

Incendio in un impianto di gestione di rifiuti pericolosi e non pericolosi: ordine di messa in sicurezza d'emergenza dell'impianto e sospensione dell'AIA nelle more dell'approvazione del piano di ripristino

T.A.R. Marche, Sez. I 28 febbraio 2025, n. 136 - Daniele, pres.; Capitano, est. - ORIM S.p.A. (avv.ti Calzolaio e Mattiacci) c. Provincia di Macerata (avv.ti Gentili e Sopranzi) ed a.

Sanità pubblica - Attività aziendale di gestione di rifiuti pericolosi e non pericolosi - Incendio - Violazione delle prescrizioni impartite dal tavolo tecnico e di una prescrizione dell'AIA - Ordine di messa in sicurezza d'emergenza dell'impianto e sospensione dell'AIA nelle more dell'approvazione del piano di ripristino.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo ORIM ha impugnato la diffida, adottata ai sensi dell'art. 29-*decies*, comma 9, let. a), del T.U. n. 152/2006 dalla Provincia di Macerata con determinazione dirigenziale n. 542/2018, il successivo provvedimento di revoca della diffida (determinazione dirigenziale n. 66/2019) e il verbale di accertamento redatto in data 31 gennaio 2019 dal Dipartimento A.R.P.A.M. di Macerata (nonché tutti gli altri atti presupposti, connessi e conseguenti indicati in epigrafe), esponendo in punto di fatto quanto segue.

1.1. La vicenda all'origine del presente contenzioso è nota al Tribunale in quanto oggetto dei ricorsi nn. 503 e 504 del 2018 ed essa origina dall'incendio che il 6 luglio 2018 ha attinto lo stabilimento in cui ORIM (in forza dell'A.I.A. rilasciata dalla Provincia di Macerata con determinazione dirigenziale n. 375 del 2014 e s.m.i.) esercitava all'epoca la propria attività aziendale di gestione di rifiuti pericolosi e non pericolosi.

L'incendio aveva attinto in maniera differente le varie porzioni dello stabilimento (la cui articolazione è riportata nella planimetria allegata al ricorso come doc. n. 6), colpendo in maniera più rilevante i capannoni C e B e alcune aree scoperte di stoccaggio dei rifiuti e risparmiando in sostanza i capannoni A, H, L e M e l'area scoperta E. Una volta domato l'incendio le varie autorità giudiziarie e amministrative coinvolte hanno adottato diversi provvedimenti, fra cui il sequestro penale (i cui effetti sono venuti meno a seguito di più decreti di dissequestro adottati dalla Procura della Repubblica fra l'ottobre 2018 e il febbraio 2019) e i provvedimenti con cui è stata ordinata la messa in sicurezza d'emergenza dell'impianto e la sospensione dell'A.I.A. nelle more dell'approvazione del piano di ripristino. Il Sindaco di Macerata, dal canto suo, ha dichiarato l'inagibilità totale dello stabilimento (i provvedimenti adottati dalla Provincia e dal Comune di Macerata sono stati impugnati con i prefati ricorsi nn. 503 e 504 del 2018).

ORIM, pur contestando i suddetti provvedimenti, in data 24 ottobre 2018 ha comunque presentato il piano di ripristino ed ha implementato le iniziali misure di messa in sicurezza dello stabilimento.

Il procedimento finalizzato all'approvazione del piano di ripristino si è protratto per oltre due mesi ed è culminato nella determinazione dirigenziale della Provincia n. 3 dell'8 gennaio 2019, recante l'approvazione del progetto presentato dall'odierna ricorrente. ORIM ha immediatamente dato avvio alle attività di ripristino, tanto che già l'8 febbraio 2019 poteva comunicare alle autorità interessate l'ultimazione della maggior parte dei lavori ricompresi nella prima fase del piano.

Tali attività sono state però bruscamente interrotte in conseguenza di vicende (che ORIM definisce "a dir poco accidentate") che hanno interessato le operazioni di messa in sicurezza.

Infatti già nel piano presentato a ottobre 2018 era stata evidenziata la necessità di riattivare i macchinari ubicati nel capannone A, ciò essendo necessario per consentire l'avvio a smaltimento dei rifiuti combustibili presenti all'epoca nei capannoni B e C (i quali, a causa dell'incendio, avevano assunto caratteristiche fisiche e chimiche tali da non consentire il loro conferimento tal quale negli impianti di smaltimento finali, per cui era necessario un pretrattamento presso l'impianto ORIM). Poiché le amministrazioni interessate avevano negato l'autorizzazione a svolgere tali operazioni, ORIM era costretta a chiedere al T.A.R. la concessione di misure cautelari idonee a superare l'*impasse*; con ordinanze nn. 258 e 259 del 6 dicembre 2018 (quest'ultima in parte integrata dalla successiva ordinanza n. 284 del 20 dicembre 2018) il T.A.R. accoglieva le istanze cautelari, limitatamente all'effettuazione delle operazioni di pretrattamento dei rifiuti combustibili.

