

TAR di Lecce: il caso ILVA e le ordinanze del Sindaco di Taranto

Le ordinanze contingibili ed urgenti appartengono al novero degli atti necessitati e costituiscono 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).

(Nella specie, il Collegio ha ritenuto che l'ordinanza sindacale non risponda 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 altrimenti possono definirsi 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).

N. 01550/2012 REG.PROV.COLL.

N. 00355/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 355 del 2012, proposto da:

Ilva Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Perli e Roberto Gualtierio Marra, con domicilio eletto presso Roberto Gualtierio Marra in Lecce, piazza Mazzini 72;

contro

Comune di Taranto, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Moretti, con domicilio eletto presso Roberto De Giuseppe in Lecce, via Pietro Marti, 9/A;

nei confronti di

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Lecce, via F. Rubichi 23;

Commissario Straordinario Ispra, non costituito in giudizio;

Regione Puglia, non costituita in giudizio;

Provincia di Taranto, rappresentata e difesa dall'avv. Cesare Semeraro, con domicilio eletto presso Angelo Vantaggiato in Lecce, via Zanardelli 7;

Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Regione Puglia, non costituita in giudizio;

Azienda Sanitaria Locale Taranto, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza 25 febbraio 2012 n. 14 Reg. Ordinanze con la quale il Sindaco del Comune di Taranto ha ordinato alla società ILVA s.p.a. con "urgenza ed eccezionale necessità" 1)

"di procedere entro e non oltre 30 giorni, alla installazione sul camino E312 dell'impianto di agglomerazione di un sistema di campionamento di lungo periodo..."; 2) "di adottare idonee ed efficienti modalità di contenimento del sistema di scarico delle polveri abbattute dagli elettrofiltri ESP e MEEP a servizio del camino E312..."; 3) "l'avvio con immediatezza delle attività finalizzate alla realizzazione, nel più breve tempo tecnicamente possibile, di adeguato sistema di abbattimento polveri relativo alle acciaierie, con obbligo di comunicare il cronoprogramma entro 15 (quindici) giorni..."; 4) "il completamento delle procedure operative e gestionali, finalizzate ad evitare o minimizzare le emissioni fuggitive, con l'obbligo di comunicare il cronoprogramma entro 15 (quindici) giorni..."; 5) "sino all'adozione dei provvedimenti previsti dall'AIA e finalizzati alla mitigazione degli effetti derivanti dalle emissioni inquinanti, di limitare la produzione effettiva a non oltre 10 milioni di tonnellate annue". Il tutto sotto la comminatoria che "in caso di mancata osservanza di quanto sopra disposto, gli impianti interessati dal presente provvedimento dovranno sospendere la loro attività";

- della nota 8 marzo 2012 (prot. n. 68) del Sindaco di Taranto con la quale si interpreta il termine di efficacia "entro e non oltre 30 giorni" contenuto nell'Ordinanza n. 14 del 25 febbraio 2012;

- della nota 13 marzo 2012 (prot. n. 69) del Sindaco del Comune di Taranto con la quale si diffida la società ILVA s.p.a. "a procedere con immediatezza a dar seguito alla presentazione dei cronoprogrammi indicati ai punti 3) e 4) dell'Ordinanza" n. 14 del 25 febbraio 2012;

- di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Taranto, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e della Provincia di Taranto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore per l'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2012 il dott. Giuseppe Esposito e uditi per le parti l'avv. Francesco Perli e l'avv. Alessandro Leuci, quest'ultimo in sostituzione dell'avv. Roberto Gualtiero Marra, l'avv. Massimo Moretti e l'avvocato dello Stato Giovanni Pedone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con l'impugnata ordinanza contingibile ed urgente del 25 febbraio 2012 n. 14, il Sindaco del Comune di Taranto 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, e precisamente:

- 1) ad installare entro 30 giorni un sistema di campionamento di lungo periodo sul camino E312 dell'impianto di agglomerazione;
- 2) ad adottare idonee ed efficienti modalità di contenimento del sistema di scarico delle polveri abbattute dagli elettrofiltri ESP e MEEP a servizio del camino E312;
- 3) ad avviare con immediatezza le attività finalizzate alla realizzazione di un adeguato sistema di abbattimento delle polveri relativo alle acciaierie (comunicando il cronoprogramma entro quindici giorni);
- 4) a completare le procedure operative e gestionali, per evitare o minimizzare le emissioni fuggitive (comunicando il cronoprogramma entro quindici giorni);
- 5) a limitare la produzione effettiva a 10 milioni di tonnellate annue, sino ai provvedimenti previsti dall'AIA e finalizzati alla mitigazione degli effetti derivanti dalle emissioni inquinanti.

