

Sulla legittimità di un'ordinanza contingibile e urgente di inibizione temporanea all'utilizzo di un impianto di produzione di carbone e carbonella

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 15 marzo 2021, n. 807 - Brugaletta, pres.; Barone, est. - Carbon Grill di Piazza Terenzio (avv. Vitale) c. Comune di Chiaramonte Gulfi (avv. Cariola) ed a.

Ambiente - Autorizzazione all'emissione in atmosfera per un impianto di produzione di carbone e carbonella - Ordinanza contingibile e urgente di inibizione temporanea all'utilizzo dell'impianto - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO

La ditta Carbon Grill è titolare di autorizzazione all'emissione in atmosfera volturata con D.D.G. del 14 marzo 2014 per l'impianto di "produzione di carbone e carbonella" sito in c.da Canalotto del Comune di Chiaramonte Gulfi.

A seguito di alcune segnalazioni di cittadini che lamentavano immissioni di fumo e pungente odore, soprattutto nelle ore serali, il 3 luglio 2019, funzionari dell'ARPA Sicilia-U.O.C. ST Ragusa, assistiti da rappresentanti del Comando di Polizia Municipale del Comune di Chiaramonte Gulfi, eseguivano un sopralluogo ed un campionamento istantaneo per la valutazione della qualità dell'aria, il cui esito veniva comunicato con nota prot. n. 48544 del 16.09.2019 (v. doc. n. 13 allegato al ricorso introduttivo) con la quale l'ARPA Sicilia-U.O.C. ST di Ragusa comunicava che "le concentrazioni riscontrate nel campione analizzato risultano più basse rispetto al Livello 1 riportato nella Linee guida di almeno 100 volte" rappresentando, altresì, che "sebbene i risultati indichino che, per quanto verificato analiticamente, all'atto del sopralluogo le condizioni dell'impianto non producessero inquinanti, tuttavia l'assenza di consistenti fenomeni all'atto del prelievo e il ripetersi delle segnalazioni, come l'ultimo rappresentato anche dalla Polizia Municipale, evidenzia la rilevanza dei fenomeni e la necessità di intervenire per scongiurare molestie olfattive che possono avere influenza anche sul piano sanitario.

Si chiede pertanto alla ditta Carbon Grill, di adottare ulteriori e idonee misure per scongiurare il ripetersi degli eventi e di apportare mirate modifiche alle modalità gestionali, quali per es. la limitazione della capacità produttiva, una più efficace gestione delle cataste, la sospensione di alcune fasi del processo nei periodi dell'anno in cui si presenta il fenomeno è il potenziamento dei sistemi di abbattimento delle emissioni, fatte salve diverse determinazioni da parte dell'A.C. ...".

Con nota del 14 ottobre 2019, la ditta comunicava di "volersi impegnare in tempi brevi per:

- 1) Potenziare il sistema di abbattimento delle emissioni tramite un incremento da 9 a 15 unità del numero di spruzzatori dell'impianto scrubber nel segmento lavaggio fumi.
- 2) Allungare la canna fumaria da 2 a 4 m, ancora, rispetto all'altezza attuale autorizzata;
- 3) Incrementare la velocità d'uscita dei fondi rispetto alla velocità attuale.
- 4) Apportare mirate modifiche alle modalità gestionali, quali la completa sospensione dell'attività produttiva per i processi che producono emissioni in atmosfera, per tutto il mese di agosto."

In data 28 novembre 2019, veniva eseguita ulteriore sopralluogo da parte di personale dell'ARPA, anche al fine di verificare il corretto svolgimento delle operazioni di autocontrollo previste dall'autorizzazione all'emissioni in atmosfera; in quella sede (v. nota n. 69042 del 19.12.2019) "È stata visionata la funzionalità della canna fumaria, è stata eseguita la sorveglianza alle operazioni di campionamento e la verifica di accorgimenti messi in atto dall'azienda per ridurre il fenomeno lamentato(...). Durante l'ispezione, non erano presenti eccessi di emissione di fumi dal camino. Risultava funzionante lo scrubber ad umido utilizzato per l'abbattimento degli inquinanti. Non si è riscontrata la presenza di un biofiltro a supporto dello scrubber, comunque non espressamente prevista dall'autorizzazione". Nella stessa nota si dava atto delle "iniziative" intraprese dall'Azienda e già rappresentate nella nota del 14 ottobre 2014 e si formulavano le seguenti conclusioni:

