

## Ordinanze contingibili ed urgenti o "politico-dispositive"?

di **Andrea Quaranta**<sup>1</sup>

Tutti parlano della (di per sé) complessa vicenda relativa all'ILVA di Taranto, resa complicata dai burocratici e macchinosi procedimenti autorizzatori, a loro volta sclerotizzati dalle contraddizioni con le quali le pubbliche amministrazioni (non sempre ma) spesso infarciscono gli *iter* autorizzatori, che possono durare anche anni, a dispetto delle tempistiche stabilite dalla legge (e imposte dal buon senso: per dirne una, se un'autorizzazione viene rilasciata ad anni di distanza dalla richiesta, le migliori tecnologie disponibile sulle quali, in ipotesi, la stessa si fondava, sono diventate se non obsolete, di sicuro non più così performanti...): ognuno, invece di "fare la sua parte" (tutelare l'ambiente e la salute dei cittadini, contemperandoli con la tutela dell'iniziativa economica, il legislatore; applicazione coerente e contestualizzata delle normative, le amministrazioni procedente; rispetto delle regole, gli operatori del settore interessati), si limita, più spesso di quanto potrebbe anche essere fisiologico, "a dire la sua".

Anche il Sindaco *pro tempore* di Taranto non ha "potuto fare a meno" di "dire la sua", emanando un'ordinanza contingibile ed urgente con la quale ha ingiunto all'ILVA di porre in essere, con urgenza, nel proprio stabilimento siderurgico di Taranto, le misure idonee a scongiurare il pericolo alla salute pubblica.

Prima di analizzare il caso *de quo*, occorre fare due premesse.

La prima è volta ad evidenziare il ruolo ricoperto dal Sindaco in materia ambientale che – in attesa di un compiuto (e, ci si augura, coerente) federalismo, che attribuisca alle amministrazioni locali più poteri (e responsabilità) – *inter alia*:

1. quale **autorità locale**, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, può emanare ordinanze contingibili ed urgenti;
2. quale **ufficiale del Governo**, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

A tale, ultimo, proposito, la giurisprudenza:

---

<sup>1</sup> Articolo pubblicato su "Il quotidiano IPSOA, professionalità quotidiana"

- amministrativa ha sottolineato in numerose occasioni che, il ricorso allo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente, o anche avente valenza ambientale, giustifica l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento unicamente in presenza di un'"urgenza qualificata", in relazione alle circostanze del caso concreto, che deve essere debitamente esplicitata in specifica motivazione sulla necessità e l'urgenza di prevenire il grave pericolo alla cittadinanza. Il principio partecipativo alla base della comunicazione di avvio del procedimento, infatti, ha carattere generalizzato ed impone, alla luce delle regole fissate dall'art. 7 della L. n. 241/1990, che l'invio di essa abbia luogo in tutte quelle situazioni nelle quali la possibilità di coinvolgere il privato non sia esclusa da esigenze di celerità che caratterizzano la fattispecie e che devono essere puntualmente esplicitate nel provvedimento in concreto adottato. Secondo la giurisprudenza elaborata in materia di ordinanze contingibili ed urgenti, ma da ritenersi espressione di un principio generale, l'obbligo della comunicazione sussiste allorché l'invio della stessa risulti in concreto compatibile con il procedimento alla base del provvedimento, in considerazione del provvedimento stesso in più fasi o del passaggio di un certo lasso di tempo dell'attività sfociata nell'adozione dell'atto;
- penale ha messo in rilievo che *"l'art. 54, comma 4, del testo unico sugli enti locali autorizza il sindaco [...] ad adottare ordinanze di necessità e urgenza, provvedimenti che devono essere necessariamente dotati di forma scritta e di un'adeguata motivazione. Si tratti di requisiti richiesti, in via generale, per tutti gli atti amministrativi dalla L. n. 241/90 e vieppiù necessari in presenza dell'attitudine dei provvedimenti contingibili ed urgenti a derogare alle leggi: la motivazione di tali atti deve indicare, fra l'altro, le ragioni della ritenuta sussistenza dell'eccezionale situazione di necessità e urgenza nella scelta del particolare strumento straordinario di smaltimento dei rifiuti adottato. Infatti, il potere esercitabile dal sindaco ai sensi del cit. art. 54 presuppone una situazione di pericolo effettivo, da esternare con congrua motivazione, che non possa essere affrontata con nessun altro tipo di provvedimento, e può essere utilizzato per risolvere una situazione comunque temporanea e mai per esigenze prevedibili e ordinarie"*.