Al fine di dare esecuzione alle suddette pronunce cautelari, la Provincia convocava d'urgenza un tavolo tecnico per il 7 dicembre 2018, in cui impartiva a ORIM alcune prescrizioni circa le modalità di effettuazione delle attività di pretrattamento. L'odierna ricorrente si attivava prontamente e già il 17 dicembre 2018 era in grado di comunicare alle autorità interessate l'avvenuta ultimazione delle attività *de quibus*, il che ha reso possibile il progressivo avvio a smaltimento dei rifiuti combustibili ancora presenti all'interno dello stabilimento.

1.2. Il 22 dicembre 2018 è però occorso un episodio accidentale del tutto imprevisto. A seguito della segnalazione di un cittadino circa cattivi odori provenienti dall'impianto di ORIM, personale dei VV.FF., di ARPAM e della Polizia Provinciale effettuava un sopralluogo presso l'impianto di Piediripa, rilevando che:

- a) all'interno della campata A, nei pressi dei cumuli di rifiuti, era presente, a circa un metro di altezza dal suolo, una concentrazione di VOC fra i 70 e i 90 ppm, che si approssimava repentinamente allo zero allontanandosi da detti cumuli;
- b) all'esterno dell'azienda, nei pressi della ditta "L'Oro della Terra", è stata rilevata solo per pochi secondi una concentrazione di VOC pari a circa 5 ppm;
- c) la presenza degli odori nelle zone limitrofe allo stabilimento era influenzata dalle condizioni atmosferiche ed in particolare dal repentino cambio della direzione del vento;
- d) *"...il confinamento della campata [A] non viene garantito a causa della presenza di teli in PVC posizionati lungo le pareti non in modo fisso, ma fluttuanti per l'azione del vento e sollevati circa 30 cm da terra. Vi sono inoltre delle aperture in corrispondenza della copertura della stessa campata. Tale situazione si ripercuote anche sul sistema di captazione dell'aria interna al capannone in questione, pertanto non viene garantita un'adeguata depressione dello stesso e conseguentemente si vengono a generare emissioni fuggitive..."*;
- e) *"...l'impianto di aspirazione a servizio della campata A, in particolare la porzione di impianto che genera l'emissione convogliata denominata E15, pur risultando attiva al momento del sopralluogo, non effettuava un'efficace captazione delle emissioni provenienti dalla vasca VL04. Le misure di portata svolte dai tecnici ARPAM ... presso un foro presente sul condotto dell'emissione E15 ... hanno evidenziato che l'aspirazione tangenziale della vasca VL04 fluttuava tra 1.800 e 3.500 Nm³/h. È stata inoltre misurata la portata dell'emissione convogliata in atmosfera denominata E16, a servizio dei korral K7 e K8, che è risultata pari a 10.500 Nm³/h..."* (si veda il verbale n. 71/2018 del 22 dicembre 2018 – doc. allegato n. 4 al ricorso).

Nell'immediatezza di tali rilevamenti, il personale della ditta aveva provveduto ad irrorare i rifiuti con incapsulante vinilico e a coprire gli stessi con teli in PE, il che eliminava gli inconvenienti riscontrati dalle amministrazioni intervenute *in loco*.

La ricorrente evidenzia al riguardo che tali misure non erano state oggetto di prescrizioni da parte del tavolo tecnico del 7 dicembre 2018 e che comunque esse non erano risultate necessarie in quanto durante la fase di pretrattamento e di trasferimento dei rifiuti non si era verificata alcuna emissione fuggitiva.

Il giorno 24 dicembre 2018 ORIM ha comunicato ad ARPAM che dai controlli delle linee di aspirazione del punto di emissione E15 svolti successivamente all'episodio del 22 dicembre era stato riscontrato che una valvola pneumatica il cui segnale indicava la posizione di aperta in realtà era parzialmente bloccata; dopo alcune manovre di apertura e chiusura, la valvola si era sbloccata e la sua portata era passata a 7.500-8.000 Nm³/h contro i 3.500 verificati nel sopralluogo.

ORIM evidenzia che tale scansione degli eventi dimostra che essa ricorrente aveva adottato tutte le cautele necessarie, attenendosi strettamente alle prescrizioni degli enti interessati e non violando né l'A.I.A. né quanto imposto dal tavolo tecnico del 7 dicembre 2018, e che l'inconveniente verificatosi il 22 dicembre era dovuto a condizioni meteorologiche particolari (forte ventosità che aveva sollevato in modo anomalo i teli), mentre il problema riscontrato sulla valvola pneumatica era del tutto irrilevante, visto che essa, in base all'A.I.A., doveva funzionare a pieno regime solo durante le lavorazioni, mentre il 22 dicembre l'impianto era fermo.

Ciononostante, la Provincia ha adottato la determinazione n. 542 del 28 dicembre 2018, con cui, sul presupposto che ORIM aveva violato le prescrizioni impartite dal tavolo tecnico, diffidava l'azienda al rispetto di tali prescrizioni e in particolare a provvedere all'adeguato confinamento della campata A in modo da garantire l'assenza di emissioni fuggitive ed al celere conferimento in un impianto di smaltimento finale di tutti i rifiuti presenti. ORIM ha tempestivamente contestato la fondatezza della diffida, ma si è attivata prontamente per adottare una serie di misure utili a fronteggiare la situazione.

