



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 303 del 2023, proposto da Chemviron Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Roncelli, Barbara Mazzullo, Emanuele Pomini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Paolo Roncelli in Milano, piazza Bertarelli 1;

contro

Comune di Legnago, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Mario Bertolissi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Ministero della Difesa, Comando Legione Carabinieri Veneto, Carabinieri Comando Unità Tutela Forestale Ambientale e Agroalimentare, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Venezia, piazza S. Marco, 63 con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Sindaco del Comune di Legnago, Arpav - Dipartimento Provinciale di Verona – U.O. Controlli Ambientali, Arpav, Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica - Nucleo Operativo Ecologico di Treviso, Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica, Ministero Difesa, Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Ufficio Territoriale del Governo Verona, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Venezia, piazza S. Marco, 63 con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

Provincia di Verona, Regione Veneto, Azienda USSL 9 Scaligera, Ministero dell'Interno, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza sindacale emanata dal Sindaco del Comune di Legnago 21 dicembre 2022. n. 344 avente ad oggetto Contenimento delle sostanze PFAS nell'aria. Misure di prevenzione in unità produttiva nel Comune di Legnago, pubblicata in data 21.12.2022 sull'Albo Pretorio del Comune di Legnago con numero di pubblicazione 7078/2022;

- per quanto occorrer possa e nei limiti di interesse della ricorrente, della nota del Dipartimento Provinciale di Verona di ARPAV 17 novembre 2022 prot. n. 0101280, prot. del Comune di Legnago n. 51642, avente ad oggetto “Chemviron Italia S.r.l. Sede produttiva di Via Malon 2, Legnago (VR) Ispezione ambientale integrata secondo il D.Lgs. 152/06 e smi. Trasmissione rapporti di prova relativi alle emissioni in atmosfera” e della nota del Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica, Nucleo Operativo Ecologico di Treviso 17 dicembre 2022 prot. n. 16/10-59/2021, prot. del Comune di Legnago n. 56364 del 19 dicembre 2022, avente ad oggetto “Criticità riscontrate nel corso della verifica

eseguita il 16 giugno 2022 nei confronti della ditta CHEMVIRON ITALIA S.r.l., avente sede in Legnago (VR)”, richiamate nella citata ordinanza sindacale;
- di tutti gli atti o provvedimenti antecedenti, presupposti, conseguenti, successivi o comunque connessi a quelli impugnati, anche allo stato non conosciuti, ivi compresa, per quanto occorrer possa, la proposta di ordinanza sindacale n. 30316 del Comune di Legnago, Settore 3 – LL.PP. Urbanistica e Ambiente, Servizio Ambiente – Espropri;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Legnago e del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e dell'Ufficio Territoriale del Governo di Verona;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 settembre 2023 il dott. Andrea Orlandi e uditi per le parti i difensori Paolo Roncelli, Barbara Mazzullo e Francesca Donà, su delega dell'avv. Mario Bertolissi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società Chemviron Italia s.r.l. (di seguito anche “Chemviron”) svolge presso lo stabilimento sito nel Comune di Legnago, in provincia di Verona, l’attività di rigenerazione di carboni attivi divenuti esausti dopo essere stati utilizzati per filtrare fluidi o gas.

In estrema sintesi, nel processo di rigenerazione il carbone esausto viene portato a temperature elevate, raggiunte le quali cede le sostanze che ha assorbito durante il processo di filtrazione e recupera l’originaria capacità filtrante.

All’interno dello stabilimento insistono due linee di rigenerazione del carbone.

La linea P18 è prevalentemente dedicata alla rigenerazione dei carboni esausti provenienti da impianti di potabilizzazione e da industrie alimentari. Vi corrisponde

il camino E7.

La linea P15 è prevalentemente dedicata alla rigenerazione dei carboni esausti provenienti da impianti industriale. Vi corrisponde il camino E3.

In caso di necessità le due linee di rigenerazione sono interscambiabili.

Chemviron svolge l'attività appena sommariamente descritta sulla base dell'autorizzazione integrata ambientale (di seguito, "AIA") che la Provincia di Verona ha rilasciato con la determinazione 16 agosto 2022 n. 2251.

