siano state svolte modifiche e/o variazioni essenziali tali da richiedere un aggiornamento dell'impatto acustico.

Il Comune, nella propria memoria di costituzione, sottolinea, di contro, come la ricorrente, nel corso del tempo, abbia apportato delle rilevanti modifiche all'interno dell'immobile senza alcun aggiornamento dell'originale valutazione previsionale acustica, nonostante questo fosse un obbligo espressamente previsto dalla licenza, che prescriveva che l'esercizio di pubblico spettacolo era consentito nella misura in cui avesse rispettato le modalità descritte nella documentazione previsionale e che qualunque variazione relativa alle caratteristiche del locale, degli impianti/attrezzature e delle relative modalità di utilizzo doveva necessariamente essere comunicata all'Amministrazione.

La sentenza in commento dichiara, tra gli altri, la legittimità della revoca della licenza commerciale per diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, i giudici evidenziano che il ricorso si limita semplicemente a criticare *l'entità* delle modifiche svolte - con lo scopo di stabilirne l'irrilevanza a fini acustici - di fatto riconoscendo e confermando la ricostruzione svolta dal Comune nella propria istruttoria, senza alcuna considerazione in merito a quanto rilevato da A.R.P.A. sull'inattendibilità delle misurazioni condotte dalla ricorrente prima del rilascio della licenza.

Aggiunge la sentenza che il ricorso è inammissibile nella parte in cui le censure del ricorrente svolgono un sindacato su valutazioni tecniche di competenza esclusivamente pubblicistica, che il privato non può in alcun modo contestare se non per manifesta irragionevolezza o inattendibilità tecnica.

La circostanza che il ricorrente cerchi di individuare quali siano le caratteristiche che devono possedere le *“modifiche”* di cui all'art. 8 co. 2 della L. n. 447/1995 a fini della loro rilevanza in materia di impatto acustico riguarda una valutazione spettante alla sola pubblica amministrazione. Ciò che può fare il privato è contestare l'attendibilità tecnica delle valutazioni svolte dall'amministrazione.

I giudici evidenziano, ancora, che il perimetro delle modifiche rilevanti ai fini acustici ai sensi del citato articolo ha ad oggetto valutazioni precluse anche *“al giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità, in quanto si traducono in un inammissibile sindacato di merito, volto a sostituire una soluzione tecnicamente opinabile con un'altra, altrettanto opinabile”*.

Non solo. Il ricorso viene dichiarato altresì infondato in quanto le non contestate modifiche svolte all'interno dei locali hanno riguardato aspetti incidenti direttamente sull'impatto acustico dell'attività di discoteca.

Sottolinea il T.A.R. che l'unica via percorribile per escludere, ai fini dell'impatto acustico la rilevanza degli interventi - che, nel caso di specie, si è accertato afferiscono oggettivamente alle caratteristiche del locale - *“è quella indicata dall'Amministrazione, consistente nella predisposizione di una nuova valutazione di impatto acustico, a cui resta affidata la verifica, in concreto della non rilevanza delle variazioni stesse ai fini del predetto impatto”*, non potendo dunque il privato individuare, secondo il suo opinabile giudizio, l'entità delle modifiche sui locali rilevanti ai fini acustici ex art. 8 L. 447/1995.

Con la sentenza in commento, i giudici del T.A.R. Milano in tema di sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnico amministrativa si allineano con quell'orientamento giurisprudenziale che afferma che il sindacato è ammesso solo in presenza di evidenti profili di manifesta irragionevolezza o inattendibilità tecnica dell'impugnata valutazione amministrativaⁱⁱ.

È pacifico in giurisprudenza che il sindacato sulla discrezionalità tecnica è ammesso qualora il ricorrente è in grado di dimostrare che *“il giudizio di valore espresso dall'amministrazione sia scientificamente inaccettabile, mentre, fino a quando si fronteggiano opinioni divergenti, tutte parimenti argomentabili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisione collettive, rispetto alla posizione 'individuale' dell'interessato”*ⁱⁱⁱ.

Ancora, la giurisprudenza, anche più recente^{iv}, afferma che le valutazioni tecniche dell'amministrazione sono sindacabili dal giudice amministrativo solo in casi limitati, ossia quando appaiono *“macroscopicamente illogiche o incongrue, arbitrarie ovvero fondate su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti”*^v oppure qualora vengono in rilievo specifiche censure in merito all'attendibilità dei criteri valutativi e alla loro applicazione, non essendo a tal fine *“sufficiente che la determinazione assunta sia, sul piano del metodo e del procedimento seguito, meramente opinabile, in quanto il giudice amministrativo non può sostituire - in attuazione del principio costituzionale di separazione dei poteri - proprie valutazioni a quelle effettuate dall'autorità pubblica [...]”*^{vi}.

