

Ordinanza contingibile e urgente di cessazione del riavvio e dell'esercizio di un impianto di coincenerimento per rifiuti non pericolosi in grado di produrre emissioni in atmosfera

T.A.R. Umbria, Sez. I 14 novembre 2024, n. 803 - Ungari, pres.; Carrarelli, est. - Bioter s.r.l. (avv. Tomassetti) c. Comune di Terni (avv. Gennari e Silvi).

Ambiente - Ordinanza contingibile e urgente di cessazione del riavvio e dell'esercizio di un impianto di coincenerimento per rifiuti non pericolosi in grado di produrre emissioni in atmosfera.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente Bioter s.r.l. ha agito per l'annullamento, previa sospensione, della ordinanza contingibile e urgente emessa ai sensi dell'art. 50, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000 dal Sindaco del Comune di Terni in data 13 gennaio 2024, con la quale è stato ordinato alla ricorrente, con riferimento all'impianto di coincenerimento per rifiuti non pericolosi in località Maratta, di «cessare il riavvio e l'esercizio dell'impianto in grado di produrre emissioni in atmosfera».

1.1. Riferisce in punto di fatto la parte ricorrente che, con comunicazione trasmessa a mezzo pec il data 29 dicembre 2023 alla Prefettura di Terni, al Comune di Terni, nonché al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco ed all'Ufficio Sicurezza e Polizia Locale, la Bioterm s.r.l. rappresentava che *«nell'ambito delle attività preliminari all'avviamento della centrale di cui in oggetto [impianto Bioter s.r.l., sito in località Maratta Bassa – Terni], a partire dal giorno 29.12.2023 verranno effettuate le operazioni di soffiatura del generatore di vapore che comporteranno le emissioni in atmosfera di getti di vapore con eventi sonori di breve durata contenuti tramite un sistema di abbattimento all'uopo installato. Tali eventi si protrarranno per circa 15 giorni e attuati nell'arco di tre momenti giornalieri...»*.

La Polizia locale del Comune di Terni effettuava un sopralluogo di verifica presso il citato stabilimento in data 13 gennaio 2024; al suddetto sopralluogo erano presenti anche il vice-Sindaco, l'assessore all'Ambiente e il dirigente del settore ambiente del Comune di Terni; nella medesima data veniva adottata l'ordinanza sindacale gravata.

1.2. Con il ricorso introduttivo, la parte ricorrente ha articolato cinque motivi in diritto per:

- i. illegittimità del provvedimento per eccesso di potere: indici sintomatici dell'utilizzo di un potere in modo non conforme alla sua natura e finalità, dell'utilizzo arbitrario di un potere discrezionale, della violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza tra mezzi adottati e obiettivi perseguiti e per mancanza dell'indicazione di un termine di efficacia;
- ii. illegittimità del provvedimento per carenza di istruttoria;
- iii. illegittimità del provvedimento per errore di fatto;
- iv. illegittimità del provvedimento per irragionevolezza della motivazione;
- v. illegittimità del provvedimento per errore di diritto.

Sviluppando un unico percorso argomentativo, parte ricorrente lamenta, in sintesi, l'insussistenza dei presupposti per l'adozione di una ordinanza contingibile ed urgente – attesa la preventiva comunicazione effettuata e stante la sussistenza di diversi strumenti approntati dall'ordinamento – nonché il difetto di istruttoria e di motivazione, non sussistendo nel caso in esame alcun “riavvio e l'esercizio dell'impianto” bensì una mera attività di “manutenzione” e di “commissioning” dello stabilimento.

In particolare, la parte ricorrente evidenzia come, trattandosi di attività preventivamente segnalate con la richiamata comunicazione, non ricorreva il requisito dell'imprevedibilità, né quello dell'eccezionalità, alla luce dell'esistenza di normative di settore che non giustificano l'intervento *extra ordinem*.

Quanto al difetto di istruttoria, la parte ricorrente ha sottolineato come non vi sia stata alcuna attività istruttoria in merito alla nocività delle emissioni (nell'ordinanza non si fa alcun cenno ad attività di monitoraggio preventivo o di rilevazione di valori tecnici e durante il sopralluogo non è stata coinvolta ARPA Umbria); il provvedimento gravato, pertanto, oltre a essere sprovvisto di ogni riferimento temporale alla propria efficacia, sarebbe stato adottato in assenza del presupposto della sussistenza di un pericolo per la pubblica incolumità.