"Sulla scorta di quanto comunicato dalla ditta e di quanto osservato nel corso del sopralluogo svolto il 28.11.2019, in atto non si dispone di dati ed elementi sufficienti per affermare che le misure adottate e quelle previste per il prossimo mese di agosto siano adeguate a scongiurare il ripetersi del fenomeno, specie nel periodo estivo. Si osserva a tal fine come le prime segnalazioni siano pervenute già nel mese di giugno e che ulteriori eventi sono stati segnalati anche nel corso del mese di novembre. Si rileva, inoltre, che come riscontrato in sede di sopralluogo, l'impianto non è dotato di biofiltro il quale potrebbe costituire misura aggiuntiva alla riduzione del fenomeno. Si ritiene infine, che fermo restando la necessità di una verifica del corretto dimensionamento dell'impianto di abbattimento esistente in rapporto alla portata temperatura e concentrazioni degli inquinanti, il gestore provveda con opportuna frequenza, ad una mirata manutenzione

e gestione degli elementi del sistema, quali reintegro rimodulazione della quantità di soluzione di idrossido di sodio, ventilatore, uccelli, materiali di riempimento, separatore di gocce in testa alla colonna (demisier), pulizia dei residui sedimentosi e fangosi.”

Con nota del 14.05.2020 indirizzata, tra gli altri, all’A.R.P.A. e all’Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente, il Sindaco del Comune di Chiaramonte Gulfi, comunicando le ulteriori reiterate segnalazioni da parte di cittadini in ordine all’emissione di fumi molesti - chiedeva di essere notiziato “circa gli accertamenti ed i rilievi svolti con riguardo alle segnalazioni dei cittadini, già inoltrata nel luglio 2019, anche al fine di adottare ogni opportuno provvedimento che possa impedire il protrarsi di eventuali situazioni di abuso e/o illecito ambientale, attesa la competenza del sottoscritto quale autorità sanitaria locale, con specifico riferimento al tema dell’igiene e della sicurezza (...)”.

In riscontro alla superiore richiesta l’A.R.P.A., con nota prot. n. 26321 del 23.06.2020 riepilogava gli esiti dei controlli svolti nel 2019 rappresentando, altresì, che “in considerazione delle segnalazioni pervenute e al fine di effettuare uno screening della qualità dell’aria della zona” ha avviato una “campagna di monitoraggio per gli aspetti concernenti la presenza di polveri” i cui dati sono stati riepilogati nell’allegato prospetto da cui è emerso che:

- “i valori di PM10 rilevati nel corso del primo monitoraggio (01.10.2019 – 11.10.2019) “sono tutti inferiori al valore limite per la qualità dell’aria previsti dal D.lgs. 155/2010 (50 ug/m3 da non superare più di 35 volte per anno civile);
- i valori di PM10 rilevati mediante campionatore automatico nel corso del secondo monitoraggio (09.12.2019 – 01.01.2020) ... evidenziano valori superiori al limite previsto dal D.lgs. 155/2010 (50 ug/m3 da non superare più di 35 volte per anno civile) soltanto nei giorni 19.12.2019 e 22.12.2019. In tali giorni, però, non è stato rilevato alcun disturbo per fumo o emissioni odorogene e, pertanto, non è possibile ricondurre i valori di PM10 rilevati ai disturbi registrati dagli esponenti.”

Infine, nella nota sopra citata l’A.R.P.A. rappresentava che “gli interventi messi in atto dalla Ditta (aumento ugelli scrubber, allungamento tettoia, etc.) e le previsioni di fermo impianto per il mese di agosto ed in caso di “giornate ventose” siano insufficienti ed inefficaci per il superamento della problematica. D’altra parte, per le segnalazioni e le indicazioni ad oggi ricevute ed acquisite, non si dispone di informazioni relative a fenomeni di emissione di fumo provenienti da altre fonti.

