

Publicato il 11/01/2021

N. 00344/2021REG.PROV.COLL.
N. 05426/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5426 del 2017, proposto dal Comune di Anzio, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Malinconico, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 284,

contro

- Eco Transport S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Scalia, con domicilio eletto presso lo studio Tonucci & Partners in Roma, via Principessa Clotilde, 7;
- Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del Sindaco in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna Albanese, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via IV Novembre, 119/A;

nei confronti

del Comitato Cittadino Spontaneo "Anzio, No Biogas", di Eurosnack S.r.l. e dei signori Fabiano Costanza Maria, Alesina Marilena, Amedano Mariella, Baldassi

Emiliano, Bertucciolini Barbara, Beccaro Gianna, Bernardini Patrizia, Cappelli Roberta, Cassoni Angelo, Giarruzzo Serena, Cecili Michela, Crescenzo Jessica, De Lucia Xenia, Di Emma Emilio, Divino Katiuscia, Farracchiati Giovanni Paolo, Gallo Jean Claude, Giarruzzo Umberto, Maccaroni Anna, Giolini Sara, Esposito Elena, Graziosi Sara, Graziosi Maria Rosa, Iori Tiziana, La Torre Libero, Loddi Massimo, Marcuri Martina, Giarruzzo Giovanna, Pancrazio Giulio, Biafora Laura, Pilla Antonello, Pisicchio Michele, Cucchedda Giulia, Provenzani Marilena, Rossetti Annalisa, Rossetti Vincenzo, Migliano Antonietta, Sale Sonia, Santonastaso Catia, Scarsella Marco, Scarsella Simone, Scarsella Giuseppe, Scicolone Maria Rosaria, Scicolone Roberto, Singh Harpreet, Singh Dalbir, Silvestri Colomba, Sinopoli Giovanni, Treccioni Veronica, Vaccaro Antonia e De Lucia Vincenzo, non costituiti in giudizio,

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 5658/2017, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della società Eco Transport S.r.l. e della Città Metropolitana di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 novembre 2020, tenuta ai sensi dell'art. 25, comma 2, del decreto legge n. 137 del 28 ottobre 2020, il Cons. Alessandro Verrico;

Nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso dinanzi al T.a.r. Lazio (R.G. n. 3303/2017), la società Eco Transport S.r.l. impugnava l'ordinanza n. 2 del 6 marzo 2017, prot. n. 10582, con

cui il Sindaco del Comune di Anzio aveva disposto l'immediata sospensione dell'insediamento di nuove attività finalizzate alla gestione e al trattamento dei rifiuti, nelle more degli esiti dello studio epidemiologico sulla zona industriale del territorio comunale di Anzio, cosiddetta 'zona padiglione' già richiesto all'Istituto Superiore di Sanità, al Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda USL Roma H e al Direttore di Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale. In particolare, la sospensione interveniva nel corso di una procedura - attivata su istanza della ricorrente - di autorizzazione al recupero dei rifiuti ai sensi dell'articolo 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 per la realizzazione di un impianto in cui svolgere attività di logistica, trasporto e gestione di rifiuti, in relazione alla quale era già stata convocata dalla Città Metropolitana di Roma una conferenza di servizi.

2. Il T.a.r. Lazio, Sezione II-*bis*, con la sentenza n. 5658 del 10 maggio 2017, ha accolto il ricorso e ha condannato il Comune di Anzio al pagamento delle spese del giudizio in favore della ricorrente. Secondo il Tribunale, in particolare:

a) l'ordinanza impugnata deve essere ricondotta, in relazione al suo contenuto ed al soggetto che l'ha adottata, alla categoria delle ordinanze contingibili e urgenti la cui adozione presuppone necessariamente situazioni, non tipizzate dalla legge, di pericolo effettivo e attuale, la cui sussistenza deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e da una congrua motivazione;

b) il provvedimento impugnato, considerato che si inserisce in una procedura di autorizzazione tuttora in corso di espletamento, risulta assente del requisito del pericolo attuale e concreto da fronteggiare, impedendone il suo naturale sviluppo mediante lo strumento ordinario della conferenza di servizi.