La parte ricorrente ha, infine, lamentato il difetto di motivazione laddove è stata evidenziata la subordinazione della possibilità di riavvio dell'impianto al riesame, da parte della Regione Umbria, dell'autorizzazione n. 2748 del 2017 per adeguamento alle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT), di cui alla decisione di esecuzione (UE) 2019/2010 della Commissione del 12 novembre 2019, pubblicate nella gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. L 312 del 3 dicembre 2019, asseritamente non applicabili all'impianto in esame.

1.3. Parte ricorrente ha avanzato istanza cautelare illustrando i danni che sarebbero derivati dall'arresto delle procedure di “commissioning” in corso.



2. Il Comune di Terni si è costituito in giudizio evidenziando che, alla luce dell'intervenuto avvio da parte della il Servizio Sostenibilità ambientale, Valutazioni ed Autorizzazioni ambientali della Regione Umbria, Autorità competente in materia di AIA, del "riesame complessivo, con valenza di rinnovo a seguito della emanazione delle BAT conclusioni di settore (Decisione di esecuzione (UE) 2019/2010), dell'installazione Bioter S.r.l. sita in Via Ratini n.1, Loc. Maratta – Terni (TR) (D.D. regionale n. 2748 del 22.03.2017)", con comunicazione pervenuta al protocollo con n. 24309 del 9 febbraio 2024 – nella quale si precisa altresì che *«allo stato attuale permane lo stato di messa in sicurezza e di arresto dell'impianto»* – l'Amministrazione comunale è addivenuta al ritiro della gravata ordinanza. La difesa comunale ha, pertanto, eccepito la cessazione della materia del contendere e/o l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse, chiedendo la compensazione delle spese.

3. Alla camera di consiglio del 20 febbraio 2024, le parti hanno concordato per un abbinamento al merito della domanda cautelare.

4. Con atto per motivi aggiunti, notificato in data 15 aprile 2024 e depositato il successivo 19 aprile, la ricorrente ha altresì chiesto l'annullamento del provvedimento con cui l'Amministrazione comunale ha "ritirato" l'ordinanza contingibile e urgente gravata con il ricorso introduttivo *«nella parte in cui non procede all'annullamento d'ufficio del precedente provvedimento (Prot. 0006902 del 13.1.2024, ma al mero ritiro confermandone il contenuto e rinviando alle determinazioni contenute nella Nota Regionale del 9.2.2024 (Prot. NR006625/2024, del 9.2.2024)»*.

Ribadito l'errore di fatto in cui è incorsa l'Amministrazione comunale, non essendo l'impianto della Bioter mai stato riavviato, essendo le attività poste in essere dallo stabilimento – da cui è scaturita la prima ordinanza sindacale (poi ritirata) – attività di manutenzione o, meglio, di "commissioning", finalizzate alla verifica della funzionalità del ciclo termico dell'impianto, la ricorrente ha evidenziato come le criticità già insite nell'ordinanza comunale del 16 gennaio 2024 si riversino "a cascata" sull'ordinanza impugnata con motivi aggiunti, manifestazione, quest'ultima, non dell'esercizio di un ragionevole *revirement* da parte dell'Ente territoriale, ma di una perseverazione nell'errore da parte del Comune di Terni.

La ricorrente ha quindi denunciato:

i. illegittimità "propria" per errore di fatto e di diritto insistendo sull'erronea qualificazione della fase attuale come di una fase di "riavviamento", fondandosi su un presupposto fattuale inesistente; l'impianto infatti si trova ancora in una fase antecedente all'avviamento e all'esercizio;

ii. illegittimità "derivata" dalla ordinanza contingibile e urgente art. 50, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000; l'ordinanza impugnata non presuppone alcun "riesame critico" da parte del Comune di Terni, che ha proceduto al ritiro non per "eliminare un atto viziato" ma, anzi, per affermarne la superfluità, atteso l'intervento della Regione Umbria e confermandone, dunque, il contenuto, risultando in tal modo viziata per gli stessi motivi di cui il ricorso introduttivo, integralmente riproposti.

5. Con memoria depositata in vista della trattazione in pubblica udienza, la difesa comunale ha eccepito l'improcedibilità del ricorso introduttivo e l'inammissibilità dei motivi aggiunti.