La seconda premessa riguarda, invece, il contesto nel quale il Sindaco *pro tempore* di Taranto ha adottato l'ordinanza impugnata:

- a) il 4 agosto 2011, a distanza di quattro anni e mezzo dalla presentazione dell'istanza, il Ministero dell'Ambiente ha rilasciato l'AIA per l'esercizio dello stabilimento siderurgico di Taranto,
- b) oggetto di una parziale impugnazione da parte della società, nelle sei parti in cui, secondo la stessa società, il ministero avrebbe imposto *"limitazioni senza fondamento tecnico e contrastanti con le stesse valutazioni della Commissione, ovvero irrealizzabili o inutili"* (sul punto, è possibile approfondire l'argomento leggendo il cit. articolo *"La genesi dell'AIA dell'ILVA"*);
- c) fra il febbraio e la prima metà del marzo del 2012, si sono susseguite:
  - i. una nota del Sindaco di Taranto, con al quale veniva richiesto che, in sede di successiva rivalutazione dell'AIA, si prevedesse l'inserimento dei *"nuovi adempimenti previsti dall'emanando decreto di recepimento della direttiva comunitaria 2010/75"*;
  - ii. una nota della regione Puglia, con la quale è stato richiesto il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, alla luce di specifici monitoraggi effettuati dall'ARPA;
  - iii. un'ordinanza del TAR di Lecce, con la quale il giudice amministrativo – avendo rilevato *"alcuni aspetti meritevoli di approfondimento, integrazione o chiarimento, in relazione all'obbligo di installare sistemi di abbattimento di microinquinanti su alcuni camini, all'affidamento all'ASI della gestione della rete di scarico, nonché a casi di incongruenza tra piano di monitoraggio e controllo e parere istruttorio"* – aveva sospeso l'efficacia di alcune delle prescrizioni autorizzative, successivamente dichiarate in parte illegittime con la sentenza n. 1187/12;
  - iv. una nota del Presidente della Commissione istruttoria per l'AIA-IPPC, con la quale ha è stata rappresentata *"l'opportunità di avviare un riesame con riferimento all'avvenuta emanazione delle pertinenti «conclusioni sulle BAT»"*;
- d) a metà marzo 2012 veniva, quindi, disposto il complessivo riesame dell'AIA, *"finalizzato ad adeguare il provvedimento alle «conclusioni sulle BAT» relative al settore siderurgico di cui alla decisione della Commissione Europea 2012/135/UE [...] nonché a eventualmente modificare gli elementi del provvedimento meritevoli di approfondimento, integrazione o chiarimento indicati in premessa"*;
- e) il riesame, infine, veniva disposto dal Ministero prima ed indipendentemente dall'intervento del giudice penale che ha ordinato il sequestro delle aree dell'impianto, a seguito del quale è stata ingiunta l'esecuzione di interventi per la

bonifica, con ripercussioni anche sul contenuto dell'autorizzazione ambientale integrata.

In questo contesto, il 25 febbraio 2012 il Sindaco *pro tempore* del Comune di Taranto ha emanato un'ordinanza contingibile ed urgente con la quale ha ingiunto alla società ILVA di porre in essere con urgenza, nel proprio stabilimento siderurgico di Taranto, le misure idonee a scongiurare il pericolo alla salute pubblica: i) installazione, entro 30 giorni, di un sistema di campionamento di lungo periodo sul camino E312 dell'impianto di agglomerazione; ii) adozione di idonee ed efficienti modalità di contenimento del sistema di scarico delle polveri abbattute dagli elettrofiltri ESP e MEEP a servizio dello stesso camino; iii) avviamento immediato delle attività finalizzate alla realizzazione di un adeguato sistema di abbattimento delle polveri relativo alle acciaierie; iv) completamento delle procedure operative e gestionali volte ad evitare o a minimizzare le emissioni fuggitive; v) limitazione della produzione effettiva a 10 milioni di tonnellate annue, sino ai provvedimenti previsti dall'AIA e finalizzati alla mitigazione degli effetti derivanti dalle emissioni inquinanti.