La Provincia ha svolto un'istruttoria al riguardo, acquisendo i pareri delle altre amministrazioni interessate, e, con determinazione dirigenziale nn. 66 del 25 febbraio 2019, ha revocato la diffida ritenendo che le misure poste in essere da ORIM fossero idonee ad evitare il ripetersi di ulteriori inconvenienti.

1.3. In data 2 febbraio 2019 ARPAM ha adottato e trasmesso a ORIM il verbale di contestazione di violazione amministrativa prot. n. 3591, riferito sempre all'evento del 22 dicembre 2018, in cui si afferma che la ditta avrebbe violato:

- a) la prescrizione 6.3.2.2 punto 1 della determinazione dirigenziale n. 128/2015, per non aver garantito il confinamento della campata A;
- b) la prescrizione di cui alla Tabella 6.3.2.1 della medesima determinazione n. 128/2015 per non aver rispettato il valore di portata (pari a 10000 Nm³/h) indicato per l'emissione convogliata in atmosfera E15 e di conseguenza per non aver ottemperato a quanto prescritto nel paragrafo 6.3.4 punto 2, il che, secondo l'Agenzia, non avrebbe garantito una efficace captazione delle sostanze volatili e quindi il contenimento delle emissioni fuggitive.

2. Premettendo che l'intervenuta revoca della diffida non fa venire meno l'interesse a ricorrere (visto che essa ha effetto *ex nunc* e dunque non impediva che la diffida potesse essere il presupposto di sanzioni ben più gravi, quali ad esempio la sospensione o addirittura la revoca dell'A.I.A.), ORIM contesta i provvedimenti della Provincia e dell'ARPAM per i

seguenti motivi:

a) violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli artt. 29-*sexies* e 29-*decies* del D.Lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per carenza dei presupposti, carenza di motivazione e istruttoria, sproporzione, perplessità, indeterminatezza, sviamento. Violazione del principio di tipicità dei procedimenti e provvedimenti amministrativi. Infondatezza delle contestazioni provinciali.

Con il primo motivo ORIM deduce, in sintesi, che:

- con il provvedimento di diffida impugnato la Provincia non contesta il superamento dei valori limite di emissione fissati nell'A.I.A., ma unicamente l'inefficace posizionamento dei teli in PVC (da cui sarebbero derivate le emissioni fuggitive riscontrate in sede di sopralluogo) e il malfunzionamento dei sistemi di captazione delle emissioni stesse;
- è pertanto assente il presupposto in presenza del quale l'art. 29-*decies* del T.U. n. 152/2006 stabilisce la possibilità di adottare a carico del gestore una diffida, ossia la violazione delle prescrizioni contenute nell'A.I.A.;
- la vicenda odierna è certamente peculiare, poiché, con riguardo alle attività di pretrattamento dei rifiuti combustibili, ORIM era autorizzata a svolgerle sia in forza dell'A.I.A. (per la parte che, a seguito delle ordinanze cautelari del T.A.R., aveva riacquisito efficacia), sia in base alle prescrizioni dettate dal tavolo tecnico del 7 dicembre 2018. Queste ultime imponevano solo il posizionamento di teli in PVC tra la campata B e la campata A e l'obbligo di comunicare alle autorità preposte al controllo le verifiche dell'efficienza di captazione degli impianti situati nella campata A, ma non fissavano modalità particolari e/o standard prestazionali minimi. La ricorrente ha ottemperato a tali prescrizioni, tanto che in sede di sopralluogo del 22 dicembre 2018 i teli in PVC risultavano regolarmente collocati al loro posto;
- pertanto, il fatto che i teli fossero stati sollevati dal vento non inverteva di per sé alcuna violazione delle prescrizioni impartite dal tavolo tecnico, né tantomeno dell'A.I.A. Infatti, e premesso che non si comprende a quali prescrizioni la Provincia abbia inteso riferirsi, l'autorizzazione integrata ambientale prevede che il confinamento dei locali in cui sono in corso le lavorazioni deve essere garantito durante lo svolgimento delle attività che generano emissioni, mentre il 22 dicembre 2018 l'impianto era fermo;
- in ogni caso, si doveva tenere conto del fatto che le attività svolte nella campata A fino al 21 dicembre 2018 non erano quelle ordinarie di ORIM, trattandosi di attività transitorie ed eccezionali, autorizzate in via cautelare dal T.A.R. Marche e necessarie per consentire di attuare altre misure di ripristino dello stabilimento. Trovava dunque applicazione l'art. 29-*sexies*, comma 7, del T.U. n. 152/2006, che la Provincia non ha invece ritenuto applicabile in quanto l'A.I.A. del 2014 non conterrebbe alcuna misura relativa alle condizioni diverse da quelle di esercizio normali. *In parte qua* l'amministrazione provinciale incorre in un palese travisamento della norma, negando in sostanza che si fosse in presenza di una situazione fuori dell'ordinario, quando invece è del tutto evidente che l'incendio del 6 luglio 2018 ha alterato le condizioni di esercizio dell'attività autorizzata avendo parzialmente modificato lo stato del capannone A;
- la Provincia avrebbe quindi dovuto ritenere che le prescrizioni di cui all'art. 29-*sexies*, comma 7, che ORIM era tenuta ad osservare erano solo quelle impartite nel tavolo tecnico del 7 dicembre 2018, le quali, come detto, sono state pienamente rispettate;
- da ciò consegue che i medesimi profili di illegittimità attingono anche il verbale di contestazione redatto da ARPAM e notificato a ORIM il 2 febbraio 2019, visto che anche in questo verbale si contesta la violazione dell'A.I.A.;
- i provvedimenti impugnati sono illegittimi anche per carenza di istruttoria e di motivazione, visto che non stati valutate adeguatamente le circostanze di fatto in cui si è verificata la fuoriuscita delle emissioni fuggitive, ossia: i) la particolare ventosità della giornata, comprovata dal bollettino meteo del 22 dicembre 2018 allegato alla PEC di ORIM del 31 dicembre 2018 (doc. allegato n. 22 al ricorso); ii) la natura particolare dei rifiuti oggetto di pretrattamento; iii) il fatto che durante le operazioni di pretrattamento, durate circa dieci giorni, nessun inconveniente si era verificato; iv) la circostanza che gli odori non erano più percepibili allontanandosi di pochi metri dai cumuli di rifiuti. Da tutte queste circostanze concomitanti si desume che l'inconveniente di che trattasi si è verificato per caso fortuito o forza maggiore, il che esclude qualsiasi responsabilità del gestore ai sensi e per gli effetti dell'art. 29-*decies* del T.U.A.;
- ulteriore profilo di illegittimità risiede nel fatto che la Provincia ha in sostanza imposto a ORIM una nuova prescrizione (ossia garantire l'assenza di emissioni fuggitive) non contemplata dall'A.I.A. e inverte una obbligazione di risultato anziché di mezzi (quali invece dal punto di vista civilistico sono tutte le prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata). Al postutto, venendo in rilievo una fattispecie non disciplinata dall'A.I.A. e dal provvedimento del tavolo tecnico del 7 dicembre 2018, la Provincia avrebbe potuto segnalare a ORIM la necessità di apprestare misure idonee a prevenire il ripetersi dell'inconveniente, ma senza utilizzare in modo sviato lo strumento della diffida, la quale, come detto, presuppone accertate violazioni dell'A.I.A.;
- il provvedimento di diffida è illegittimo anche perché non indica alcun termine per l'attuazione delle misure impartite né specifica in cosa consistano gli interventi a carico del gestore, non ponendo dunque quest'ultimo nella condizione di adempiere. Non a caso nelle settimane successive la Provincia, al fine di integrare il contenuto della diffida, ha disposto che ORIM producesse “...un adeguato riscontro a quanto evidenziato nelle note sopra citate [si tratta, precisa la ricorrente, dei pareri resi dalle altre amministrazioni interessate] contenente altresì la soluzione tecnica...” adeguata. Si tratta di un procedimento non previsto dalla legge e in quanto tale illegittimo per violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi;