6. Parte ricorrente non ha svolto ulteriori difese.

7. All'udienza pubblica del 22 ottobre 2024, uditi per le parti i difensori come specificato a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Quanto al ricorso introduttivo, devono essere preliminarmente scrutinate le eccezioni in rito sollevate dalla difesa comunale alla luce della sopravvenuta ordinanza prot. 27434 del 15 febbraio 2024.

Il provvedimento sopravvenuto, sebbene impropriamente denominato "ritiro", deve essere correttamente qualificato quale atto di revoca ai sensi dell'art. 21 quinquies l. n. 241 del 1990; come tale *«determina l'inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti»*, con efficacia *ex nunc*. Da ciò discende l'improcedibilità del ricorso introduttivo.

8.1. In sede di domanda di abbinamento della domanda cautelare al merito, depositata in data 19 febbraio 2024, la difesa attorea ha palesato la sussistenza di un interesse risarcitorio, intendendo la Società ricorrente agire per il ristoro dei danni prodottisi *medio tempore* nel periodo in cui l'ordinanza prot. 6902 del 2024 ha spiegato i suoi effetti.

Pertanto, ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., devono essere deliberate le censure svolte nel ricorso introduttivo (cfr. *ex multis*, C.d.S., sez. IV, 27 giugno 2023, n. 6279; C.d.S., A.P., 13 luglio 2022, n. 8).

Il ricorso si presenta fondato sotto i dedotti profili della violazione di legge e del difetto di istruttoria, attesa la mancata dimostrazione della sussistenza dei presupposti per l'adozione di un provvedimento *extra ordinem*.

Giova rammentare che, ai sensi del quinto comma dell'art. 50, del d.lgs. n. 267 del 2000, *«In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche....»*.

L'art. 54, comma 4, del medesimo TUEL, *«Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato*

provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione».

Per pacifica giurisprudenza, la possibilità di ricorrere allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente ex artt. 50 e 54 TUEL è condizionata dalla sussistenza di un pericolo concreto, che imponga di provvedere in via d'urgenza, con strumenti *extra ordinem*, per fronteggiare emergenze sanitarie o porre rimedio a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile di pericolo attuale e imminente per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, non fronteggiabili con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Liguria, Sez. I, 8 luglio 2019, n. 603; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sez. I, 5 novembre 2018, n. 339; T.A.R. Piemonte, sez. II, 26 luglio 2018, n. 903).

In particolare, il legittimo esercizio del potere sindacale di emanare ordinanze di necessità, finalizzate alla salvaguardia di rilevanti interessi pubblici legati alla sicurezza della collettività, ai sensi dell'art. 54 del TUEL, è subordinato ai seguenti presupposti: a) straordinarietà (intesa come impossibilità di far luogo ad atti tipici e nominati preordinati alla gestione degli interessi coinvolti, come nella specie quelli disciplinati dal Codice della strada); b) urgenza (intesa come impossibilità di differire, senza pericolo di compromissione di quegli interessi, l'azione amministrativa, con il ricorso alle tempistiche ordinarie); c) imprevedibilità delle situazioni di pericolo; d) contingibilità (intesa come emergenza provvisoria ed improvvisa) sicché l'esercizio del potere presuppone l'esistenza, oltre che la sua puntuale indicazione nel provvedimento impugnato, di una situazione di pericolo, da intendersi quale ragionevole probabilità che accada un evento dannoso nel caso in cui l'Amministrazione non intervenga prontamente (cfr. *ex multis* C.d.S., sez. V, 22 marzo 2016, n. 1189; Id., III, 29 maggio 2015, n. 2697; Id., V, 23 settembre 2015, n. 4466, Id., 2 marzo 2015, n. 988; T.A.R. Umbria, 4 maggio 2022 n. 262).

È stato precisato che *«i presupposti per l'adozione da parte del Sindaco dell'ordinanza contingibile ed urgente sono la sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, e la provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti, nella proporzionalità del provvedimento; non è, quindi, legittimo 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»*; tale potere di ordinanza, quindi, *«presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione, e in ragione di tali situazioni si 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 provvedimentale»* (C.d.S., sez. V, 21 febbraio 2017, n. 774; cfr. Id., 24 febbraio 2023, n. 1942).