A fondamento dell'ordinanza – la cui inosservanza avrebbe comportato la sospensione dell'attività degli impianti – la comunicazione del Procuratore della Repubblica di Taranto e la relazione dei periti nominati dal GIP nell'ambito dell'indagine condotta nei confronti dei responsabili dello stabilimento, dalla quale emergevano "*elementi conoscitivi tali da destare particolare allarme*", condizioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente che hanno "giustificato" l'emanazione del provvedimento.

Fra i motivi di ricorso, la società ha messo in risalto quelli relativi:

- all'insussistenza dei presupposti per far luogo all'emanazione del provvedimento, difettando non solo l'emergenza sanitaria, ma anche l'urgenza. I periti nominati dal GIP, infatti, secondo la difesa, hanno riconosciuto che le emissioni risultavano conformi ai valori delle precedenti autorizzazioni e dell'AIA";
- alla genericità – e al contrasto con quanto indicato nell'AIA – delle prescrizioni, prive peraltro di una preventiva istruttoria;
- all'omissione della previa comunicazione di avvio del procedimento e la mancanza di un'adeguata motivazione, stante l'assenza di qualificate ragioni di urgenza (come può evincersi, tra l'altro, dal tempo trascorso tra la comunicazione del Procuratore della Repubblica e l'adozione dell'atto).

Nel caso di specie, alla luce dei fatti succedutisi, e sopra schematizzati, il Sindaco ha esercitato in modo corretto il potere straordinario che l'ordinamento assegna all'Autorità territoriale in situazioni eccezionali?

No, la risposta perentoria del giudice amministrativo salentino.

Le ordinanze contingibili ed urgenti:

- appartengono al novero degli atti necessitati e costituiscono (non un, ma) il rimedio, approntato dall'ordinamento, per far fronte a situazioni di emergenza ed urgenza impreviste, espressione di un potere *extra ordinem*, derogatorio e dal contenuto libero, con il solo rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico (costituzionali e non), e
- trovano il loro fondamento negli artt. 50 del TUEL, 217 del RD 1265/34 e 117 del DLGS n. 112/98.

Nella specie, il Collegio ha ritenuto che l'ordinanza sindacale non rispondesse agli indefettibili presupposti per la sua emanazione, non essendo diretta a fronteggiare un'emergenza sanitaria, ma piuttosto a imporre l'esecuzione di obblighi che trovano la loro naturale sede nelle prescrizioni che devono accompagnare l'autorizzazione integrata ambientale: non possono essere definite altrimenti, infatti, le misure imposte nel provvedimento impugnato, che si concretano nell'obbligo di adottare sistemi di campionamento delle emissioni, di contenimento dello scarico delle polveri e di minimizzazione delle emissioni fuggitive, oltre che di limitazione della produzione effettiva.

Ciò a tacer del fatto che:

- dal complesso degli atti posti a fondamento dell'ordinanza impugnata, l'autorità procedente non ha desunto l'accertamento della violazione delle prescrizioni imposte dall'AIA del 4 agosto 2011, quanto la necessità dell'adozione di ulteriori cautele. Adozione che, tuttavia, comporta l'esercizio di competenze che spettano ad altre autorità;
- difetta l'altro elemento tipico che deve sorreggere l'ordinanza contingibile ed urgente (improvvisa di una situazione di danno alla salute della collettività), dal momento che la questione, nella sua complessità, era già stata sottoposta all'attenzione delle Autorità amministrative coinvolte.

In definitiva, le complesse vicende come quella relativa all'ILVA di Taranto (oggi, e domani tutte quelle, e sono tante, *analoghe* che già "bollono in pentola"), andrebbero vagliate *ex ante*, per non dover fronteggiare continuamente emergenze conosciute (o per lo meno *ri-conoscibili*) ma trascurate (che, in quanto tali, sono praticamente impossibili da risolvere *adeguatamente*), anche per evitare che, quando l'emergenza evitabile arriva, ognuno, in nome di un malinteso (ma politicamente efficace) "senso del dovere", possa

dire o fare ciò al momento *sembra* più utile a mettere una pezza, ma che in realtà costituisce un altro ostacolo verso la via della comprensione della gravità dei fatti, prima, e della ricerca della soluzione migliore, poi.