b) invalidità derivata.

Questa censura riguarda la determinazione n. 66 del 25 febbraio 2019, recante la revoca della diffida.

3. Per resistere al ricorso si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno, la Provincia di Macerata e il Comune di Macerata.

4. Con l'atto di motivi aggiunti depositato in data 27 ottobre 2023 ORIM ha impugnato l'ordinanza ingiunzione della Provincia di Macerata prot. n. 29381 del 28 settembre 2023, fondata sulle risultanze del verbale di ARPAM n. 3591 del 2 febbraio 2019, nonché gli stessi atti e provvedimenti già impugnati con il mezzo introduttivo.

Queste le censure formulate con l'atto di motivi aggiunti (a premesse delle quali ORIM evidenzia che a conoscere dell'impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione è competente nella specie il giudice amministrativo visto che: le condotte contestate non costituiscono illeciti amministrativi e sono pertanto sottratte all'applicazione della L. n. 689/1981; la posizione di essa ricorrente è di interesse legittimo; sussiste una stretta connessione fra i provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo e l'ordinanza-ingiunzione, il che impone anche di evitare possibili contrasti fra giudicato amministrativo e giudicato civile):

a) nullità per difetto assoluto di attribuzione. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 29-*quattuordecies* del D.Lgs. n. 152/2006, della L. n. 689/1981, della L.R. n. 33/1998 e del Disciplinare delle procedure sanzionatorie amministrative della Provincia di Macerata. Eccesso di potere per travisamento. Le violazioni contestate non costituiscono illeciti amministrativi;

b) violazione di legge. Violazione art. 29-*quattuordecies* del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione degli artt. 8-*bis*, 11 e 18 della L. n. 689/1981. Violazione e falsa applicazione degli artt. 10 e 13 della L.R. n. 33/1998. Violazione art. 14 disciplinare per le procedure sanzionatorie amministrative. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione. La Provincia non ha adeguatamente motivato e ha errato nell'applicazione dei criteri di calcolo dell'importo della sanzione;

c) invalidità derivata da quella dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo;

d) violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 29-*sexies* del D.Lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per carenza dei presupposti, carenza di motivazione e istruttoria, travisamento, sproporzione. Infondatezza delle contestazioni provinciali e di ARPAM (queste doglianze reiterano quelle di cui al ricorso introduttivo, che vengono solo adattate al provvedimento gravato con i motivi aggiunti).