3. Il Comune di Anzio ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente rigetto integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante ha sostenuto la seguente censura così rubricata: "*Error in iudicando: violazione o falsa applicazione degli articoli 42 e 50, comma 5, del T.U.E.L. (d.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267); violazione degli articoli 21-quinquies e nonies, della legge 7*

agosto 1990, numero 241; erroneità della sentenza nella parte in cui ha ricondotto l'ordinanza impugnata alla categoria delle ordinanze contingibili e urgenti?'

L'appellante, in particolare, ha lamentato l'erroneità della impugnata sentenza nella qualificazione del provvedimento gravato quale ordinanza contingibile e urgente, da ciò distinguendosene per:

- a) le modalità di adozione, in quanto lo stesso era stato adottato in esecuzione della deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 10 febbraio 2016, nell'esercizio di una funzione tipica del Consiglio stesso ai sensi dell'articolo 42, comma 1, del T.U.E.L.;
- b) la finalità, consistente nell'acquisire le necessarie conoscenze scientifiche, riferite alla particolare situazione ambientale territoriale del Comune di Anzio, con riferimento agli insediamenti da localizzare nella zona industriale nota come 'zona Padiglione', per l'esercizio delle competenze del Comune con riferimento a dette localizzazioni;
- c) i presupposti, in quanto, in attesa dell'acquisizione degli studi epidemiologici richiesti, la sospensione degli insediamenti di nuove attività finalizzate alla gestione e al trattamento dei rifiuti costituirebbe applicazione del principio di precauzione nell'esercizio delle ordinarie competenze del Comune.

3.1. Si è costituita in giudizio la società Eco Transport S.r.l., la quale, depositando memoria difensiva, si è opposta all'appello e ne ha chiesto l'integrale rigetto.

3.2. Si è altresì costituita la Città metropolitana di Roma Capitale, la quale, con memoria difensiva, ha fornito un aggiornamento sulla procedura di autorizzazione in corso.

3.3. Con memoria difensiva depositata il 12 ottobre 2020 l'appellante ha insistito nelle proprie censure e conclusioni.

4. All'udienza del 12 novembre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. L'appello è infondato e deve pertanto essere respinto.

6. Il Collegio, preso atto che la ricorrente in primo grado non ha ritualmente riproposto gli ulteriori motivi di censura dichiarati assorbiti dal T.A.R., e che pertanto l'odierno *thema decidendum* verte esclusivamente sulla qualificazione giuridica dell'ordinanza di sospensione impugnata in prime cure (e, quindi, sulla natura del potere con essa esercitato dal Comune), al riguardo, condividendo quanto affermato dal primo giudice, rileva che essa, dall'esame dei suoi caratteri fondamentali, debba essere ricondotta alla categoria delle ordinanze contingibili e urgenti, atteso che:

a) in relazione al contenuto, la stessa presenta - come oggetto ed obiettivo - l'immediata sospensione dell'insediamento di nuove attività finalizzate alla gestione e al trattamento dei rifiuti, trovando pertanto giustificazione, quanto meno in linea teorica, nell'esigenza di scongiurare un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità;

b) è il Sindaco l'organo che ha provveduto alla sua adozione, non risultando convincente la tesi secondo cui l'ordinanza avrebbe natura meramente esecutiva della precedente deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 10 febbraio 2016 (*“Mozione per l'adozione di atti e misure contro l'installazione incontrollata di impianti di produzione di biometano ed a favore della corretta chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito comunale o intercomunale”*); invero, con tal deliberazione il Consiglio comunale si limitava ad esortare l'intrapresa di azioni di vario genere, al fine di predisporre gli atti utili a contrastare *“nelle previste conferenze dei servizi ed in ogni altra sede utile”* l'insediamento di impianti di trattamento dei rifiuti (es. rappresentare nelle sedi istituzionali della Regione Lazio e del Parlamento se necessario, la necessità di norme di salvaguardia a tutela delle comunità locali; svolgere tutti gli approfondimenti d'ordine tecnico e giuridico avverso i provvedimenti autorizzativi degli impianti; richiedere agli organi sanitari competenti l'elaborazione di uno *“studio epidemiologico di corte”*), senza tuttavia dare mandato al Sindaco per l'adozione di ordinanze ad effetto immediatamente