Chemviron rigenera anche carboni attivi impiegati in impianti di trattamento delle acque reflue e di potabilizzazione e che, all'esito del processo di filtrazione, hanno assorbito sostanze perfluoroalchiliche, più comunemente denominate "PFAS".

A tale riguardo, l'AIA detta specifiche prescrizioni consistenti nell'obbligo di monitoraggio dei PFAS sui lotti di carbone rigenerato (prescrizione n. 74), sulle acque reflue di scarico dello stabilimento (prescrizione n. 71), sui fanghi (prescrizione n. 72) e sulle emissioni in atmosfera prodotte dai camini E3 ed E7 (prescrizione n. 73 che in dettaglio così prevede: *"73. Emissioni in atmosfera prodotte dai camini E3 ed E7 Con frequenza trimestrale e per un periodo di due anni, dovrà essere effettuato il monitoraggio delle sostanze perfluoroalchiliche delle emissioni dei camini E3 ed E7; con ARPAV andranno condivise le metodiche da utilizzare che saranno indicate nel PMC. Con un margine di almeno 48 ore, l'inizio del prelievo del campione dovrà essere preventivamente comunicato a Comune, Provincia ed ARPAV. Al termine dei due anni, l'autorità competente valuterà l'eventuale diminuzione della frequenza (o il mantenimento della stessa)."*)

Nel corso dell'anno 2022 ARPAV ha sottoposto lo stabilimento Chemviron di Legnago a un procedimento di verifica ambientale integrata per accertare il rispetto delle prescrizioni contenute nell'AIA, ai sensi dell'art. 29 *decies* del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 *"Norme in materia ambientale"* (di seguito, Cod. Amb..)

Nello svolgimento di tale attività di controllo, i campionamenti di ARPAV effettuati presso i camini E3 (linea di rigenerazione P15) ed E7 (linea di

rigenerazione P18) hanno dato i seguenti risultati:

- il 20 aprile 2022 e il 21 aprile 2022, concentrazione di PFAS inferiore al limite di quantificazione rispetto alle emissioni sia del camino E7, sia del camino E3;
- il 16 giugno 2022, concentrazione di PFAS superiore al limite di rilevazione rispetto alle emissioni del camino E3;
- il 27 luglio 2022, concentrazione di PFAS inferiore al limite di rilevazione rispetto alle emissioni del camino E7.

ARPAV ha eseguito anche campionamenti per la ricerca di PFAS presso il cimitero di via Malon, in Legnago, e cioè presso l'area di massima ricaduta degli inquinanti, individuata sulla base di un modello di dispersione in atmosfera.

Questi ultimi campionamenti hanno reso valori di poco superiori al limite di quantificazione rispetto ai congeneri PFBA e PFHxA, valori leggermente inferiori rispetto a quelli riscontrati negli stessi giorni presso la sede del dipartimento provinciale ARPAV, nel territorio del Comune di Verona.

Al riguardo, la nota di ARPAV 17 novembre 2022 prot. n. 0101280, sulla quale si tornerà, specifica che:

- *“Il limite di rilevabilità è la più piccola quantità di analita che si può distinguere da un valore di bianco e cioè da un campione dove non è presente l'analita ricercato. Al di sotto di tale valore non vi è ragionevole certezza statistica della presenza della sostanza oggetto della misura. A questo valore non è possibile associare nessuna incertezza di misura. Un valore di concentrazione inferiore al limite di rilevabilità deve essere considerato pari a zero in questa accezione: non vi è certezza statistica della presenza dell'analita ricercato.”;*

- *“Il Limite di Quantificazione è la più piccola quantità di analita alla quale oltre che associare un valore è possibile associare una incertezza di misura. I laboratori abitualmente se non trovano l'analita o trovano lo stesso al di sotto del limite di quantificazione esprimono il dato come inferiore al limite di quantificazione [...] I laboratori ARPAV nella determinazione dei PFAS[...] considerano pari a zero le*

concentrazioni di analiti inferiori al limite di quantificazione.”

ARPAV, con la nota del 17 novembre 2022 da ultimo menzionata, ha trasmesso i risultati dei campionamenti alla Chemviron e agli Enti interessati (Comune, Provincia, Regione, Azienda ULSS, Carabinieri Tutela ambientale N.O.E. di Treviso.)

In particolare con tale nota ARPAV:

- sulla base dei campionamenti delle emissioni dei camini E3 ed E7, ha espresso il parere secondo cui la Provincia dovrebbe aggiornare l'AIA nel senso di limitare la rigenerazione dei carboni contaminati da PFAS solo nella linea P18 afferente al camino E7. In altri termini, secondo ARPAV la linea P15, afferente al camino E3, non sarebbe idonea a trattare carboni contenenti PFAS;

- sulla base dei campionamenti presso il cimitero di via Malon, ha affermato che *“non sono state riscontrate concentrazioni significative di PFAS in aria nei pressi della sede della ditta Chemviron Italia Srl di Via Malon nel Comune di Legnago.”*

A riscontro della nota di ARPAV, con comunicazione 17 dicembre 2022 prot. 16/10-59/2021 indirizzata ai soli enti interessati (e quindi non anche a Chemviron), i Carabinieri Tutela Ambientale, N.O.E. di Treviso (di seguito anche “Carabinieri Tutela Ambientale”), hanno espresso la considerazione secondo cui sarebbe opportuno ripetere le misurazioni dei camini E3/E7 in altre giornate nelle quali vi sia la certezza che all'interno dei forni sia presente carbone contaminato da PFAS, e la considerazione secondo cui sarebbe opportuno ripetere le misurazioni in aria/ambiente (cioè quelle eseguite presso il cimitero) posizionando la centralina di rilevamento esattamente sottovento rispetto ai camini.

Anche Chemviron ha riscontrato la nota di ARPAV con missiva del 2 dicembre 2022 indirizzata agli enti interessati con la quale principalmente ha chiesto di attendere la conclusione del periodo biennale di monitoraggio previsto dal punto 73 delle prescrizioni dell'AIA del 16 agosto 2022 prima di intervenire sul contenuto di tale titolo autorizzativo.

Per quanto qui di interesse, a mezzo di tale missiva Chemviron ha evidenziato che

l'accertamento del 16 giugno 2022 sul camino E3 si è svolto mediante tre campionamenti, il primo alle ore 10:10, il secondo alle 11:30, il terzo alle 13:00, e che la prima sessione di campionamento ha reso valori di concentrazione di PFAS "fuori scala" rispetto a entrambe le successive misurazioni.

Si tratterebbe di valori anomali che, secondo Chemviron, potrebbero indurre a prendere in considerazione l'ipotesi di un errore tecnico durante il prelievo dei fumi.

Sulla base della nota di ARPAV del 17 novembre 2022 e della nota dei Carabinieri Tutela Ambientale del 19 dicembre 2022, il Comune di Legnago ha adottato l'ordinanza sindacale 21 dicembre 2022 n. 344 a mezzo della quale, valorizzando il principio di precauzione, ha ordinato alla società Chemviron di non utilizzare la linea produttiva P15 per rigenerare carboni esausti contaminati da PFAS, fino alla modifica dell'AIA da parte della Provincia e/o fino all'espressione di ulteriori valutazioni tecniche di ARPAV all'esito di nuovi controlli sul camino E3.

In data 22 dicembre 2022 la Provincia di Verona ha avviato il procedimento per l'aggiornamento dell'AIA, che non si è ancora concluso.

Con ricorso notificato il 16 febbraio 2023 e depositato il 15 marzo 2023 Chemviron ha impugnato i provvedimenti in epigrafe indicati.

Il ricorso si affida ai seguenti motivi:

1. *"Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 50 e 54 D.lgs. 267/2000 / Eccesso di potere per falso supposto di fatto, sviamento, illogicità manifesta / Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. (buon andamento della P.A.) / Carezza di istruttoria e difetto di motivazione."* Lamenta al riguardo la ricorrente che non si sarebbe in presenza di alcuna emergenza sanitaria o di igiene pubblica, né vi sarebbero gravi pericoli a minacciare l'integrità fisica della popolazione; difetterebbero i presupposti della contingibilità ed urgenza, avuto riguardo al fatto che il Sindaco ha adottato l'ordinanza dopo sei mesi dall'unico controllo che ha evidenziato un esito "fuori scala" e avuto riguardo al fatto che il Sindaco ha

adottato l'ordinanza solo dopo circa un mese da che aveva ricevuto la relazione tecnica ARPAV. Peraltro, sostiene la ricorrente, la relazione di ARPAV avrebbe evidenziato l'insussistenza di criticità per la qualità dell'aria in ragione dell'attività produttiva svolta da Chemviron. L'ordinanza non indicherebbe quale sarebbe la situazione concreta di pericolo per la salute. Sotto questo aspetto, le note di ARPAV e dei Carabinieri Tutela Ambientale non hanno evidenziato una situazione emergenziale o di pericolo, né hanno richiesto l'adozione di eventuali misure preventive urgenti. Il principio di precauzione richiamato nell'ordinanza non sarebbe sufficiente a giustificare la misura adottata dal Sindaco.

2. *“Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 50 e 54 D.lgs. 267/2000 / Eccesso di potere per falso supposto di fatto e sviamento, per illogicità manifesta / Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. (buon andamento della P.A.) / Incompetenza e/o nullità del provvedimento per difetto assoluto di attribuzione.”*

Deduce al riguardo la ricorrente che il Sindaco non avrebbe competenze in materia ambientale. Sotto altro profilo, la ricorrente lamenta l'illegittimità dell'ordinanza per averla il Sindaco di Legnago adottata richiamando sia l'art. 50, sia l'art. 54 del TUEL. Da questo punto di vista, la ricorrente lamenta anche la necessaria preventiva comunicazione al Prefetto come disposto dal comma 4 della norma da ultimo citata.

3. *“Eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione / Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 50 e 54 D.lgs. 152/2006 / Eccesso di potere per manifesta illogicità, sviamento, falso supposto di fatto / Violazione dell'art. 97 Cost. (principio del buon andamento della P.A.).”* Secondo la ricorrente l'ordinanza del Sindaco di Legnago sarebbe illegittima perché non preceduta da un'istruttoria idonea a dimostrare la sussistenza di elementi concreti in grado di pregiudicare la salute e la sicurezza pubblica, né di una situazione di effettivo pericolo di danno grave e imminente per l'incolumità pubblica. Afferma la ricorrente che né la nota di ARPAV del 17 dicembre 2022 né quella dei Carabinieri Tutela Ambientale del 19 dicembre 2022 avrebbero evidenziato profili di pericolo

per la salute umana. L'esito del campionamento del 16 giugno 2022 non sarebbe idoneo di per sé solo a giustificare l'adozione della misura in concreto adottata. Secondo la ricorrente lo stesso vizio affliggerebbe la proposta di ordinanza avanzata dal dirigente comunale. Da questo punto di vista, l'ordinanza non motiva per quale ragione la concentrazione rilevata nel primo campionamento al camino E3 nella giornata del 16 giugno 2022 sarebbe di per sé idonea a costituire un pericolo per la salute. Manca la motivazione in merito al carattere indispensabile del divieto immediato e non dilazionabile imposto alla ricorrente. L'ordinanza non prende posizione sulle osservazioni formulate dalla ricorrente con la nota del 2 dicembre 2022 né sugli esiti della relazione tecnica ARPAV del 28 novembre 2022 secondo cui lo stabilimento Chemviron non provocherebbe impatti sulla qualità dell'aria, anche per quanto concerne i PFAS.

4. *“Eccesso di potere per falso supposto di fatto e per manifesta illogicità / Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 50 e 54 D.lgs. 267/2000 / Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. / Sviamento.”* L'esito del primo campionamento del 16 giugno 2022 presso il camino E3 sarebbe influenzato da probabili errori commessi nelle attività di campionamento. L'istruttoria sottesa all'ordinanza avrebbe quindi dovuto affidarsi a ulteriori verifiche. Non esistono riferimenti normativi che fissino un limite alle concentrazioni di PFAS in atmosfera. Il Comune avrebbe dovuto tenere conto di tale lacuna normativa.

5. *“Eccesso di potere per falso supposto di fatto e per manifesta illogicità / Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 50 e 54 D.lgs. 267/2000 / Violazione e/o falsa applicazione 16 dell'art. 97 Cost. / Sviamento.”* La ricorrente lamenta che l'ordinanza sarebbe priva di un limite temporale di efficacia del divieto di utilizzare la linea di rigenerazione P15. Essa sostiene infatti che la condizione risolutiva della modifica dell'AIA avrebbe carattere indeterminato. Non sussisterebbero nemmeno i presupposti per modificare l'AIA. Da questo punto di vista, la nota di ARPAV del 17 novembre 2022 sarebbe illegittima nella parte in cui propone alla Provincia di

agire in tal senso. Sotto altro profilo, il contenuto della comunicazione dei Carabinieri Tutela Ambientale del 19 dicembre 2022, nella parte in cui propone di effettuare monitoraggi della qualità dell'aria *“esattamente sottovento”* nell'arco di ventiquattro ore sarebbe illogico perché non è possibile conoscere a priori la direzione del vento che peraltro, nell'arco temporale indicato, è generalmente variabile. Rimarca la ricorrente che ARPAV ha svolto i monitoraggi del 15 e del 16 giugno 2022, ai quali si riferisce la predetta comunicazione dei Carabinieri, nell'area di massima ricaduta delle emissioni dai camini.

6. *“Eccesso di potere per falso supposto di fatto / Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. (buon andamento della P.A.) / Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 29 decies D.lgs. 152/2006 / Illogicità manifesta / Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa / Sviamento / Difetto di motivazione.”* Secondo la ricorrente, la misura imposta dall'ordinanza sindacale sulla base di un unico rilevamento anomalo violerebbe il principio di proporzionalità, sia in considerazione degli effetti sull'attività produttiva, sia in considerazione delle influenze negative dell'attività prestata da Chemviron a favore degli enti ai quali essa fornisce carbone rigenerato da impiegare nell'esercizio del servizio idrico. Vi sarebbe incoerenza tra il contenuto della relazione di ARPAV del 17 novembre 2022, nella parte in cui propone di modificare l'AIA, e l'ordine inibitorio adottato dal Comune. L'ordine inibitorio sarebbe sproporzionato anche rispetto a quanto prevede l'art. 29 decies, comma 9, Cod. Amb. in caso di violazione delle prescrizioni dell'AIA.

Delle Amministrazioni intimata (Comune, ARPAV, Arma dei Carabinieri) si sono costituite in giudizio il Comune di Legnago e il Comando Generale dei Carabinieri. Il Comune ha chiesto il rigetto del ricorso, mentre il Comando Generale dei Carabinieri ha chiesto di essere estromesso dal giudizio sostenendo che *“Dalla lettura del ricorso, pag.6 §.7 si desume che il provvedimento dei Carabinieri del NOE di Treviso del 17-12-2022 NON è stato impugnato”*.

All'udienza pubblica del 21 settembre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La società Chemviron Italia s.r.l. ha impugnato l'ordinanza del Sindaco del Comune di Legnago 21 dicembre 2022 n. 344, avente ad oggetto "*Contenimento delle sostanze PFAS nell'aria. Misure di prevenzione in unità produttiva nel Comune di Legnago*" e, nei limiti di cui di suo interesse, la nota del Dipartimento Provinciale di Verona di ARPAV 17 novembre 2022 n. 0101280 e la nota del Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica, Nucleo Operativo Ecologico di Treviso 17 dicembre 2022 n. prot. 16/10- 59/2021, richiamate nell'ordinanza sindacale.

2. In via preliminare, va disattesa la richiesta di estromissione dal giudizio formulata dal Comando Generale dei Carabinieri, atteso che tale domanda si fonda sul ritenuto presupposto secondo cui Chemviron non avrebbe impugnato la nota dei Carabinieri Tutela Ambientale 17 dicembre 2022 n. prot. 16/10- 59/2021.

Invero, non solo la ricorrente ha indicato tale nota tra i provvedimenti impugnati (ancorché "*per quanto occorrer possa e nei limiti di interesse*") ma, a mezzo del quinto motivo di ricorso, ne ha anche specificamente censurato il contenuto ritenendo illogica, e quindi viziata per eccesso di potere, la richiesta dei Carabinieri Tutela Ambientale di svolgere "*monitoraggi della qualità dell'aria della durata di 24 ore "esattamente sottovento"*".

3. Nondimeno, il quinto motivo di ricorso è inammissibile per carenza di interesse nella parte in cui mira all'annullamento della nota dei Carabinieri Tutela Ambientale 17 dicembre 2022 n. prot. 16/10- 59/2021, atteso che quest'ultima – risolvendosi in una richiesta di approfondimento istruttorio ad ARPAV – è priva di lesività.

4. Per la stessa ragione, il quinto motivo di ricorso è inammissibile per carenza di interesse anche nella parte in cui censura la relazione di ARPAV del 17 novembre 2022 sotto il profilo della richiesta, rivolta alla Provincia di Verona e ivi contenuta, di modificare l'AIA.

Infatti, tale proposta formulata da ARPAV alla Provincia non ha valenza provvedimento e, come tale, non è idonea a pregiudicare la sfera giuridica della ricorrente.

Di conseguenza quest'ultima non ne ricaverebbe alcuna utilità dall'eventuale annullamento.

5. Così decise le questioni pregiudiziali, il Collegio ritiene di dovere esaminare il ricorso principiando dal secondo motivo di censura, a mezzo del quale Chemviron ha dedotto l'incompetenza del Sindaco di Legnago ad adottare provvedimenti in materia ambientale.

Infatti, è affermazione costante nella giurisprudenza amministrativa quella secondo cui *“Nel processo amministrativo il vizio formale d'incompetenza deve essere sempre scrutinato per primo poiché, se fosse fondato, la valutazione nel merito della controversia alla stregua delle altre censure sostanziali proposte sarebbe impedita, risolvendosi in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente, cui spetta l'effettiva valutazione della vicenda e che potrebbe emanare, o meno, l'atto in questione e, comunque, provvedere con un contenuto diverso; la decisione di accoglimento del ricorso, fondata sul vizio d'incompetenza, esaurisce l'oggetto stesso del giudizio e rende obbligatorio l'assorbimento delle eventuali censure sostanziali, dato che in tutte le situazioni di incompetenza e di carenza di proposta o di parere obbligatorio si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice, anche ai sensi ex art. 34, comma 2 c.p.a., non può fare altro che rilevare il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo ritenersi vincolato dalla prospettazione del ricorrente e dalla eventuale graduazione dei motivi da quest'ultimo effettuata.”* (Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2023, n.7534.)

Il motivo è infondato.

Appartiene infatti al Sindaco la competenza ad adottare le ordinanze ai sensi degli artt. 50 e 54 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”* (di seguito *“TUEL”*), le quali – avuto riguardo

alla natura *extra ordinem* e alle finalità loro proprie - ben possono investire anche profili di carattere ambientale

A tale specie di ordinanze appartiene il provvedimento impugnato.

5.1. Sono infondate anche le ulteriori due censure formulate con lo stesso motivo di ricorso.

Sotto un primo profilo, il fatto che il Sindaco abbia adottato l'ordinanza "*visto l'art. 50 del T.U. sull'ordinamento degli Enti Locali*" e "*visto l'art. 54, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000*" non ne inficia la legittimità, atteso che nel caso di emergenze di carattere ambientale i profili di tutela della comunità locale di cui all'art. 50 TUEL si sovrappongono ai più generali profili di tutela dell'incolumità pubblica di cui all'art. 54, comma 4, TUEL (da questo punto di vista, pare ragionevolmente che il riferimento al comma 2 dell'art. 54 contenuto nell'ordinanza sia frutto di un refuso.)

Proseguendo nel discorso, il riferimento sia all'art. 50 sia all'art. 54 TUEL non lascia minimamente dubitare che il provvedimento adottato dal Sindaco di Legnano sia a tutti gli effetti un'ordinanza contingibile e urgente.

Sotto un secondo profilo, il Collegio condivide l'orientamento secondo cui "*La previa comunicazione al Prefetto dell'ordinanza contingibile ed urgente, prevista dall'ultimo periodo dell'art. 54, comma 4, d.lgs n. 267 del 2000, non costituisce requisito di validità dell'atto perché non attiene ai suoi elementi essenziali, né è condizione di efficacia dello stesso poiché non è configurata dal legislatore in forma di controllo dell'attività amministrativa del Sindaco; si tratta di mero atto organizzativo previsto per consentire al Prefetto la predisposizione degli strumenti necessari all'attuazione dell'ordinanza e fargli conoscere in anticipo il suo contenuto, allo scopo di evitare profili di responsabilità derivanti dall'aver concesso l'uso della forza pubblica per l'esecuzione di ordinanze illegittime*" (Cons. Stato sez. V, 2 ottobre 2020, n.5780.)

6. Sono invece nel loro complesso fondati i restanti motivi di ricorso.

7. Al riguardo, il Collegio ritiene di dovere esaminare congiuntamente il primo, il terzo, il quarto e il sesto motivo di ricorso a mezzo dei quali la ricorrente deduce vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione sotto diversi profili, tra loro strettamente connessi.

7.1. Secondo la costante giurisprudenza in materia di ordinanze adottate ai sensi degli artt. 50 e 54 TUEL, *“il potere di ordinanza contingibile e urgente 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 provvedimento”* (Cons. Stato, sez. V, 13 settembre 2023, n.8297; Cons. Stato, sez. II, 22 aprile 2021, n.3260.)

Il principio della completezza dell'istruttoria, che informa in via generale l'azione amministrativa, assume un peso ancora maggiore in tema di ordinanze *extra ordinem*, atteso che proprio la non ordinarietà della situazione di fatto giustifica la deroga al principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi.

Occorre quindi che l'amministrazione, prima di adottare le ordinanze contingibili e urgenti, ricostruisca con sufficiente precisione i profili fattuali dai quali sorge la situazione di pericolo.

Da questo punto di vista, l'istruttoria deve essere completa in ordine alla effettiva sussistenza del fatto fonte di pericolo, in ordine alla sua attualità e in ordine alla sua consistenza, con particolare riferimento all'attitudine a pregiudicare i beni giuridici protetti dagli artt. 50 e 54 TUEL.

7.2. Lo stesso discorso vale allorché l'azione amministrativa richiede l'impiego del principio di precauzione (art. 191, par. 2, TFUE e art. 301 Cod. Amb.) che consiste *“in un criterio di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica”* e *“risponde, dunque, alla necessità di fronteggiare e/o gestire i c.d. “rischi incerti””* (Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8094.)

Il principio di precauzione costituisce “*il principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l’ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici*” (Tribunale CE, Seconda Sezione ampliata, 26 novembre 2002, in cause riunite T-74/00 e altre, *Artegoda GmbH e aa. c. Commissione delle Comunità europee*, punto 184).

Proprio perché il principio di precauzione mira a gestire rischi potenziali, e quindi rischi che benché scientificamente probabili non sono esattamente definibili a priori nella loro consistenza, occorre che l’attività istruttoria tesa all’accertamento del fatto produttivo di siffatti rischi sia svolta in modo particolarmente accurato.

Vale a dire che l’esistenza, a monte, del fatto produttivo del rischio deve essere pressoché certa, a differenza del rischio, a valle, che, come detto, resta potenziale, ancorché probabile.

Infatti, l’impiego del principio di precauzione presuppone una solida ricostruzione dei fatti, a tutela di tutte le parti interessate e in particolare a tutela della parte la cui sfera giuridica viene compressa dalle misure adottate dall’amministrazione procedente.

7.3. Fatte queste premesse, ritiene il Collegio che l’ordinanza sindacale del Comune di Legnago 21 dicembre 2022 n. 344 non sia stata preceduta da un’istruttoria adeguata, cioè tale da dimostrare l’effettiva e attuale esistenza del fatto produttivo del rischio della dispersione di sostanze PFAS nell’aria da parte della Chemviron.

In altri termini, ritiene il Collegio che la concentrazione rilevata nel primo campionamento al camino E3 nella giornata del 16 giugno 2022, in assenza di ulteriori dati, non sia idonea a dimostrare che sei mesi dopo, al 21 dicembre 2022 (data dell’adozione dell’ordinanza sindacale), lo stabilimento della Chemviron emettesse sostanze PFAS nell’aria.

Il vizio di difetto di istruttoria nell'accertamento del fatto produttivo del rischio si declina sotto ulteriori aspetti.

In particolare, il Comune ha trascurato di considerare che la relazione di ARPAV del 17 novembre 2022 aveva espressamente escluso la presenza di concentrazioni significative di PFAS in aria nei pressi dello stabilimento Chemvicon di Legnago.