Nel caso in esame, posto che il ricorrente nulla deduce in merito alle valutazioni svolte dall'amministrazione né contesta con specifiche critiche l'attendibilità tecnico scientifica sulla cui base il Comune revoca la licenza commerciale, è precluso al giudice amministrativo verificare direttamente l'attendibilità delle operazioni tecniche svolte dall'amministrazione sotto il profilo della loro coerenza e correttezza.

Senza ripercorrere gli snodi giurisprudenziali sul c.d. sindacato giurisdizionale estrinseco (avente ad oggetto il mero accertamento di uno scorretto esercizio del potere, quali il difetto di motivazione, l'illogicità manifesta e l'errore di fatto, mediante un controllo formale sull'iter logico seguito dall'autorità amministrativa) e intrinseco (relativo ad un controllo giurisdizionale che permetta di verificare nel concreto l'attendibilità delle valutazioni tecniche svolte dall'Amministrazione anche attraverso l'ausilio di un consulente)^{vii}, i giudici ritengono che, in assenza di specifiche contestazioni del privato sull'apprezzamento tecnico complessivo svolto dall'amministrazione, è ad essi precluso una verifica sulla coerenza e correttezza del criterio tecnico applicato dalla parte

ⁱⁱ Da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 19 giugno 2024, n. 5480.

ⁱⁱⁱ Cons. Stato, sez. IV, 1 ottobre 2024; Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 2023, n. 4686; Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2023 n. 2836.

^{iv} Consiglio di Stato, sez. III, 12 agosto 2024, n.7094.

^v *Ex multis*, Cons. Stato, V, 28 ottobre 2015, n. 4942; V, 30 aprile 2015, n. 2198; V, 23 febbraio 2015, n. 882; V, 26 marzo 2014, n. 1468; III, 13 marzo 2012, n. 1409.

^{vi} Cons. Stato, V, 26 maggio 2015, n. 2615; 18 maggio 2017, n. 3553.

^{vii} Vedi Cons. Stato, sez. VII, 30 marzo 2024, n. 2981; Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2023, n. 11219. Per gli orientamenti giurisprudenziali in materia di sindacato estrinseco e intrinseco si veda T.A.R. Lombardia-Milano, 25 febbraio 2019, n. 408; T.A.R. Lombardia-Milano, 30 luglio 2018, n. 1875.

pubblica nonostante abbiano la facoltà di esercitare tale tipo di sindacato, seppur in modo delimitato e circoscritto^{viii}.

Anche la dottrina, confermando quanto espresso dalla giurisprudenza sopra citata, ritiene che il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica è ammesso non solo attraverso un controllo c.d. estrinseco, che utilizza massime di esperienza appartenenti al sapere comune e volto all'accertamento dell'iter logico seguito dall'Amministrazione, ma altresì attraverso un controllo c.d. intrinseco, che consente al giudice di verificare l'attendibilità della valutazione tecnica della parte pubblica sotto i profili dell'adeguatezza del criterio tecnico e della correttezza del procedimento applicativo di tale criterio^{ix}.

La sentenza non è entrata più approfonditamente nel merito di tali questioni, anche perché, nel caso in esame, l'aggiornamento della documentazione riguardante l'impatto acustico dei locali adibiti a discoteca era espressamente prevista sia dalla normativa nazionale, all'art. 8 co. 2 L. 447/1995, nonché dalla stessa licenza commerciale revocata, le cui chiare ed espresse previsioni difficilmente lasciavano spazi a dubbi interpretativi in merito alla necessità di particolari accertamenti tecnici-discrezionali.

^{viii} Cons. Stato, sez. IV, 24 luglio 2020 n. 4737: *“In particolare, la giurisprudenza amministrativa più recente [...] ha ammesso una piena conoscenza del fatto e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'amministrazione. Si è affermato che l'unico limite in cui si sostanzia l'intangibilità della valutazione amministrativa complessa è quella per cui, quando ad un certo problema tecnico ed opinabile (in particolare, la fase di c.d. "contestualizzazione" dei parametri giuridici indeterminati ed il loro raffronto con i fatti accertati) l'Autorità ha dato una determinata risposta, il giudice (sia pure all'esito di un controllo "intrinseco", che si avvale cioè delle medesime conoscenze tecniche appartenenti alla scienza specialistica applicata dall'Amministrazione) non è chiamato, sempre e comunque, a sostituire la sua decisione a quella dell'Autorità, dovendosi piuttosto limitare a verificare se siffatta risposta rientri o meno nella ristretta gamma di risposte plausibili, ragionevoli e proporzionate, che possono essere date a quel problema alla luce della tecnica, delle scienze rilevanti e di tutti gli elementi di fatto. Tale sindacato è stato definito di "attendibilità tecnica e non sostitutivo" (cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 4990 del 2019).*

^{ix} R. Labriola (a cura di), *Discrezionalità tecnica e poteri del giudice amministrativo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2020, p. 17.