impeditivo, il quale era destinatario di un impegno meramente politico, da tradursi pertanto nell'adozione delle necessarie misure nell'ambito delle procedure disciplinate dalla legge e con l'impiego degli strumenti consentiti dall'ordinamento (p.es. parere negativo nell'ambito della Conferenza di servizi preordinata al rilascio dell'autorizzazione chiesta dalla società originaria ricorrente); invero, anche la necessità di adottare più stringenti misure di tutela sanitaria, all'esito di apposite indagini epidemiologiche, avrebbe potuto al più tradursi in atti di pianificazione (divieto di insediamento di determinati impianti su porzioni del territorio comunale) sulla base dei quali assumere le consequenziali posizioni nell'ambito delle procedure autorizzatorie;

c) non trova fondamento in alcuna diversa fonte normativa, quindi costituisce provvedimento di natura *extra ordinem* destinato inevitabilmente a interferire con una procedura autorizzatoria *in itinere* gestita dall'Amministrazione provinciale.

7. In tal modo identificata l'impugnata ordinanza, si ravvisa che, per costante giurisprudenza di questo Consiglio (Cons. Stato, sez. V, 29 maggio 2019, n. 3580; sez. VI, 29 aprile 2019, n. 2696; sez. V, 12 giugno 2017, n. 2799), l'esercizio del potere di ordinanza urgente e contingibile da parte del Sindaco, costituendo una deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e ammettendo la possibilità di derogare alla disciplina vigente, presuppone necessariamente situazioni di pericolo effettivo non tipizzate dalla legge, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione.

7.1. L'esame del caso di specie, tuttavia, conduce ad escludere che vi fossero i presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente, in quanto non sussisteva, con sufficiente certezza, alcun pericolo attuale, concreto ed irreparabile per la pubblica incolumità, ed in particolare per la salute pubblica, visto che l'ordinanza veniva adottata solo in applicazione del principio di precauzione. Quest'ultimo, ferma restando l'assoluta rilevanza nel diritto

ambientale interno ed eurounitario, non legittima di per sé, in difetto di specifiche previsioni normative, l'esercizio di un potere "innominato" di inibizione di attività amministrative e/o economiche.

Peraltro, si riscontra che la risposta pervenuta da uno degli enti interpellati (cfr. la risposta del Direttore di Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale in data 13 marzo 2017) escludeva evidenze di pericolo connesso all'utilizzo di impianti di produzione di biogas, attraverso le seguenti testuali motivazioni:

- *“Nel caso degli impianti di produzione di biogas non sono stati evidenziati effetti sulla salute in popolazioni residenti?”;*

- *“Il sospetto di potenziali rischi per la salute umana associata all'utilizzo di batteri per il processo di 'digestione' e allo sviluppo di tossine non sembra avere fondamento, ed è inferiore al rischio di contaminazione da cibi nella ristorazione collettiva o da spandimento di letame”.*

Il Comune, pertanto, piuttosto che adottare l'ordinanza in assenza dei dovuti presupposti, avrebbe dovuto manifestare la propria opposizione all'insediamento nella zona di interesse delle nuove attività finalizzate alla gestione e al trattamento dei rifiuti, partecipando attivamente e presentando le proprie osservazioni nell'ambito della conferenza di servizi della procedura di autorizzazione.

8. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l'appello deve essere respinto.

9. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello R.G. n. 5426/2017, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il Comune di Anzio al pagamento in favore della società Eco Transport S.r.l. e della Città Metropolitana di Roma Capitale delle spese del

presente grado di giudizio, nella misura di euro tremila (3000,00) per ciascuna delle predette parti appellate, oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso dal Consiglio di Stato, nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2020 svoltasi ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Alessandro Verrico

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO