

Publicato il 12/10/2023

N. 01428/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00303/2023 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 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;

Copia rimessa al Consigliere comunale ai sensi dell'art. 45, comma 2, dell'art. 1 n. 267/2000 esclusivamente per usi connessi all'espletamento dell'incarico.

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

*Copia rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 45, comma 2, del  
D.L. n. 261/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.*

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.) / Carenza 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

*Copia rilasciata al Consigliere comunale  
al sens. dell'art. 45, comma 2, del  
T. U. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.*

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

Copia rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del  
D.L. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.

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 intimare (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.

Copia ripescata al Consigliere comunale  
di senso dell'art. 43, comma 2, del  
T.U. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.

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.

Nota rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del  
T.U. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato

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 richieda 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.)

Copia rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del  
T.U. n. 261/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.

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, *Artegodan 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.

Copia rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell’art. 43, comma 2, del  
T.U. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all’espletamento  
del mandato.

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 Chemviron 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 ommesso di approfondire con l'ausilio degli Enti istituzionalmente preposti la questione, motivatamente posta da Chemviron 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

Copia rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del  
T.U. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.

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**

Copia rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del  
T.U. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.

**Avvocato Paolo Roncelli**  
STUDIO LEGALE NARDI E RONCELLI  
Piazza Bertarelli, 1 - 20122 Milano  
TEL. 02.86.24.75 - FAX 02.86.74.26  
Email: [paolo.roncelli@nrlex.it](mailto:paolo.roncelli@nrlex.it)  
PEC: [paolo.roncelli@milano.pecavvocati.it](mailto:paolo.roncelli@milano.pecavvocati.it)

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL VENETO

**RICORSO**

promosso da

**CHEMVIRON Italia S.r.l.**, C.F. 01814810923 e P.IVA 10219290151, con sede in San Pietro di Legnago (VR), via Malon 2, in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione e legale rappresentante *pro tempore* Sig. Reinier Pieter Keijzer, rappresentata e difesa, giusta procura speciale alle liti su foglio separato allegato al presente atto, dall'Avv. Paolo Roncelli (C.F. RNCPLA63P26A794O) e, anche in via disgiunta, dall'Avv. Emanuele Pomini (C.F.: PMNMNL78E10B300T; PEC: [emanuele.pomini@milano.pecavvocati.it](mailto:emanuele.pomini@milano.pecavvocati.it)) e dall'Avv. Barbara Mazzullo (C.F.: MZZBBR76D56A326C; PEC: [barbara.mazzullo@peckalyos.it](mailto:barbara.mazzullo@peckalyos.it)), elettivamente domiciliata presso lo studio e la persona dell'Avv. Paolo Roncelli in Milano, P.zza Bertarelli n. 1, domicilio digitale [paolo.roncelli@milano.pecavvocati.it](mailto:paolo.roncelli@milano.pecavvocati.it)

**contro**

- **Comune di Legnago**, C.F. 00597030238, in persona del Sindaco *pro tempore*, con sede in Legnago (VR), Via XX Settembre 29;
- **Sindaco** del Comune di Legnago, anche quale Ufficiale del Governo, domiciliato per la carica presso Comune di Legnago, con sede in Legnago (VR), Via XX Settembre 29;

**nonché contro, per quanto occorrer possa**

- **ARPAV - Dipartimento Provinciale di Verona – UO Controlli Ambientali**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Verona, Via A. Dominutti 8;
- **ARPAV**, C.F. 92111430283, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Padova, Via Ospedale Civile 24;
- **Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica - Nucleo Operativo Ecologico di Treviso**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Villorba (TV), Viale Gian Giacomo Felissent 63;
- **Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica**, C.F. 97915880583, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, Largo

Copia consegnata al Consiglio di amministrazione  
di Legnago (VR) con nota del 20/09/2020  
L. G. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.

Lorenzo Mossa 8/a;

- **Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri**, C.F. 80236190585, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, Viale Romania n. 45,

**nei confronti di, per quanto occorrer possa,**

- **Provincia di Verona**, C.F. 00654810233 in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Verona, Via Franceschine 10;

- **Regione Veneto**, C.F. 80007580279, in persona del Presidente legale rappresentate *pro tempore*, con sede in Venezia, Dorsoduro 3901;

- **Azienda ULSS 9 Scaligera**, C.F. 02573090236, in persona del legale rappresentate *pro tempore*, con sede in Verona, Via Valverde 42;

- **Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Verona**, C.F. 80015000237, in persona del legale rappresentate *pro tempore*, con sede in Verona, Via S. Maria Antica 1;

**per l'annullamento**

- dell'ordinanza sindacale emanata dal Sindaco del Comune di Legnago Reg. Ord. n. 344 del 21/12/2022 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 (**doc. 1**);

- per quanto occorrer possa e nei limiti di interesse della ricorrente, della nota del Dipartimento Provinciale di Verona di ARPAV prot. n. 0101280 del 17/11/2022, 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*" (**doc. 2**) e della nota del Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica, Nucleo Operativo Ecologico di Treviso prot. n. 16/10-59/2021 del 17/12/2022, prot. del Comune di Legnago n. 56364 del 19/12/2022, avente ad oggetto "*Criticità riscontrate nel corso della verifica eseguita il 16/06/2022 nei confronti della ditta CHEMVIRON ITALIA S.r.l., avente sede in Legnago (VR)*" (**doc. 3**), 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 (**doc. 4**);

### **e per sentire accogliere le seguenti domande**

Voglia l'Ill.mo Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto adito, previa ogni più utile declaratoria del caso e di legge, annullare i provvedimenti impugnati in quanto illegittimi per i motivi di seguito esposti.

Il tutto con vittoria delle spese legali (compreso il contributo unificato e accessori come per legge) in favore della ricorrente Chemviron Italia S.r.l.

\*\*\*\* \*\*

### **PREMESSE**

1. CHEMVIRON ITALIA S.r.l. (di seguito "**Chemviron**") è una società che dal 1929 si occupa, presso lo stabilimento di sua proprietà sito in Comune di Legnago (VR), di recupero e rigenerazione di carbone attivo esausto, svolgendo quindi, tra l'altro, un fondamentale servizio pubblico in materia di acque (rigenerazioni per acquedotti) in favore, prevalentemente, della P.A. (in particolare, gestori di impianti pubblici di potabilizzazione acque). Le attività di rigenerazione riguardano poi, altresì, i carboni esausti provenienti da impianti di trattamento reflui, impianti di recupero solventi, industrie alimentari ed altri.

Si precisa, per quanto di interesse nel presente ricorso, che taluni carboni rigenerati (quelli provenienti da impianti di potabilizzazione e di trattamento acque reflue) contengono anche sostanze perfluoroalchiliche cd. PFAS. Sostanze per le quali non sono previsti, nella normativa vigente, limiti per le emissioni in atmosfera. Ciò in quanto, come noto, i PFAS costituiscono un contaminante presente nelle matrici suolo e falda a causa dell'attività antropica e che, proprio a causa della loro presenza nella falda, determinano la necessità di prevedere specifici trattamenti da parte degli acquedotti pubblici al fine di disinquinare l'acqua dalla loro presenza e renderla disponibile ad uso potabile a servizio della collettività. A tal fine, vengono impiegati nei filtri degli acquedotti i carboni attivi forniti, tra gli altri, anche dalla ricorrente, che costituiscono ad oggi la migliore tecnologia per eliminare la contaminazione da PFAS nelle acque. Periodicamente, i

carboni attivi, una volta esaurita la loro funzione all'interno dei filtri presenti negli acquedotti, vengono fatti oggetto del servizio di estrazione (dai filtri), rigenerazione in appositi forni (quali quelli utilizzati dalla ricorrente) e ricollocamento (negli stessi filtri), fino all'esaurimento del loro ciclo di vita. Trattasi quindi di un servizio non solo avente una valenza sociale e importante per la collettività, riguardando un bene primario come l'acqua potabile, ma che viene svolto da Chemviron impiegando, per la riattivazione dei carboni contaminati da PFAS, una tecnologia avanzata e di provata efficacia.

2. Per lo svolgimento dell'attività di rigenerazione predetta, e quindi per l'esercizio del citato stabilimento, la ricorrente è in possesso di idonea Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), emessa dalla Provincia di Verona nel 2015 (determinazione n. 2471 del 6/07/2015) e di recente oggetto di riesame ai sensi della normativa vigente (determinazione n. 2251 del 16/08/2022).

L'AIA in questione prevede, con riferimento alle emissioni in atmosfera di sostanze PFAS, un periodo di monitoraggio conoscitivo della durata di due anni, rinviando le considerazioni sulla frequenza del monitoraggio al termine del periodo stesso. Più precisamente, il punto 73 dell'Allegato A – 6. Quadro prescrittivo dell'AIA 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)" (doc. 5).*

Tale prescrizione, secondo quanto si legge nel verbale della Conferenza di Servizi del 21/06/2022, è stata inserita a seguito della disponibilità dimostrata dalla ricorrente, *"anche se non vi sarebbero i presupposti"*.

3. L'Arpav, Dipartimento Provinciale di Verona - nell'ambito della Verifica Ambientale Integrata (ex art. 29 decies, comma 3, d.lgs. 152/2006) per il controllo del rispetto delle condizioni e prescrizioni poste dall'AIA stessa - ha svolto, nel corso dell'anno 2022, diversi campionamenti delle emissioni in uscita ai due camini (E03 ed E07) afferenti alle due linee di rigenerazione del carbone esausto, ricercando – oltre agli inquinanti monitorati inclusi nel provvedimento autorizzativo (AIA) – anche l'eventuale presenza di PFAS.

In particolare, nella mattinata del 16/06/2022 sono stati effettuati tre campionamenti al camino

E03 (affidente alla linea di rigenerazione P15); di questi, solamente il primo è risultato essere "fuori scala" rispetto ai campionamenti svolti in precedenza (aprile 2022) e successivamente (luglio 2022).

4. Sempre in data 15/06/2022, contestualmente al campionamento del camino E03 sopra riferito, sono stati effettuati campionamenti per la ricerca di PFAS in aria ambiente in prossimità dello stabilimento (Comune di Legnago, Via Malon presso il cimitero) nonché presso la sede del Dipartimento Provinciale ARPAV di Verona (di seguito "ARPAV"). Da tali campionamenti è emersa una concentrazione di PFAS in aria inferiore ai limiti di quantificazione<sup>1</sup>.

5. ARPAV ha quindi trasmesso agli enti competenti, in data 17/11/2022, con la nota in questa sede impugnata, i rapporti di prova relativi alle emissioni in atmosfera nei quali, tra l'altro: - ha dato atto di un solo campionamento avente una concentrazione di PFAS superiore al limite di rilevazione; - ha suggerito all'autorità competente (ossia la Provincia di Verona) un aggiornamento dell'AIA, volto a prescrivere lo svolgimento dell'attività di rigenerazione di carboni contenenti PFAS solamente nella linea P18 affidente al camino E07 (vale a dire al camino presso il quale non è mai stata rilevata alcuna concentrazione di PFAS superiore al limite di rilevazione); - 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 (VR)" (testo sottolineato nel provvedimento dell'ARPAV).

6. Con comunicazione del 2/12/2022, Chemviron ha immediatamente preso posizione sulla nota dell'ARPAV sopra riferita (**doc. 6**), evidenziando, tra l'altro, la natura "anomala" del primo campionamento rispetto ai due successivi, dal momento che, ove così non fosse, *"nel secondo campionamento non si sarebbe verificato un calo così repentino dei valori misurati ma si sarebbe assistito a una progressiva diminuzione sino a raggiungere nel terzo campionamento i valori minimi"*; inoltre, *"i valori riscontrati nella prima sessione risultano "fuori scala" anche rispetto ai dati rilevati da Arpav con riferimento ai campionamenti al camino E7 svolti in data 20/04/22 e 27/07/22 (,,,) nel momento in cui erano in corso operazioni di rigenerazione carboni attivi esausti"*

<sup>1</sup> La nota ARPAV riporta le seguenti definizioni:

- 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".

- 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".

Copia rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del  
T. C. n. 20/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.

contaminati da PFAS". Quanto precede ha condotto Chemviron a concludere che "non sia ragionevolmente supportata da una sufficiente base di dati la motivazione della richiesta di modifica dell'AIA, con la prescrizione che autorizza la rigenerazione dei carboni esausti contaminati da PFAS solo sulla linea le cui emissioni afferiscono al camino E07, avanzata sulla base di una sola rilevazione (prima sessione di monitoraggio del 16/06/22) che potrebbe essere affetta da risultati anomali per quanto descritto (...)", ricordando altresì che "la stessa Autorità Competente ha prescritto in AIA un periodo di monitoraggio conoscitivo dei PFAS nelle emissioni in atmosfera di due anni al fine di raccogliere una base di dati che possa essere di supporto per valutare le azioni future da intraprendere nel merito al termine di tale periodo".

7. In merito ai campionamenti predetti, con nota del 17/12/2022 si è espresso anche il Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri di Treviso (NOE), richiedendo solamente di ripetere in altre giornate le misurazioni dei camini dello stabilimento Chemviron e le misurazioni in aria ambiente.

8. Al fine di delineare il quadro entro il quale si pongono i provvedimenti impugnati, è doveroso ricordare quindi la recente relazione tecnica "Studio dell'impatto della ditta Chemviron di Legnago sulla qualità dell'aria" (allegato alla relazione che si produrrà - doc. 7) realizzata a cura del Dipartimento Regionale ARPAV Qualità dell'Ambiente – U.O. Monitoraggio Aria in data 28/11/2022 (quindi successivamente al campionamento del 16/06/2022), ove sono riportati gli esiti del monitoraggio della qualità dell'aria svolto da Arpav nel periodo 06/07/2022 - 01/09/2022, riguardanti altresì le attività di monitoraggio delle sostanze PFAS sulle deposizioni atmosferiche. La centralina mobile di rilevamento è stata posizionata, come indicato nella medesima relazione tecnica ARPAV, nel "punto di massima ricaduta delle polveri emesse dalla ditta", e che "coincide col sito dove sono stati eseguiti precedenti campionamenti, nel 2018".

Ebbene, nella relazione tecnica si legge in particolare, per quanto riguarda le sostanze PFAS, che:

- "le misure delle deposizioni sono state sempre inferiori o uguali al limite di quantificazione. Unica eccezione è rappresentata dall'acido PerfluoroButyrico (PFBA), che è presente in tracce: il valore misurato è uguale al limite di quantificazione e non è rilevante. Questo composto, estremamente volatile, può essere associato a molte diverse attività e non è possibile associarlo univocamente all'attività della ditta Chemviron ..."
- "non sono state rilevate tracce di PFAS nelle deposizioni, con l'unica eccezione dell'acido

perfluorobutirico, sostanza associabile ad attività di diversa tipologia (non necessariamente alla ditta Chemviron), e le cui deposizioni sono talmente basse (uguali al limite di quantificazione) da non essere considerate rilevanti".

9. Inaspettatamente, in data 21/12/2022, è stata quindi comunicata l'ordinanza sindacale in questa sede impugnata con la quale è stato ordinato, ai sensi dell'art. 54, comma 2, d.lgs. 267/2000, di "inibire esclusivamente la linea P15 afferente al camino E3 la rigenerazione dei carboni esausti contaminati da PFAS fino alla modifica dell'Autorizzazione Integrata Ambientale da parte dell'ente competente, e/o di valutazioni tecniche di ARPAV a seguito di ulteriori controlli analitici sul camino". Quanto sopra, in base alle affermazioni di cui alle premesse dell'ordinanza, e cioè "ritenuto, in conformità al principio di precauzione, di attuare misure di prevenzione per la tutela della salute pubblica, che limitano la fuoriuscita di PFAS in aria, ovvero inibire la linea P15 afferente al camino E3 per la sola rigenerazione dei carboni esausti contaminati da PFAS";

10. L'odierna ricorrente ritiene illegittima l'ordinanza sindacale sopra riferita, emanata, tra l'altro, in assenza: - delle condizioni e dei presupposti di cui alla normativa vigente per l'emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente; - di un'emergenza sanitaria e/o ambientale, nonché di un grave pericolo per la salute pubblica, tant'è vero che i due enti competenti (ARPAV e NOE) nulla hanno detto su eventuali criticità per la tutela dell'ambiente e della salute (si legge nella nota ARPAV, come sopra visto, che non sono state rilevate concentrazioni significative di PFAS nell'aria) e/o sulla necessità di adottare misure preventive; - di qualsivoglia istruttoria e/o motivazione, anche in riferimento a quanto evidenziato dalla ricorrente nella comunicazione trasmessa in data 2/12/2022; istruttoria che avrebbe sin da subito evidenziato l'anomalia/erroneità del campionamento posto alla base della prescrizione impartita.

Si impugnano quindi in questa sede l'ordinanza ed i provvedimenti nella stessa richiamati per giustificare l'ordine illegittimamente impartito alla ricorrente, anche nella parte in cui prevedono la modifica dell'AIA attualmente vigente e l'effettuazione di monitoraggi con posizionamento della centralina esattamente sottovento rispetto ai camini, il tutto per i seguenti motivi di ricorso.

## DIRITTO

**I. 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**

Contra rilasciata al Consigliere comunale ai sensi dell'art. 43, comma 2, del D.L. n. 267/2000 esclusivamente per usi connessi all'espletamento del mandato.

**applicazione dell'art. 97 Cost. (buon andamento della P.A.) / Carenza di istruttoria e difetto di motivazione.**

L'ordinanza sindacale in questa sede impugnata è stata emessa, così come indicato nelle premesse, ai sensi degli artt. 50 e 54 D.lgs. 267/2000.

Ebbene, in ragione delle norme ora citate, il Sindaco può emettere ordinanze contingibili e urgenti quale quella ora in discussione "in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale" (art. 50, comma 5), o di "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" (ancora art. 50, comma 5) o ancora "al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana" (art. 54, comma 4). Con la precisazione che i provvedimenti concernenti l'incolumità pubblica "sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità ..., ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, ..., o di violenza, ..." (art. 54, comma 4 bis). (sottolineature aggiunte)

Come noto, devono quindi ricorrere i presupposti della contingibilità e dell'urgenza, "ove per contingibilità si intende una situazione eccezionale e imprevedibile cui non sia possibile far fronte con i mezzi previsti in via ordinaria dell'ordinamento, richiamandosi così l'accidentalità, l'imprescindibilità e l'eccezionalità della situazione verificatasi che non permette di fronteggiare l'emergenza con i rimedi ordinari; per urgenza s'intende, viceversa, la necessità di provvedere immediatamente per scongiurare il pericolo. [...]

In altri termini, tale provvedimento atipico, di natura eccezionale, previsto per fronteggiare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, non può essere utilizzato ai fini della cura di esigenze prevedibili e ordinarie e deve essere giustificato dalla sussistenza di situazioni eccezionali ed impreviste, incompatibili con i tempi occorrenti per l'espletamento degli ordinari procedimenti e con l'utilizzo dei provvedimenti tipizzati previsti dall'ordinamento giuridico" (cfr.: TAR Puglia, Lecce, sez. I, 9 ottobre 2013, n. 2098). [...]

... sia che il potere sindacale esercitato voglia riportarsi all'art. 50 TUEL (emergenze sanitarie a carattere locale) sia che - a fortiori - lo si intenda riferito ai gravi pericoli per l'incolumità pubblica, che giustificherebbero la veste "governativa" del Sindaco procedente, tale potere (atipico e residuale) può essere esercitato soltanto per affrontare situazioni di carattere eccezionale ed

impreviste, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità e unicamente in presenza di un preventivo accertamento della situazione che deve fondarsi su prove concrete e non su mere presunzioni, e neppure su mere segnalazioni di privati (T.A.R. Piemonte, sez. I, 27 giugno 2013, n. 843 ; id., sez. II, 12 giugno 2009, n. 1680; TAR Puglia, Bari, sez. III, 26 agosto 2008, n. 1986). (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, 3 marzo 2021, n. 1457). (sottolineature aggiunte)

Anche il Consiglio di Stato (sez. V, 10/11/2022, n.9846) ha rilevato che "Sul tema, la giurisprudenza ha unanimemente osservato che "i presupposti per l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente risiedono nella sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, nonché nella provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti, nella proporzionalità del provvedimento, non essendo pertanto possibile adottare ordinanze contingibili e 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 (cfr. Cons. Stato, II, 11 luglio 2020, n. 4474; conforme, III, 29 maggio 2015, n. 2697)". (sottolineature aggiunte).

Nel caso di specie, tuttavia, **non ricorrono i presupposti** sopra indicati per la legittima emanazione di ordinanze sindacali quale quella per cui è causa.

Si consideri infatti che:

**a) non** si è in presenza di alcuna emergenza sanitaria o di igiene pubblica, non vi sono gravi pericoli che minacciano l'integrità fisica della popolazione. Sul punto, oltre a richiamare quanto detto (o meglio non detto) nelle note degli enti competenti richiamati nell'ordinanza stessa, si rimanda a quanto si illustrerà nel prosieguo del presente ricorso (quarto motivo);

**b) non** ricorrono pertanto i necessari presupposti della contingibilità ed urgenza. Si consideri, del resto, che l'ordinanza è stata emanata dopo ben 6 mesi dall'unico campionamento (anomalo ed errato come si dirà) che ha evidenziato un esito "fuori scala" e dopo circa un mese dalla relazione tecnica ARPAV sopra citata che ha evidenziato l'insussistenza di criticità per la qualità dell'aria in ragione dell'attività produttiva svolta da Chemviron;

**c) l'ordinanza nulla dice** in merito a quanto rilevato alle lett. a) e b) che precedono, non identifica né dimostra in alcun modo la sussistenza dei presupposti ivi citati; in particolare, non viene individuata quale sia la situazione concreta di pericolo per la salute che il Sindaco si sarebbe trovato a dover fronteggiare, né si fornisce alcuna spiegazione al riguardo, essendosi con tutta

evidenza in presenza di mere ipotesi e presunzioni fondate su affermazioni di principio che non trovano alcun riscontro neppure nelle relazioni ARPAV e NOE su cui l'ordinanza si è fondata;

d) nulla in tal senso si rinviene, come detto, nei documenti del Dipartimento Provinciale di Verona di ARPAV e dei NOE, richiamati nell'ordinanza. Tali enti (competenti in materia ambientale), in particolare, e come visto in premessa, affermano: - non esservi concentrazioni significative di PFAS in aria (cfr. nota ARPAV); - la necessità di effettuare ulteriori campionamenti (nota NOE), con ciò implicitamente evidenziando l'impossibilità e l'inopportunità di trarre conclusioni dall'unico campionamento "anomalo" (come meglio si esporrà in seguito). Nulla dicono, invece, circa eventuali emergenze ambientali o sanitarie, danni per l'igiene e la salute pubblica, gravi pericoli per l'integrità fisica o altro; né richiedono a qualsivoglia autorità competente (ivi compreso il Sindaco, e nonostante fosse tra i destinatari delle citate note) l'adozione di eventuali misure preventive urgenti. Né potrebbero, posto che tali emergenze non vi sono, come evidenziato anche dalla relazione tecnica ARPAV del 28/11/2022 (*Studio dell'impatto della ditta Chemviron di Legnago sulla qualità dell'aria*) più volte citata;

e) quanto sopra, e quindi l'inesistenza di ragioni per le quali emettere un'ordinanza quale quella ora impugnata, è confermato altresì dal fatto che, nell'ordinanza stessa, si richiama genericamente e solamente il principio di precauzione;

f) tale principio, tuttavia, non è sufficiente a giustificare l'ordinanza sindacale in questa sede contestata. A tale proposito, è doveroso richiamare quanto affermato dalla giurisprudenza e cioè che il principio di precauzione "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", come rilevato dalla giurisprudenza" (Cons. Stato, sez. IV, 11 gennaio 2021 n. 344); (sottolineatura aggiunta)

g) la stessa ARPAV, nella propria nota, a fronte dell'unico campionamento "fuori scala" suggerisce solamente che l'autorità competente (ossia la Provincia di Veronea, e non il Comune di Legnago) valuti di modificare l'autorizzazione di stabilimento, evidentemente mediante l'unico mezzo idoneo a tal fine offerto dall'ordinamento, ossia il procedimento di riesame dell'AIA ai sensi degli artt. 29-bis e ss del D.Lgs. 152/2006; in questo modo confermando, nel caso di specie, l'assenza anche del presupposto della contingibilità richiesto dalla normativa per l'adozione dell'ordinanza in questione.

L'ordinanza con la quale è stato inibito l'utilizzo del camino E03 e della relativa linea di

rigenerazione è pertanto palesemente illegittima.

**II. 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.**

Sotto diverso profilo, è necessario evidenziare come, in assenza dei presupposti per l'emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente, il Sindaco non potesse certo emettere un provvedimento quale quello di cui ora si discute. L'organo in questione, infatti, non ha competenza in materia ambientale.

L'ordinanza qui contestata è stata quindi emessa da soggetto carente del relativo potere o comunque incompetente ed è pertanto nulla e/o annullabile.

Non solo, è evidente nel caso di specie, altresì, lo sviamento posto che l'ordinanza è emanata tanto ai sensi dell'art. 50 quanto dell'art. 54. Trattasi, tuttavia, – fermo restando che, nel caso di specie, per entrambi non sussistono i necessari presupposti – di provvedimenti diversi tra loro e che non possono essere emanati in via “cumulativa” con un'unica ordinanza. Non si comprende, del resto, neppure il riferimento riportato nel provvedimento impugnato all'art. 54, comma 2, D.lgs. 267/2001.

Nel caso in cui l'ordinanza sia stata emanata ai sensi dell'art. 54, manca poi la necessaria preventiva comunicazione al Prefetto come disposto dal comma 4 della norma ora citata.

**III. 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.).**

**III.1.** L'ordinanza sindacale in questa sede impugnata è quindi, in ragione di quanto già esposto in precedenza, meritevole di annullamento in ragione della **grave carenza (per non dire inesistenza) di istruttoria.**

A tale proposito, è doveroso rilevare quanto rilevato dalla giurisprudenza in merito alle ordinanze contingibili e urgenti e cioè che trattandosi di “*atti che costituiscono una deviazione dall'ordinario potere riconosciuto al Sindaco, alla base dell'emanazione dell'ordinanza extra*

*ordinem deve porsi un adeguato supporto motivazionale non solo di tipo estrinseco, vale a dire di mera esteriorizzazione delle cause di pericolo e/o eccezionalità dell'evento, ma anche di tipo intrinseco, ovvero corredato da un'adeguata istruttoria, sulla base dei dati tecnici in possesso dell'amministrazione, da condursi secondo un accertamento fondato su prove concrete e non su mere presunzioni (cfr.: T.A.R. Umbria, 29 agosto 2013, n. 451; Cons. di St., sez.VI. 13 giugno 2012, n. 3490)" (così la citata decisione del T.A.R. Campania n. 1457/2021; in senso conforme, ex multis, cfr. T.A.R. Piemonte, sez. II, 25/08/2022, n.718). (sottolineatura aggiunta)*

Nel caso di specie, tuttavia, l'adeguata istruttoria è mancata, non essendo stata verificata e dimostrata, tra l'altro, 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, essendo viceversa emerso dalla stessa nota ARPAV proprio il contrario.

Il Sindaco, infatti, senza nulla accertare e senza chiedere previamente accertamenti e/o approfondimenti in tal senso agli enti competenti, si è limitato a richiamare: - le note di ARPAV e dei NOE indicate nell'epigrafe del presente ricorso che, come già evidenziato, non hanno evidenziato alcun grave pericolo. Anzi, la nota di ARPAV ha affermato (sottolineando la relativa frase) 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 (VR)"; - il principio di precauzione.

L'ordinanza impugnata, del resto e come meglio si dirà nel prosieguo, non può certo considerarsi adeguatamente istruita in ragione dell'unico campionamento citato nelle note predette che, considerato l'esito "anomalo" riportato, è errato / non significativo. Circostanza, quest'ultima, immediatamente riferita dalla ricorrente nella comunicazione del 2/12/2022 trasmessa all'indomani della comunicazione da parte di ARPAV dei rapporti di prova ma sulla quale non è stato svolto alcun approfondimento.

Analoghe considerazioni circa la carenza di istruttoria valgono altresì, per quanto occorrer possa, in relazione alla proposta n. 30316 di ordinanza sindacale redatta dal dirigente del Settore 3 Lavori Pubblici, Urbanistica e Ambiente.

### **III.2. Il provvedimento è poi privo di un'idonea motivazione.**

Fatto salvo il generico richiamo al principio di precauzione, infatti, l'ordinanza non illustra le motivazioni alla base dell'ordine impartito alla ricorrente. In particolare, non sono spiegati i motivi

per i quali la concentrazione rilevata nel primo campionamento al camino E03 nella giornata del 16/06/2022 sia di per sé idonea a costituire un pericolo per la salute; così come del tutto assente è la motivazione in merito al carattere indispensabile del divieto immediato e non dilazionabile imposto alla ricorrente con l'ordinanza in questione.

A tale proposito, è stato affermato 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" (cfr. citato Cons. Stato n. 344/2021, sottolineature aggiunte).*

Motivazioni ancor più necessarie considerate le note degli enti competenti che non hanno evidenziato il ricorrere di situazioni necessitanti l'adozione di misure preventive del tipo adottato dal Comune; anzi hanno specificato (cfr. nota ARPAV) l'assenza di concentrazioni significative di PFAS in aria.

L'ordinanza, inoltre, nulla dice in relazione alle osservazioni formulate dalla ricorrente nella nota del 2/12/2022 o, ancora, in merito agli esiti della recente relazione tecnica ARPAV del 28/11/2022 che ha escluso impatti sulla qualità dell'aria, anche per quanto concerne i PFAS, da parte dello stabilimento Chemviron.

Anche sotto i profili ora esposti (carenza di istruttoria e difetto di motivazione) il provvedimento è pertanto meritevole di annullamento.

#### **IV. 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.**

Fermo tutto quanto sopra esposto, già di per sé idoneo a dimostrare l'illegittimità dei

provvedimenti impugnati, questi ultimi sono comunque illegittimi ed errati anche nel merito, non sussistendo come già detto elementi in base ai quali sostenere la sussistenza di un'emergenza sanitaria e/o ambientale, di un grave pericolo all'integrità fisica delle persone, della necessità di intervenire con un provvedimento di inibitoria *sine die* (come verrà più avanti illustrato).

Non vi sono quindi ragioni per inibire alla ricorrente lo svolgimento della propria attività produttiva presso la linea di rigenerazione (15) collegata al camino 03.

Si consideri, sul punto, quanto segue, senza con ciò voler invertire l'onere della prova a carico della P.A. nel momento in cui emana un provvedimento quale quello per cui è causa.

**IV.1.** E' doveroso rilevare, innanzitutto, come l'esito del campionamento dal quale è risultato il superamento dei limiti di rilevazione per i PFAS sia anomalo / errato, come esposto già nella comunicazione della ricorrente del 2/12/2022 e, ora, nella relazione tecnica che si produrrà in giudizio unitamente al ricorso (**doc. 7**).

Più precisamente, l'anomalia / erroneità dell'esito emerge dall'andamento dei campionamenti svolti in data 16/06/2022 presso lo stabilimento di Chemviron. Come già rilevato, infatti, solo l'esito del primo campionamento svolto nella data indicata è assai diverso rispetto agli altri due: solamente il primo, infatti, risulta "fuori scala", mentre il secondo ed il terzo hanno valori significativamente inferiori (come indicato anche nella nota dei NOE). Sennonché, i valori rilevati dovrebbero essere costanti per tutto il periodo della rigenerazione considerato che: - nelle tre sessioni di campionamento il lotto del carbone esausto in rigenerazione all'interno del forno è stato il medesimo; - la temperatura della camera di combustione del camino E3 è sempre stata superiore ai 1.100°C (come previsto nell'AIA); - il processo di rigenerazione agisce determinando il desorbimento delle sostanze trattenute nel carbone attivo esausto in maniera costante per tutto il tempo della rigenerazione.

In altre parole, in ragione di quanto sopra è del tutto anomalo che il primo campionamento diverga in maniera così significativa dai successivi campionamenti svolti nella medesima mattinata. L'esito del primo campionamento è pertanto stato chiaramente influenzato da probabili errori commessi nelle attività di campionamento. Ragione per la quale, pertanto, non si poteva certo emanare un'ordinanza quale è quella di specie, senza prima effettuare ulteriori attività istruttorie (sul punto si ritornerà nel prosieguo).

**IV.2.** Sotto diverso profilo, deve tenersi conto del fatto che ad oggi:

- non sono definiti metodi normati ufficiali e convalidati per il campionamento e analisi dei PFAS nelle emissioni in atmosfera;
- non esistono riferimenti normativi riguardanti limiti delle concentrazioni delle sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) alle emissioni in atmosfera e non sono stati definiti standard di qualità nella matrice aria per tali sostanze;
- la tecnologia impiegata da Chemviron per la riattivazione dei carboni contaminati da PFAS è una tecnologia di provata efficacia.

Anche in ragione di quanto sopra, l'AIA rilasciata alla ricorrente, come anticipato in premessa, si limita, con riferimento ai composti PFAS, a prescrivere lo svolgimento di un monitoraggio conoscitivo della durata di due anni, demandando le considerazioni del caso al termine del detto periodo di monitoraggio. Allo stato, peraltro, in mancanza di metodiche ufficiali validate per il campionamento e le analisi dei PFAS nelle emissioni in atmosfera, la ricorrente è in attesa di conoscere da ARPAV le specifiche sulle metodiche (Metodo interno ARPAV), non solo da impiegare nei monitoraggi da svolgere per il periodo di due anni, ma anche al fine di garantire la possibilità di effettuare le necessarie controanalisi in caso di campionamenti da parte dell'autorità di controllo.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, è evidente l'erroneità e l'illogicità dei provvedimenti impugnati che, sulla base di un campionamento anomalo ed in assenza di limiti di concentrazione per le sostanze PFAS e di metodi validati per il campionamento e le analisi di dette sostanze nelle emissioni in atmosfera, addirittura inibiscono, in ragione di presunte (inesistenti) emergenze, l'utilizzo di parte dello stabilimento (linea di rigenerazione 15 e camino E03 per la riattivazione dei carboni contenenti PFAS), nonostante, oltretutto, nello stabilimento Chemviron vengano impiegate le migliori tecnologie per la rigenerazione dei carboni attivi contaminati da PFAS. La stessa Autorizzazione Integrata Ambientale, del resto, prevede per tali sostanze solamente lo svolgimento di monitoraggi (non potendo prescrivere il rispetto di limiti di concentrazione che ... non esistono) e davvero non si comprende come si possa ora ritenere legittima l'ordinanza di cui si discute.

**V. 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.**

I provvedimenti impugnati sono quindi illegittimi per le seguenti ulteriori ragioni.

**V.1.** Innanzitutto, l'ordinanza è altresì meritevole di annullamento con riferimento all'assenza di un limite temporale di efficacia del provvedimento di inibitoria, avendo il Sindaco deciso di inibire l'attività produttiva "*fino alla modifica dell'Autorizzazione Integrata Ambientale da parte dell'autorità competente*".

Trattasi infatti di un riferimento temporale non provvisorio (come dovrebbe essere nella natura delle ordinanze contingibili e urgenti) e, soprattutto, privo di confini definiti. Innanzitutto, l'apertura di un nuovo procedimento di modifica dell'AIA Chemviron è solo eventuale, in quanto lasciata alla decisione dell'autorità competente in materia di AIA (ossia la Provincia di Verona, e non il Comune di Legnago), potendosi in concreto verificare l'assurda quanto illegittima situazione in cui l'ordinanza in questione assuma una validità *sine die*. Si consideri inoltre, e a titolo esemplificativo, che l'AIA ora in possesso di Chemviron è stata appena riemessa in data 16/08/2022 dopo una lunga istruttoria; circostanza che fa ritenere come l'eventuale (e come detto non dovuta) apertura di un nuovo procedimento di modifica dell'autorizzazione stessa non potrà in ogni caso avvenire in tempi brevi, anche considerando la già rilevata (dagli enti stessi, proprio in sede di riesame dell'AIA) opportunità di effettuare un monitoraggio per un periodo di tempo significativo (due anni).

**V.2.** In aggiunta a quanto precede, si rileva quindi ed in ogni caso come nel caso di specie non debba essere comunque apportata modifica alcuna all'Autorizzazione Integrata Ambientale (e anche sotto questo profilo si impugna la nota ARPAV del 17.11.2022). Si tratta infatti di richiesta illegittima e comunque manifestamente illogica.

Si consideri che, come già evidenziato, l'AIA in questione non contiene (né potrebbe contenere) prescrizioni relative ad eventuali limiti di concentrazione delle sostanze PFAS posto che, allo stato, tali limiti non sono previsti dalla normativa, né sono previsti metodi di campionamento ed analisi validati. L'AIA, invece, demanda qualsivoglia considerazione sull'argomento agli esisti di un monitoraggio della durata di due anni. Infatti, proprio per i motivi che precedono (assenza di limiti e di metodi di campionamento validati) l'AIA non prevede nulla al di là di una regolare attività di monitoraggio e solo al termine della stessa potranno essere fatte valutazioni attendibili.

16. Copia rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del  
T. U. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.

E' pertanto evidente come non si possa ora pretendere di modificare l'AIA dopo l'esito (anomalo ed errato, come sopra esposto) di un solo campionamento.

Come meglio esposto nella relazione tecnica che si produrrà, del resto, gli studi ARPAV svolti negli ultimi anni circa gli effetti delle emissioni delle attività di Chemviron sulla qualità dell'aria nei pressi del sito (cfr., in particolare e tra l'altro, la relazione tecnica ARPAV n. 01/2020 "Studio dell'impatto sull'inquinamento atmosferico della ditta Chemviron di Legnago" – prot. 2020-022038 / U del 04/03/2020 e il citato "Studio dell'impatto della ditta Chemviron di Legnago sulla qualità dell'aria" realizzato a cura del Dipartimento Regionale ARPAV Qualità dell'Ambiente – U.O. Monitoraggio Aria in data 28/11/2022, ed altri) hanno evidenziato che le sostanze PFAS sono sempre inferiori al limite di rilevabilità strumentale e del metodo utilizzato da ARPAV per la misura di tali inquinanti.

Non sussistono pertanto ragioni per prescrivere una modifica dell'AIA e per ricondurre quindi, a tale modifica, il termine finale (incerto) di validità dell'ordinanza sindacale. Analoga considerazione vale con riferimenti alle eventuali ulteriori valutazioni tecniche a cura di ARPAV.

**V.3.** Altresì illogica è, del resto, la richiesta, contenuta nella nota dei NOE, di effettuare monitoraggi della qualità dell'aria della durata di 24 ore "esattamente sottovento" dal momento che non è possibile conoscere a priori la direzione del vento che peraltro, nell'arco temporale indicato, è generalmente variabile. I monitoraggi svolti nelle giornate del 15 e 16 giugno 2022 cui si fa riferimento nella nota NOE, del resto, sono stati correttamente svolti nell'area di massima ricaduta delle emissioni dai camini come individuata da ARPAV (cfr. relazione tecnica n. 01/2020 di ARPAV "Studio dell'impatto sull'inquinamento atmosferico della ditta Chemviron di Legnago" – prot. 2020-022038/U del 04/03/2020). Anche sotto tale profilo, i provvedimenti impugnati risultano del tutto illegittimi.

**VI. 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.**

L'ordinanza è manifestamente illogica e sproporzionata.

Si consideri che, a fronte dell'esito di un unico campionamento evidentemente

anomalo/errato, il Sindaco ha inibito, *sine die*, alla ricorrente l'utilizzo di una linea di rigenerazione e del relativo cammino per la rigenerazione dei carboni provenienti dagli acquedotti pubblici, che rappresentano la gran maggioranza dei materiali trattati da Chemviron presso lo stabilimento di Legnago. Si tratta quindi di un servizio avente anche una valenza sociale ed importante per la collettività, riguardando un bene primario come l'acqua potabile.

Questo determina un rilevante danno in capo alla ricorrente dal momento che l'attività produttiva, dovendo svolgersi mediante una sola linea di rigenerazione, subirà riduzioni e/o rallentamenti. Circostanze, queste, che impatteranno sul servizio di rigenerazione svolto da Chemviron in favore di amministrazioni pubbliche, con conseguenti possibili ritardi e/o inadempimenti contrattuali e penali che potrebbero riflettersi sul possesso, in capo alla ricorrente, dei requisiti di moralità per la partecipazione alle gare pubbliche.

Ebbene, le limitazioni in questione appaiono illogiche (per non dire sviate o, ancora, "vessatorie") e comunque gravemente sproporzionate considerato che, per tutte le ragioni già esposte, nel caso di specie non vi è un'emergenza ambientale e/o sanitaria e il provvedimento va a limitare quello che a tutti gli effetti è un servizio di pubblica utilità.

Quanto sopra è confermato dalla giurisprudenza che ha rilevato, in relazione alle ordinanze quale quella ora in discussione, che "l'atipicità contenutistica di tali provvedimenti, che deroga al principio di legalità sostanziale per consentire maggiore duttilità all'azione dell'ente locale, si giustifica, all'esito di un complessivo bilanciamento dei valori che consideri tutti gli interessi e le emergenti fonti di pericolo, dovendo comunque essere rispettati il principio sia di ragionevolezza che di proporzionalità.

*Il primo postula la coerenza tra la valutazione compiuta e la decisione adottata (rispettivamente, la coerenza tra decisioni comparabili), laddove il principio di proporzionalità esige che gli atti amministrativi non debbono andare oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato.*

*Qualora si presenti una scelta tra più opzioni, la pubblica amministrazione deve dunque ricorrere a quella strettamente necessaria a raggiungere gli scopi prefissati mediante una valutazione che consideri anche l'impatto della disposta misura su altri interessi rilevanti al pari di quello cui è finalizzato il potere esercitato, di talché la proporzionalità comporta un giudizio di adeguatezza del mezzo adoperato rispetto all'obiettivo da perseguire nonché una valutazione della sua portata e della necessità delle misure adottate in rapporto alla concreta situazione fattuale destinata ad*

*essere incisa.*

*Tali criteri valutativi s'impongono in modo particolarmente rigoroso nel sindacato in ordine alla legittimità di un potere di natura eccezionale, quale appunto quello attribuito al Sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti" (cfr. citato T.A.R. Campania n. 1457/2021). (sottolineature aggiunte)*

Si consideri, poi, come per le sostanze PFAS non vi siano limiti di concentrazione fissati dalla normativa vigente né metodi di analisi e campionamento riconosciuti e validati.

Nel caso di specie è del tutto evidente l'assoluta assenza di ragionevolezza e proporzionalità del provvedimento impugnato, anche solo ove si consideri l'incoerenza tra la valutazione della situazione compiuta nella nota di ARPAV (fatta propria dal Sindaco tramite richiamo nell'ordinanza), ossia rimandare ogni decisione al procedimento ordinario di aggiornamento dell'AIA, e la decisione adottata con l'ordinanza (ossia inibire sin da subito e senza un limite temporale definito l'utilizzo della linea P15 dello stabilimento); sotto altro aspetto, è del pari evidente la totale assenza di adeguatezza del mezzo adoperato (inibitoria *sine die*) rispetto all'obiettivo da perseguire, essendo l'ordine incongruente e sproporzionato alla situazione di (solo presunto!) pericolo da arginare.

L'ordinanza in questa sede contestata appare poi sproporzionata ed abnorme anche in considerazione di quanto previsto, ad esempio, dalla normativa vigente in caso di violazione delle prescrizioni dell'AIA (cfr. l'art. 29 *decies* D.lgs. 152/2006 il cui comma 9 dispone, ferma l'applicazione delle sanzioni *ex lege*, la diffida per l'eliminazione delle inosservanze e la diffida e contestuale sospensione, ma solo in caso di pericolo immediato per la salute umana o l'ambiente o nel caso in cui le violazioni siano reiterate due volte).

\*\*\*\*\*

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, i provvedimenti in questa sede impugnati dovranno essere annullati. I motivi di ricorso valgono quindi nei confronti di tutti gli atti impugnati, indicati nell'epigrafe del presente ricorso, comprese quindi e tra l'altro, per quanto occorrer possa, la nota dell'ARPAV del 17.11.2022 e quella dei NOE sulle quali si basa l'ordinanza sindacale in questa sede contestata e la proposta di ordinanza sindacale.

**Per tutti i motivi sopra esposti**

Comunicata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del  
D.L. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.

si chiede che l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto adito, previa ogni più utile declaratoria, voglia accogliere il ricorso e le domande in esso formulate e pertanto annullare gli atti ed i provvedimenti impugnati, indicati in epigrafe, in quanto illegittimi per tutti i motivi esposti.

Con vittoria di spese legali (compreso contributo unificato), oltre accessori, spese, IVA e C.P.A., per la società CHEMVIRON ITALIA S.r.l.

Con ogni riserva e salvezza.

Si provvede al versamento del contributo unificato pari a 650,00 euro.

Si producono documenti come da separato elenco.

Milano, 16 febbraio 2023

Avv. Paolo Roncelli

**Paolo  
Roncelli**

Firmato digitalmente  
da Paolo Roncelli  
Data: 2023.02.16  
17:24:30 +01'00'

Avv. Barbara Mazzullo

Avv. Emanuele Pomini

**Emanuel  
e Pomini**

Firmato digitalmente  
da Emanuele Pomini  
Data: 2023.02.16  
17:23:28 +01'00'



## CITTA' DI LEGNAGO

AMBIENTE - ESPROPRI  
Via XX Settembre 29 - 37045 Legnago (Verona)

*Conià rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del  
T.U. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.*

Reg. Ord. n.344 del 21/12/2022

prot. n.

### ORDINANZA SINDACALE

**OGGETTO: CONTENIMENTO DELLE SOSTANZE PFAS NELL'ARIA. MISURE DI PREVENZIONE IN UNITA' PRODUTTIVA NEL COMUNE DI LEGNAGO.**

#### IL SINDACO

Premesso che lo stabilimento Chemviron Italia srl, sito in via Malon, 2 svolge attività di rigenerazione di carbone esausto proveniente da impianti di trattamento reflui, da impianti di recupero solventi, da impianti di potabilizzazione e industrie alimentari;

Dato atto che la ditta per l'esercizio dello stabilimento è in possesso dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata dalla Provincia di Verona con Determinazione n. 2251 del 16/08/2022, per le attività IPPC (Allegato VIII alla parte II del D.Lgs 152/06 e s.m.i.) di categoria:

- 5.1.h: smaltimento o recupero di rifiuti pericolosi, con capacità di oltre 10 Mg al giorno, che comporta il ricorso ad una o più delle seguenti attività: recupero dei prodotti che servono a captare le sostanze inquinanti;
- 5.5: accumulo temporaneo di rifiuti pericolosi non contemplati al punto 5.4 prima di una delle attività elencate ai punti 5.1, 5.2, 5.4 e 5.6 con una capacità totale superiore a 50 Mg, eccetto il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono generati i rifiuti.

Preso atto che tale realtà industriale per la peculiarità del processo produttivo rigenera materie prime contenenti anche sostanze PFAS (carboni esausti provenienti da impianti di trattamento acque reflue e di potabilizzazione);

Dato atto che l'impianto è soggetto a Verifica Ambientale Integrata da parte di ARPA, ai sensi del comma 3 dell'art. 29-decies del D.Lgs 152/2006 e s.m.i..

Vista la nota di trasmissione delle risultanze dell'ispezione ambientale integrata, secondo il D.Lgs 152/06 e s.m.i., trasmessa dal Dipartimento Provinciale di Verona di ARPAV del 17/11/2022, prot. n. 51642, dalla quale si evince che, nell'ambito delle rilevazioni analitiche presso il camino E3 afferente alla linea di

produzione P15, i risultati dei campionamenti alle emissioni evidenziano una concentrazione di PFAS superiore al limite di quantificazione, e che le rilevazioni effettuate presso il camino E7 afferente la linea di produzione P18, rilevano una concentrazione di PFAS inferiore al limite di rilevazione;

Atteso che con la stessa nota l'Agenzia, alla luce dei risultati analitici dei campionamenti eseguiti alle emissioni in uscita dal camino E07 (forno P18) e dei risultati analitici dei campionamenti eseguiti in uscita al camino E03 (forno P15), evidenzia la presenza di sostanze PFAS superiori al limite di rilevazione al camino E3, e pertanto la necessità che la Provincia aggiorni l'Autorizzazione Integrata Ambientale inserendo una prescrizione che autorizzi la rigenerazione dei carboni contaminati da PFAS solo nella linea P18 afferente al camino E07, e l'esigenza di monitorare la temperatura del forno, ed effettuare le operazioni di carico adottando gli accorgimenti necessari per limitare l'abbassamento di temperatura;

Vista la successiva nota del Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica Nucleo Operativo Ecologico di Treviso, del 19/12/2022 prot. n. 56364, con la quale, sulla scorta delle risultanze ARPAV ritiene opportuno ripetere le misurazioni dei camini E3/E7 in altre giornate in cui vi sia la certezza che all'interno dei forni sia presente carbone contaminato da PFAS;

Ritenuto, in conformità al principio comunitario di precauzione, di attuare misure di prevenzione per la tutela della salute pubblica, che limitano la fuoriuscita di PFAS in aria, ovvero inibire la linea P15 afferente al camino E3 per la sola rigenerazione dei carboni esausti contaminati da PFAS, come rilavato da ARPA nella nota di cui sopra;

Visto l'art. 50 del T.U. sull'ordinamento degli Enti Locali adottato con D.Lgs. 18 Agosto 2000 n. 267;

Visto l'art. 54, comma 2 del D.Lgs. n. 267/2000 e riconosciuta l'urgenza di provvedere in merito;

#### O R D I N A

alla Chemviron Italia srl, con sede, con sede operativa in via Malon n. 2 del Comune di Legnago (VR), dalla data di pubblicazione del presente provvedimento, di:

**inibire esclusivamente la linea P15 afferente al camino E3 la  
rigenerazione dei carboni esausti contaminati da PFAS**

fino alla modifica dell'Autorizzazione Integrata Ambientale da parte dell'ente competente, e/o di valutazioni tecniche di ARPAV a seguito di ulteriori controlli analitici sul camino.

#### D I S P O N E

la notifica del presente provvedimento alla Chemviron Italia srl, con sede, con sede operativa in via Malon n. 2;  
la trasmissione della presente ordinanza: all' Aulss 9 Scaligera, all'ARPA, alla Provincia di Verona, al Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica Nucleo Operativo Ecologico di Treviso, al Comando di Polizia Locale e resa nota a tutti i cittadini con pubblicazione all'Albo Pretorio ed inserzione

nel sito internet del Comune al fine di garantirne la divulgazione;

INFORMA

che, ai sensi dell'art. 3, comma 4 della legge n. 241/1990, avverso il presente provvedimento, è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale entro 60 giorni dalla pubblicazione, ovvero ricorso straordinario al Presidente della Repubblica entro 120 giorni dalla pubblicazione.

RENDE NOTO

di prendere atto che l'ing. Giacomo Masiero in virtù del Decreto Sindacale n. 41175 del 28/10/2020 di conferimento di incarico dirigenziale del Settore 3 Lavori Pubblici, Ambiente e Servizio Informatico comunale, attesta la conformità del presente provvedimento alla legislazione statale e regionale ed, ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge 7 agosto 1990, n° 241,

Legnago, li 21/12/2022

IL SINDACO  
F.to Graziano Lorenzetti

*Copia rilasciata al Consigliere comunale  
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del  
T.U. n. 267/2000 esclusivamente  
per usi connessi all'espletamento  
del mandato.*