5. La Provincia di Macerata ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità dei motivi aggiunti per difetto di giurisdizione del G.A., chiedendo in ogni caso il rigetto nel merito delle domande ivi proposte.

La causa è passata in decisione all'udienza del 15 gennaio 2025.

DIRITTO

6. Prima di passare ad esaminare le doglianze dedotte nel ricorso introduttivo, va premesso che:

- tutte le questioni relative ai provvedimenti adottati dalla Provincia di Macerata e dal Sindaco di Macerata in relazione all'incendio del 6 luglio 2018 e all'approvazione del piano di ripristino sono state esaminate dal Tribunale nell'ambito dei pregressi giudizi di cui ai richiamati ricorsi nn. 503 e 504 del 2018, definiti con le sentenze 194 e 195 del 2020 (passate in giudicato). Tali questioni sono dunque irrilevanti in questa sede, anche se correttamente esse sono state menzionate da ORIM nell'esposizione in fatto;

- ugualmente irrilevanti sono le lamentele della ricorrente in merito alla eccessiva durata dei suddetti procedimenti, visto che non è stato violato alcun termine legale e che l'incendio del luglio 2018 non è stato un evento di poco conto, vista la natura dei materiali stoccati nello stabilimento ORIM (un notevole quantitativo dei quali, come riferisce la stessa ricorrente, sono stati attinti dalle fiamme e hanno richiesto un pretrattamento prima di essere avviati allo smaltimento finale). In ogni caso, e considerato che lo stabilimento era stato inizialmente sottoposto anche al sequestro penale, non può dirsi eccessivo il lasso di tempo trascorso fra la presentazione del piano di ripristino (24 ottobre 2018) e la data di approvazione dello stesso (8 gennaio 2019);

- i motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. In effetti, tanto il verbale di accertamento e contestazione redatto da ARPAM quanto l'ordinanza-ingiunzione adottata dalla Provincia richiamano espressamente la L. n. 689/1981, per cui a fronte di ciò non si vede come il Tribunale potrebbe affermare la propria giurisdizione in relazione all'impugnazione di un atto che si fonda sulla prefata L. n. 689/1981. Peraltro, e in modo assolutamente contraddittorio, ORIM da un lato deduce che le violazioni accertate da ARPAM non costituiscono illeciti amministrativi ai sensi della L. n. 689/1981, dall'altro lato nel secondo motivo aggiunto deduce la violazione degli artt. 8-*bis*, 11 e 18 della stessa legge n. 689. In realtà, e seppure non si può negare che vi sia una connessione fattuale fra i provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo e l'ordinanza-ingiunzione, dal punto di vista giuridico tali atti sono distinti quanto ai presupposti legittimanti, visto che l'art. 29-*decies*, comma 9, del T.U.A. prevede espressamente che le sanzioni amministrative pecuniarie si affiancano alle sanzioni amministrative "pure" (ossia la sospensione e la revoca dell'A.I.A.) e che la diffida impugnata da ORIM con l'odierno ricorso introduttivo non costituisce propriamente una sanzione, anche perché essa è più che altro finalizzata alla conservazione dell'autorizzazione integrata (nella specie ORIM



l'ha impugnata sul presupposto che essa potrebbe costituire un "precedente" nel caso di ulteriori violazioni delle prescrizioni contenute nell'A.I.A., il che implica l'ammissibilità del ricorso e il perdurante interesse alla decisione di merito). Ma del resto l'eventuale irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie a carico del gestore di un impianto soggetto ad A.I.A. non implica l'automatica sospensione o revoca dell'autorizzazione integrata, ciò essendo rimesso alla prudente valutazione dell'autorità che ha rilasciato l'A.I.A., la quale deve valutare la natura, la frequenza temporale, etc. delle varie violazioni oggetto di sanzioni pecuniarie. Ma, del resto, gli sviluppi successivi della vicenda, ed in particolare il recente rilascio della nuova A.I.A., dimostrano che la Provincia di Macerata non ha mai nutrito alcun atteggiamento di preconcetta ostilità nei riguardi di ORIM e che le violazioni da cui sono scaturiti gli atti odiernamente impugnati sono state correttamente inquadrare nello scenario post incendio del luglio 2018 e ritenute non preclusive al rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale.

7. Passando dunque a trattare delle censure che si appuntano sulla diffida adottata con la determinazione n. 542/2018, il Collegio osserva quanto segue.

7.1. L'atto in parola si fonda su due diversi e autonomi presupposti, ossia la violazione delle prescrizioni impartite dal tavolo tecnico del 7 dicembre 2018 e la violazione di una prescrizione dell'A.I.A. (precisamente, come emerge dal verbale di contestazione adottato dall'ARPAM, quella di cui al paragrafo 6.3.2.2. della determinazione provinciale n. 128/2015 e s.m.i. Al riguardo va osservato che ORIM deduce l'indeterminatezza *in parte qua* della diffida, ma nella determinazione dirigenziale n. 542/2018 la prescrizione è riportata per esteso, e dunque ORIM era in condizioni di comprendere a quale disposizione dell'A.I.A. si riferisse la Provincia). Questo, in base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, implica in ogni caso che se anche uno solo dei motivi su cui si regge l'atto resiste alle censure di parte ricorrente la domanda impugnatoria va respinta.

7.2. Concentrando l'attenzione sulle prescrizioni impartite dal tavolo tecnico va evidenziato che ORIM, sulla base di legittimi interessi di natura aziendale, ha lungamente insistito presso la Provincia prima e davanti a questo Tribunale poi per ottenere l'assenso alla riattivazione dei macchinari presenti nel capannone A, in modo da poter procedere allo smaltimento dei rifiuti combustibili stoccati nei capannoni B e C. Va sottolineato che tale richiesta non era in quel momento accoglibile dalla Provincia, visto che l'A.I.A. era stata sospesa nella sua integralità e che lo stabilimento era privo dell'agibilità in conseguenza dell'adozione del provvedimento inibitorio da parte del Sindaco di Macerata. A seguito dell'accoglimento delle domande cautelari, è stato convocato il tavolo tecnico del 7 dicembre 2018, in cui la Provincia e le altre amministrazioni interessate hanno impartite specifiche prescrizioni, fra cui quelle che vengono in rilievo nel presente giudizio. Nel verbale del 7 dicembre 2018 si legge che:

"Come indicato nelle integrazioni al piano di ripristino presentate dalla ORIM SPA in data 30 novembre u.s., prima dell'avvio delle lavorazioni, dovranno essere predisposti tutti i presidi ed effettuati tutti i controlli dal gestore stesso indicati.

In particolare:

- ai fini dell'efficacia di captazione delle aspirazioni presenti nella campata A, dovrà essere posizionato un telo in PVC tra la campata B e la campata A;

- dovranno essere effettuate e comunicate le verifiche dell'efficienza di captazione e di funzionamento delle apparecchiature presenti nella campata A..."; nel prosieguo del verbale si prescrive inoltre che "...Tutti i presidi ambientali devono essere verificati, collaudati e conformi alle prescrizioni dell'AIA. Relativamente a tutti i punti di emissione asserviti alle attività svolte nella campata A, oltre alla preventiva verifica della portata di targa, si richiede di programmare e realizzare, durante le operazioni di trattamento, gli autocontrolli previsti nel PMC..."

Come si può vedere, dunque, il tavolo tecnico, oltre alla specifica prescrizione relativa al "confinamento" della campata A (su cui si tornerà appresso), ha richiamato espressamente le prescrizioni dell'A.I.A. e quelle del PMC, in particolare per quanto concerne la portata di targa dell'impianto di aspirazione.

Da ciò consegue che (ferma restando l'autonomia dei presupposti su cui si fonda l'impugnata diffida) le prescrizioni del tavolo tecnico hanno integrato, per la specifica attività autorizzata in via cautelare dal T.A.R., quelle dell'A.I.A. e del PMC, di talché le violazioni accertate nel corso del sopralluogo del 22 dicembre 2018 riguardano nel contempo tanto l'A.I.A. quanto le prescrizioni speciali del tavolo tecnico.

7.3. Venendo proprio agli esiti del sopralluogo, i funzionari pubblici intervenuti hanno rilevato, per quanto di interesse nel presente giudizio:

- la presenza di forti odori provenienti dai cumuli di rifiuti stoccati nella campata A;
- il mancato confinamento della campata A, sia perché i teli in PVC apposti a tal fine risultavano non fissi ma fluttuanti a causa del vento, sia per la presenza di fori sulla copertura del capannone;
- il funzionamento ridotto del sistema di aspirazione (il quale sistema, a differenza di quanto sostiene ORIM in ricorso, il giorno 22 dicembre 2018 era in funzione e avrebbe quindi dovuto garantire lo standard prescritto nell'A.I.A., *in parte qua* richiamata espressamente dal tavolo tecnico del 7 dicembre 2018).

Dal verbale emerge altresì che il giorno del sopralluogo nella zona di Piediripa si registrava una notevole ventosità, ma non avente carattere di eccezionalità, il che trova conferma proprio nel bollettino meteo depositato come allegato n. 23 al ricorso, dal quale risulta che il giorno 22 dicembre 2018 nella zona denominata "Marche 4" si sarebbero avute condizioni

di vento “teso” e di vento “forte”, il che esclude in radice che si fosse in presenza di condizioni meteo estreme o anche solo eccezionali (basta pensare che nelle zone “Marche 1”, “Marche 3” e “Marche 5” era prevista “burrasca”).

7.4. Al fine di verificare la correttezza dell’operato della Provincia ci si deve chiedere anzitutto quale fosse la funzione dei teli in PVC di cui era stata prescritta la collocazione per separare fra loro le campate A e B. Escluso che i teli in questione avessero funzione meramente ornamentale, è evidente che essi avevano lo scopo di realizzare il confinamento della campata A, in modo da evitare, insieme ai sistemi di aspirazione, la fuoriuscita di sostanze inquinanti e di emissioni odorigene. Al riguardo va precisato che l’A.I.A. non prescrive l’obiettivo “zero emissioni”, visto che il provvedimento autorizzativo tiene conto del fatto che in vari momenti della giornata lavorativa è necessario procedere all’apertura delle porte dei capannoni per trasferire le sostanze ivi stoccate e per consentire l’entrata o l’uscita del personale della ditta. Ed è per questa ragione che i sistemi di aspirazione debbono garantire un *range* minimo di funzionamento, di modo che nel momento dell’apertura delle porte le sostanze volatili vengono aspirate e non fuoriescono all’esterno.

In questo senso, dunque, la prescrizione di cui al punto 3, secondo alinea, della diffida non impone al gestore di evitare in assoluto le emissioni fuggitive, bensì di adottare le misure di confinamento e di aspirazione dei fumi idonee ad evitare al massimo la propagazione degli odori. Al riguardo è inutile discutere della distinzione fra obbligazione di mezzi e obbligazione di risultato, visto che nella specie ORIM non ha comunque adempiuto all’obbligazione di mezzi. La ricorrente non può infatti giustificarsi sostenendo che il tavolo tecnico non aveva indicato le modalità di collocamento dei teli, perché è del tutto evidente che, in base a regole di comune esperienza, i teli dovevano essere collocati in modo da garantire il confinamento della campata A anche in presenza di vento o di condizioni meteo analoghe. Gli stessi dunque avrebbero dovuto essere adeguatamente fissati ai muri del capannone. La ricorrente, peraltro, nel ricorso introduttivo nulla deduce in merito alle aperture presenti sulla copertura del capannone medesimo, le quali pure hanno contribuito alla propagazione delle emissioni fuggitive. In base a regole di comune esperienza quei fori avrebbero dovuto essere chiusi anche in assenza di specifiche prescrizioni imposte dalla Provincia, perché la loro presenza avrebbe reso comunque inutile la presenza di teli in PVC correttamente fissati.

7.5. Ciò detto, ci si deve ora chiedere se la ditta ricorrente fosse in condizione di comprendere il senso delle summenzionate prescrizioni.

La risposta non può che essere affermativa, visto che la ricorrente è un solido operatore del settore e che, a seguito della diffida, è stata in grado di adottare in pochi giorni quelle misure che avrebbe dovuto adottare già dopo il 7 dicembre 2018, nonostante nel ricorso contesti l’indeterminatezza delle prescrizioni imposte dalla diffida. Ulteriore conferma del convincimento del Tribunale discende dal fatto che ancora in costanza del sopralluogo congiunto ARPAM-Provincia-VV.FF. il personale di ORIM aveva adottato alcune misure speditive (ossia l’irrorazione dei rifiuti con incapsulante vinilico e copertura degli stessi con teli in PE) che avevano consentito di ridurre a zero le emissioni odorigene.

Peraltro, in base al dovere di leale collaborazione e/o all’obbligo di comportarsi secondo buona fede nei rapporti fra cittadino e P.A., il privato che ritenga non adeguatamente comprensibile un provvedimento dell’amministrazione che gli imponga obblighi di fare ha l’onere di chiedere chiarimenti, non potendo trincerarsi dietro l’oscurità dell’ordine.

Nella specie, peraltro, non si era in presenza di prescrizioni dal contenuto oscuro o incerto.

Né si può dubitare della legittimità delle prescrizioni in parola, visto che:

- accogliendo le domande cautelari di ORIM il T.A.R. non ha certo inteso concedere alla ricorrente un’autorizzazione illimitata o una deroga alle prescrizioni dell’A.I.A.;

- i rifiuti combusti provocano notoriamente emissioni odorigene significative;

- l’A.I.A. 2014 già in condizioni normali imponeva a ORIM di tenere chiuse durante le lavorazioni le porte dei capannoni e di collocare teloni a protezione dei materiali stoccati in aree scoperte.

A questo punto l’invocato art. 29-sexies, comma 7, del D.Lgs. n. 152/2006 si appalesa una norma neutra, nel senso che:

- o le prescrizioni del tavolo tecnico debbono ritenersi estranee all’A.I.A. (e allora la norma non si applicava nella specie, visto che l’A.I.A. 2014 non contiene misure relative alle condizioni diverse da quelle di esercizio normali);

- oppure tali prescrizioni integrano quelle dell’A.I.A. (e allora l’operato della Provincia è legittimo, visto che le prescrizioni del tavolo tecnico erano riferite ad una lavorazione specifica e di breve durata, estranea al ciclo produttivo ordinario di ORIM, ma non per questo attuabile in violazione delle prescrizioni dell’A.I.A. comunque compatibili con la lavorazione *de qua*).

In sostanza, come correttamente evidenzia la difesa provinciale, il fatto che sia fosse in presenza di una lavorazione “straordinaria” non faceva venire meno tutte le prescrizioni dell’A.I.A. compatibili con l’attività in parola, fra cui anche quelle relative alla portata di targa dei sistemi di aspirazione.

Peraltro l’art. 29-sexies, comma 7, si riferisce alle situazioni non ordinarie ma prevedibili *ex ante* nel loro sviluppo (in particolare le fasi di avvio e di arresto finale dell’impianto), non potendo pretendersi che l’autorità competente indichi già nell’A.I.A. le misure da adottare in caso di eventi imprevedibili o eccezionali, quale nella specie è stato sicuramente l’incendio del 6 luglio 2018. In presenza di eventi di tale rilevanza le misure in questione non possono che essere adottate *ad hoc*, con atto autonomo o con una variante dell’A.I.A., dovendo le stesse attagliarsi allo scenario post evento.

7.6. Riepilogando:

- ORIM, nello svolgimento delle attività straordinarie autorizzate in sede cautelare da questo Tribunale, era tenuta ad

osservare tanto le prescrizioni specifiche impartite dal tavolo tecnico del 7 dicembre 2018, quanto quelle dell'A.I.A. compatibili con tali attività;

- tali prescrizioni erano del tutto chiare per un operatore esperto del settore e comunque in caso di dubbio ORIM era tenuta a chiedere chiarimenti alla Provincia o agli altri enti interessati;

- dal verbale di sopralluogo del 22 dicembre 2018 (il quale, come è noto, fa fede fino a querela di falso) emerge che le emissioni odorigene erano effettivamente avvertibili al di fuori del capannone A e a questo proposito non rileva il fatto che la misurazione dei livelli di VOC non sia stata fatta secondo i metodi indicati nell'A.I.A., visto che la Provincia non ha contestato alla ricorrente il superamento dei limiti di emissioni fissati nell'autorizzazione integrata. Va peraltro osservato che lo strumento utilizzato dai Vigili del Fuoco (un P.I.D. – *Photo ionizzatore detector*) è uno di quelli maggiormente diffusi per l'effettuazione di tali misurazioni, e dunque i risultati di cui si dà conto nel verbale non sono contestabili nel loro valore assoluto;

- sempre dal sopralluogo sono emersi il non ottimale collocamento dei teli che avevano lo scopo di realizzare il confinamento della campata A e il non regolare funzionamento del sistema di aspirazione delle sostanze volatili (il quale era in funzione il giorno del sopralluogo);

- l'inconveniente verificatosi il 22 dicembre 2018 non può essere addebitato al caso fortuito o alla forza maggiore, visto che le condizioni meteo, seppure non ottimali (ma occorre ricordare che nei mesi invernali il maltempo costituisce la regola), non erano certo estreme o quantomeno eccezionali;

- tutto questo giustificava la diffida *ex art. 29-decies*, comma 9, let. a), del T.U. n. 152/2006, la quale, a differenza di quanto opinato dalla ricorrente, era adeguatamente motivata e imponeva l'adozione di misure che un operatore esperto quale è ORIM non avrebbe avuto soverchia difficoltà ad individuare e a mettere in atto (come in effetti è accaduto, con conseguente revoca della diffida). Tali prescrizioni, inoltre, non possono essere considerate nuove e eccentriche rispetto a quelle previste dall'A.I.A. per le attività ordinarie, visto che l'autorizzazione integrata imponeva già al gestore di adottare tutte le misure necessarie per ridurre al massimo le emissioni fuggitive.

Alla luce di queste premesse, nonché delle condivisibili argomentazioni difensive della Provincia di Macerata, le censure di cui al ricorso introduttivo vanno nel loro complesso dichiarate infondate, il che vale, oltre che per i provvedimenti di diffida e di revoca della diffida adottati dalla Provincia, anche per gli atti presupposti, connessi e conseguenti indicati nell'epigrafe del ricorso. Rispetto agli atti conseguenti alla diffida va in particolare osservato che la Provincia, prima di revocare la diffida, ha in maniera del tutto legittima acquisito i pareri tecnici dell'ARPAM e delle altre amministrazioni interessate, il che non ha dato luogo ad alcun procedimento atipico. Non si comprende infatti in che altro modo l'autorità che ha diffidato il gestore al rispetto di determinate prescrizioni contenute nell'A.I.A. o in altri provvedimenti autorizzativi può verificare l'avvenuto adempimento della diffida, se non svolgendo un'istruttoria tecnica, nell'ambito della quale ha la facoltà di acquisire qualsiasi apporto istruttorio ritenuto necessario, fatto salvo il divieto di aggravamento del procedimento. Nella specie, tuttavia, non può parlarsi di aggravamento del procedimento, visto che solo all'esito del tavolo tecnico del 13 febbraio 2019 si è potuto verificare l'integrale adempimento di ORIM alle prescrizioni in parola.

8. In conclusione:

- il ricorso introduttivo va respinto;

- i motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili per difetto di giurisdizione del G.A., con conseguente declaratoria della giurisdizione dell'A.G.O. competente per materia e per territorio, davanti al quale la causa potrà essere riassunta nel termine stabilito dall'art. 11 c.p.a.

Le spese seguono la soccombenza nei riguardi della Provincia di Macerata (liquidazione in dispositivo), mentre vanno compensate nei riguardi delle altre amministrazioni costituite, le quali non hanno svolto specifiche attività difensive.

(*Omissis*)