Dall'esame della gravata ordinanza prot. 6902 del 13 gennaio 2024 emerge, in primo luogo, la carenza di una adeguata istruttoria a sostegno del provvedimento. Si legge nelle premesse che *«nella tarda mattinata del 13.01.2024 pervenivano a questa Amministrazione, da singoli cittadini, segnalazioni, rilanciate anche via social e media locali, relative ad attività presso l'impianto in oggetto che producevano fenomeni emissivi; • le predette segnalazioni venivano corredate da documentazione fotografica che evidenziava visivamente la presenza di dette emissioni sia dal camino che dagli impianti connessi; • veniva quindi attivata la Polizia locale per un sopralluogo di verifica a seguito del quale è stato redatto verbale trasmesso con nota prot. n. 6895 del 13/01/2024; • veniva altresì trasmessa al Sindaco la relazione del dirigente della Direzione Economia e lavoro, promozione del territorio e ambiente, prot. 6901 del 13/01/2024»*.

Nella valutazione della situazione fattuale, l'ordinanza sindacale non tiene in alcun conto la comunicazione del 29 dicembre 2023 con la quale Società ricorrente aveva preannunciato lo svolgimento di attività manutentive che avrebbero prodotto emissioni di vapore, nonostante tale comunicazione sia espressamente richiamata nella relazione del dirigente prot. 6901 del 13 gennaio 2024 citata nel provvedimento. Né dagli atti di causa emerge che vi sia stato alcun accertamento in merito alle attività poste in essere da Bioter da cui dedurre che fossero differenti da quelle manutentive preannunciate. Dal verbale di sopralluogo (doc. 4 deposito di parte ricorrente del 19 febbraio 2024), pure citato nella gravata ordinanza, nulla emerge in merito al possibile pericolo per la pubblica incolumità, riportando la dichiarazione del consulente esterno della Bioter per cui *«le emissioni prodotte in atmosfera sono solo getti di vapore»* e *«la soffiatura non prevede l'avvio dell'intero impianto al quale si procederà solo dopo tutte le verifiche e le relative comunicazioni agli organi competenti»*. Il provvedimento comunale non consente, quindi, di apprezzare la natura dei "fenomeni emissivi" ivi richiamati; nulla emerge dagli atti di causa circa lo svolgimento di attività di monitoraggio o in merito al rilevamento di qualsiasi emissione nociva o all'attualità di un pericolo per la pubblica incolumità.

Pertanto, nel caso che occupa, l'ordinanza sindacale gravata, oltre ad essere stata assunta all'esito di un'istruttoria insufficiente e a non recare alcun termine di efficacia delle misure adottate, non motiva in alcun modo in merito ai necessari presupposti per l'adozione di un provvedimento contingibile ed urgente.

9. Per quanto attiene all'atto per motivi aggiunti, si presenta fondata l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse formulata dalla difesa resistente.

Difatti, l'atto gravato non può in alcun modo considerarsi lesivo della posizione di parte ricorrente in quanto, da un lato, richiama un procedimento avviato da un soggetto, la Regione Umbria, estraneo al presente giudizio ed oggetto di distinto

contenzioso. Dall'altro, è la stessa parte ricorrente ad affermare nei propri scritti che il provvedimento è intervenuto in una *«fase ontologicamente diversa dalla fase del “riavvio” e dell’“esercizio” dello stabilimento»* della Bioter s.r.l., in quanto *«L'impianto non è stato riavviato e le attività poste in essere dallo Stabilimento, da cui è scaturita la prima ordinanza sindacale (poi ritirata), rappresentano attività di manutenzione o, meglio, di commissioning, finalizzate alla verifica della funzionalità del ciclo termico dell'impianto»* (pag. 6 e 7 atto per motivi aggiunti), non potendo, conseguentemente, le considerazioni ivi svolte avere alcuna ricaduta sull'attività attuale né influenzare il distinto procedimento di competenza dell'Ente regionale.

10. Per quanto esposto, il ricorso introduttivo deve essere dichiarato improcedibile ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), cod. proc. amm., mentre i motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili per carenza di interesse, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. b), cod. proc. amm.

Le spese di giudizio, solo in parte compensate in ragione dell'esito, sono poste a carico del Comune di Terni, nella misura liquidata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto ed integrato da motivi aggiunti:

- a) dichiara improcedibile il ricorso introduttivo ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), cod. proc. amm.;
- b) dichiara inammissibili i motivi aggiunti ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. b), cod. proc. amm.;
- c) condanna il Comune di Terni alla refusione delle spese di giudizio, in parte compensate, in favore della parte ricorrente, complessivamente liquidate in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre oneri e accessori di legge.

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

(Omissis)