Sotto connesso aspetto, il Comune ha adottato l'ordine inibitorio senza che ARPAV e i Carabinieri Tutela Ambientale avessero segnalato al Comune una situazione critica tale da richiedere con urgenza l'adozione di provvedimenti *extra ordinem*.

Ancora, il Comune ha omesso di approfondire con l'ausilio degli Enti istituzionalmente preposti la questione, motivatamente posta da Chemvicon con la missiva del 2 dicembre 2022, sui valori "fuori scala" rilevati in occasione del primo dei tre campionamenti del 16 giugno 2022.

Da questo punto di vista, prima di adottare misure restrittive nei confronti dell'impresa facendo leva sul principio di precauzione, si sarebbe reso necessario un esame critico dei rilievi di ARPAV per saggiarne, quantomeno *prima facie*, l'attendibilità.

7.4. Le carenze che hanno inficiato l'istruttoria a monte si sono riverberate, a valle, sulla motivazione dell'ordinanza.

Infatti in essa il Comune non ha dimostrato l'attualità della situazione di pericolo, né ha spiegato la scelta di vietare l'utilizzo della linea produttiva P15 per rigenerare carboni esausti contaminati da PFAS nonostante ARPAV avesse escluso la presenza di concentrazioni significative di PFAS in aria nei pressi dello stabilimento.

7.5 Per completezza, ritiene il Collegio di dover precisare che le carenze istruttorie e motivazionali che inficiano l'ordinanza impugnata non investono il giudizio, implicito ma in essa chiaramente evincibile, di potenziale rischio per la salute umana dato dalla dispersione di sostanze PFAS nell'aria.

8. La fondatezza dei motivi appena scrutinati assorbe la questione della fondatezza

della doglianza, proposta nel quinto motivo di ricorso, riguardante la durata dell'ordine inibitorio, doglianza ulteriore rispetto alle censure proposte con quello stesso motivo e già dichiarate inammissibili.

Al riguardo, ricordato che *“Nel processo amministrativo, la tecnica dell'assorbimento dei motivi deve ritenersi legittima quando è espressione consapevole del controllo esercitato dal giudice sull'esercizio della funzione pubblica e se è rigorosamente limitata ai soli casi disciplinati dalla legge ovvero quando sussista un rapporto di stretta e chiara continenza, pregiudizialità o implicazione logica tra la censura accolta e quella non esaminata”* (Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2017, n.5854), ritiene il Collegio che l'accertata l'illegittimità dei limiti che l'ordinanza ha in concreto posto all'utilizzo la linea produttiva P15 dello stabilimento si ponga in rapporto di stretta e chiara continenza rispetto alla questione, logicamente subordinata, della legittimità del termine finale di efficacia dell'ordinanza medesima.

9. In conclusione, il ricorso va dichiarato inammissibile per carenza di interesse nella parte in cui mira all'annullamento della nota del Dipartimento Provinciale di Verona di ARPAV 17 novembre 2022 n. 0101280 e della nota del Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica, Nucleo Operativo Ecologico di Treviso, 17 dicembre 2022 n. prot. 16/10- 59/2021.

Il ricorso va invece accolto nella parte in cui mira all'annullamento dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Legnago 21 dicembre 2022 n. 344.

Le spese seguono la soccombenza nel rapporto tra Chemviron e il Comune di Legnago e sono liquidate come da dispositivo.

Le spese possono invece essere compensate tra Chemviron e il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri in ragione del rigetto della richiesta di estromissione dal giudizio.

Nulla sulle spese rispetto alla posizione di ARPAV che non si è costituita in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo accoglie, e per l'effetto:

- a) annulla l'ordinanza del Sindaco del Comune di Legnago 21 dicembre 2022 n. 344;
- b) condanna il Comune di Legnago, in persona del Sindaco pro tempore, a pagare a Chemviron Italia s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, la somma di € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, se dovuti, e a rifondere il contributo unificato;
- c) compensa le spese tra Chemviron Italia s.r.l. e il Comando Generale dei Carabinieri.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ida Raiola, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere

Andrea Orlandi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Andrea Orlandi

IL PRESIDENTE
Ida Raiola

IL SEGRETARIO