Si ritiene, pertanto, che per il definitivo superamento delle criticità oggetto delle ripetute segnalazioni si renda necessaria, da parte della ditta CARBON GRILL, una generale rimodulazione della gestione dell’impianto e del sistema di abbattimento delle emissioni, mediante apposita proposta progettuale da sottoporre all’Autorità Competente al rilascio dell’autorizzazione alle emissioni, Dipartimento Regionale dell’Ambiente – Serv. 1 ARTA, fatti salvi eventuali provvedimenti e ulteriori determinazioni della stessa A.C.”.

Infine, con ordinanza contingibile e urgente n.135/2020 il Sindaco del Comune di Chiaramonte Gulfi ordinava “l’inibizione temporanea all’utilizzo dell’impianto” sino al rilascio, da parte dell’amministrazione comunale “di apposito nulla osta alla prosecuzione dell’attività” che sarebbe stato rilasciato “all’esito della disamina del provvedimento di autorizzazione che dovrà essere rilasciato dal Dipartimento regionale Dell’Ambiente – serv. 1 ARTA, previa presentazione di idonea progettazione finalizzata a garantire l’intimata rimodulazione della gestione dell’impianto e del sistema di abbattimento delle emissioni, così come intimato dall’ARPA Ragusa”.

Con il ricorso in esame, la ditta interessata ha impugnato la citata ordinanza, unitamente alla nota prot. n. 26321 del 23 giugno 2020 dell’ARPA e ne ha chiesto l’annullamento per i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione allegato XI D.lgs. n. 155/2010. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per errore sui presupposti in fatto ed in diritto. Erronea istruttoria. Falsa rappresentazione della realtà. Falsa causa. Perplessità dell’azione amministrativa. Contraddittorietà. Illogicità. Manifesta irragionevolezza. In particolare, sarebbero contraddittorie le conclusioni dell’A.R.P.A. laddove da un parte non rilevano il superamento dei valori di emissioni e dall’altra, pur nella consapevolezza che il biofiltro non era richiesto dall’autorizzazione, ritiene, tuttavia che l’impianto si sarebbe dovuta dotare di un biofiltro, al fine di porre rimedio alla situazione segnalata dai cittadini.

Inoltre, l’attività istruttoria posta a base dell’ordinanza contingibile e urgente è permeata da incertezza, erroneità e contraddittorietà, non rivendendosi alcun dato in ordine alla riscontrata presenza di sostanze inquinanti tali da minare la salubrità dell’ambiente circostante.

2. Violazione e falsa applicazione artt. 50, comma 5, e 54 D.lgs. n. 267/2000. Esercizio del potere extra ordinem in carenza dei presupposti previsti dalla legge. Contraddittorietà.

Il Comune di Chiaramonte Gulfi si è costituito in giudizio e chiesto il rigetto del ricorso sostenendo che:

- il Sindaco “ha dovuto recepire” le risultanze dell’istruttoria condotte dalla Polizia Municipale e soprattutto dall’A.R.P.A. la quale, già nel corso dell’anno 2019, aveva “intimato” alla ditta ricorrente l’esecuzione di interventi per ridurre le emissioni; emissioni, peraltro, “riconosciute” dalla stessa parte ricorrente laddove aveva manifestato la volontà di non esercitare l’attività del mese di agosto 2019.

Quindi, sulla base delle proteste dei cittadini, delle verifiche della Polizia Municipale e delle ispezioni dell’A.R.P.A. il Sindaco non poteva che emettere l’ordinanza di sospensione dell’attività, finalizzata alla realizzazione delle misure tecniche necessarie per risolvere la problematica delle emissioni.

L'Agenzia Regionale per la protezione dell'ambiente si è costituita in giudizio per resistere al ricorso e dopo aver precisato la natura delle proprie competenze e chiarito che *“nell'ambito dei compiti istituzionali dell'Agenzia non rientrano il rilascio, il diniego né la sospensione di autorizzazioni ambientali, quali l'autorizzazione ai sensi dell'art. 269 del D.lgs. 152/06”* ha sostenuto la legittimità delle valutazioni compiute dai funzionari dell'Agenzia evidenziando come *“in nessuna delle note prodotte dall'Agenzia sia mai stata formulata una valutazione favorevole alla sospensione delle attività lavorative, né siano state espresse considerazioni che non rientrassero nelle competenze istituzionali”*.

Con ordinanza n. 600/2020 è stata accolta la domanda cautelare.

Con successive memorie le parti hanno insistito nelle rispettive difese; il Comune di Chiaramonte Gulfi ha, inoltre, formulato richiesta istruttoria al fine di *“disporre verifica e/o CTU sulla quantità e la qualità delle emissioni prodotte da Carbon Grill e sull'adeguatezza dell'impianto anche alla stregua del principio di precauzione”* alla quale la ricorrente si è opposta (v. memoria di replica del 5 gennaio 2021).

All'udienza del 27 gennaio 2021, il ricorso è stato trattenuto in decisione, come da verbale.

DIRITTO

Il ricorso è fondato limitatamente all'ordinanza comunale, mentre va respinta l'impugnativa della nota dell'A.R.P.A. del 23 giugno 2020 che la Carbon Grill impugna limitatamente alla parte in cui ha ritenuto necessaria *“una generale rimodulazione della gestione dell'impianto e del sistema di abbattimento delle emissioni”*; tale atto - come evidenziato nella memoria difensiva dell'Agenzia - è stato emesso nell'ambito delle funzioni di monitoraggio e consultive in materia di prevenzione e tutela ambientale proprie dell'A.R.P.A. quale organo tecnico (della Regione) e costituisce un atto meramente endoprocedimentale, privo, in quanto tale, del carattere di immediata ed autonoma lesività, idoneo a far sorgere nella sfera giuridica del suo destinatario un interesse concreto, diretto ed attuale alla sua impugnazione.

Fermo quanto sopra evidenziato, va osservato che la relazione dell'ARPA (nella parte oggetto di impugnativa in cui suggerisce la “revisione” del sistema di abbattimento delle emissioni dell'impianto in questione), oltre a non essere affetto da alcuna irragionevolezza o illogicità, potrebbe in ogni caso avere un suo autonomo rilievo in un eventuale provvedimento di revoca/modifica/revisione del provvedimento di autorizzazione alle emissioni in atmosfera, non anche nell'ambito dell'ordinanza contingibile e urgente oggetto di diretta impugnativa che, anche per le ragioni che saranno esposte nel proseguo, deve necessariamente essere assistita da adeguata istruttoria in ordine alle ragioni del paventato pericolo per la salute pubblica.

Quanto all'ordinanza contingibile e urgente va confermato quanto già emerso in sede cautelare circa la fondatezza delle censure di difetto di istruttoria in ordine alla verifica della concreta capacità inquinante dell'impianto, delle effettive condizioni ambientali e del grado di salubrità dell'aria, con la precisazione che la controversia non riguarda l'esistenza dei singoli fenomeni di presenza di fumi e cattivi odori (che sono abbastanza pacifici in atti) quanto piuttosto la mancanza di dati univoci in ordine all'effettiva “pericolosità” per la salute e per l'ambiente delle dette emissioni ovvero della loro difformità rispetto al titolo autorizzativo, nel senso di un aumento o variazione qualitativa delle emissioni; tale precisazione si rende necessaria perché non tutte le emissioni - pur se superino la “normale tollerabilità” ai sensi dell'art. 844 c.c. ovvero siano sgradevoli, fastidiose e comunque “moleste” a sensi dell'art. 674 c.p. (sussistendo, peraltro, nelle predette ipotesi diverse forme di tutela per i soggetti passivi) - sono idonee a produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente e a costituire pericolo per la salute dall'uomo e come tali possono giustificare e legittimare l'intervento dell'autorità pubblica (eventualmente anche sotto forma di ordinanza contingibile e urgente).

Passando all'esame dell'ordinanza impugnata va innanzitutto osservato che essa è motivata testualmente dalla *“necessità di dover ripristinare nell'immediato le condizioni di normale salubrità dell'aria e dei luoghi, così da scongiurare fattori di rischio per la salute pubblica e la salubrità ambientale circostante e il verificarsi di irreparabili danni all'ambiente e alla salute della popolazione locale”*.

Nessun accertamento è stato però compiuto dall'amministrazione comunale al fine di verificare le reali potenzialità inquinanti dell'impianto, né la concreta compromissione delle condizioni ambientali e di salubrità dell'aria (da ricondurre entro parametri accettabili) in relazione ai limiti fissati dalla normativa di settore e nessuno degli atti posti a base dell'ordinanza impugnata evidenzia la sussistenza di criticità ambientali o altre problematiche di tipo igienico - sanitario, poiché, come già premesso in punto di fatto:

- la nota A.R.T.A. n. 48544 del 16.09.2019, pur non potendo escludere la “rilevanza dei fenomeni e la necessità di intervenire per scongiurare molestie olfattive che possono avere influenza anche sul piano sanitario” ha riportato concentrazioni riscontrate nel campione analizzato più basse rispetto al Livello 1 riportato nella Linee guida “di almeno 100 volte”;

- i successivi controlli del 29 novembre 2019 hanno evidenziato la riconducibilità dei valori PM10 riscontrati nel periodo esaminato ai valori limite con la precisazione che nei tre giorni in cui i valori sono stati superati “non è stato rilevato alcun disturbo per fumo o emissioni od origine e pertanto non è possibile ricondurre i valori di PM10 rilevati ai disturbi registrati dagli esponenti”;



- né alcun concreta attività di accertamento può ricondotta ai “pareri” dell’ARTA in ordine all’adeguamento dell’impianto che - provenendo da organo tecnico consultivo - potranno assumere la natura di prescrizioni cautelative solo nell’ambito di un eventuale procedimento di aggiornamento/revisione dell’autorizzazione all’emissioni in atmosfera, fermo restando, peraltro, che ove vi sia un pericolo per la salute umana dipendente da violazione dalle prescrizioni autorizzative dell’impianto produttivo, il rimedio tipico è il potere di diffida e sospensione dell’attività ex art. 278 del D.lgs. 152/2006 da parte dell’Autorità competente, senza necessità di interventi *extra ordinem*.

Ne consegue che la misura imposta dal Sindaco con l’ordinanza contingibile e urgente, consistente nell’inibizione all’utilizzo dell’impianto nelle more della presentazione di “*progetto di rimodulazione della gestione dell’impianto e del sistema di abbattimento delle emissioni*” appare perciò irragionevole e manifestamente sproporzionata poiché non sorretto da una reale base istruttoria e non connessa a oggettive esigenze precauzionali, rispetto alle quali il richiamo alla mera necessità di “*scongiurare fattori di rischio per la salute pubblica e la salubrità dell’ambiente circostante*” appare in sé del tutto generico non essendo stata riscontrata alcuna immissione nociva o superamento dei valori limite, né alcuna violazione delle prescrizioni dell’autorizzazione alle emissioni in atmosfera

L’accertata carenza dell’istruttoria posta a base dell’ordinanza e l’assenza di indici concreti di aggravamento del rischio sanitario connesso all’esercizio dell’attività della ricorrente determina, inoltre, la reiezione dell’istanza istruttoria richiesta dall’amministrazione resistente “sulla quantità e la qualità delle emissioni prodotte da Carbon Grill e sull’adeguatezza dell’impianto” poiché il mezzo istruttorio potrebbe essere disposto solo per chiarire eventuali profili di inattendibilità tecnico scientifica della determinazione amministrativa, non certo al fine di supplire all’accertato difetto di istruttoria; in ogni caso, tenuto conto della particolare natura dell’ordinanza contingibile e urgente la cui legittimità va valutata con riferimento esclusivo alla situazione di fatto esistente al momento della sua adozione (quindi, all’effettiva esistenza di una situazione di pericolo al momento dell’adozione dell’ordinanza medesima) un’eventuale verifica postuma in ordine alla sussistenza di criticità di ordine sanitario sarebbe necessariamente resa con riferimento alla situazione “attuale” dell’impianto (2021) e non sarebbe comunque in grado di fornire alcun elemento in ordine alla condizione di pericolo al momento dell’adozione dell’ordinanza (giugno 2020), tale da rendere necessitato l’intervento *extra ordinem* in materia sanitaria.

In conclusione, per le ragioni esposte e assorbite gli ulteriori motivi, il ricorso è fondato e va accolto con conseguente annullamento dell’ordinanza impugnata.

La natura della tematica trattata e i sottesi in rilievo costituiscono idoneo presupposto per compensare tra le parti le spese di giudizio.

(*Omissis*)