In ipotesi di inosservanza agli obblighi imposti, l'ordinanza ha previsto la sospensione dell'attività degli impianti.

Il provvedimento è stato assunto a seguito della comunicazione in data 2/2/2012, da parte del Procuratore della Repubblica di Taranto, del contenuto della relazione dei periti nominati dal GIP, nell'ambito dell'indagine condotta nei confronti dei responsabili dello stabilimento, dalla quale emergono "elementi conoscitivi tali da destare particolare allarme".

Su tale presupposto, nelle more della predisposizione degli strumenti ordinari ad opera delle altre Autorità, ed attesa la sussistenza di "condizioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente", il Sindaco di Taranto ha emanato il provvedimento, richiamando gli artt. 217 del T.U.LL.SS. e 50 del T.U.EE.LL., nonché l'art. 117 del d.lgs. n. 112/98.

Avverso l'ordinanza è insorta l'Ilva Spa, formulando i seguenti motivi di ricorso:

1. Errata e falsa applicazione dell'art. 217 del R.D. n. 1265 del 20 gennaio 1934, dell'art. 50 del Decr. Legisl. n. 267 del 18 agosto 2000, dell'art. 117 del Decr. Legisl. n. 112 del 31 marzo 1998; violazione di legge, errati e falsi presupposti; eccesso e sviamento di potere, carenza di istruttoria; difetto di motivazione e contraddittorietà.

Viene affermata l'insussistenza dei presupposti per far luogo all'emanazione del provvedimento, poiché difetta sia l'emergenza sanitaria che l'urgenza, considerando che i periti nominati dal GIP di Taranto riconoscono che le emissioni risultando conformi ai valori delle precedenti autorizzazioni e dell'AIA del 4/8/2011, contestando invece le altre loro valutazioni;

2. Errata e falsa applicazione dell'art. 217 del R.D. n. 1265 del 20 gennaio 1934, dell'art. 50 del Decr. Legisl. n. 267 del 18 agosto 2000, dell'art. 117 del Decr. Legisl. n. 112 del 31 marzo 1998; violazione sotto ulteriori profili per violazione di legge, eccesso di potere, contraddittorietà ed illogicità manifesta.

Si sostiene che le prescrizioni dettate sono generiche e in contrasto con l'AIA o prive di una preventiva istruttoria, ed inoltre che l'ordinanza sindacale è in contrasto con il parere positivo dei Sindaci di Taranto e Statte, reso nella conferenza di servizi che ha approvato il parere istruttorio, nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale;

3. Violazione per omessa applicazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i.; violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241; violazione di legge, eccesso di potere per difetto di istruttoria e mancanza di motivazione.

Viene denunciata l'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).

Il Comune di Taranto, costituitosi in giudizio, nelle proprie difese ha evidenziato che l'emanazione del provvedimento è sorretta dall'allarme sanitario prodotto dalla conoscenza della relazione dei periti, nonché dalla necessità di provvedere con urgenza (nelle more della predisposizione delle ordinarie misure, rimessa alle altre Autorità), rappresentando in particolare che:

- dalla relazione del Nucleo Operativo Ecologico (NOE) di Lecce del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente emerge una situazione nient'affatto rassicurante, "con riferimento alle emissioni in atmosfera riconducibili allo "slopping", all'utilizzo improprio delle sei "torce" a servizio delle due acciaierie e ad altre tipologie di emissioni non meno importanti, convogliate e diffuse, derivanti da varie cause tra cui l'assenza di sistema di captazione e depolverazione dell'area adibita al taglio dei fondi delle paiole" (pagg. 4 ss. della memoria depositata il 7/4/2012);

- tutte le prescrizioni sono idonee a contrastare immediatamente la situazione di emergenza sanitaria;

- la natura del provvedimento esclude l'obbligo della preventiva comunicazione di avvio del procedimento.

Anche il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e la Provincia di Taranto si sono costituiti in giudizio, chiedendo rispettivamente che il ricorso sia dichiarato irricevibile, inammissibile e, gradatamente, rigettato, e confutando articolatamente tutte le argomentazioni della ricorrente (memoria della Provincia, depositata il 7/4/2012).

L'istanza cautelare è stata accolta con ordinanza del 13 aprile 2012 n. 252.

La ricorrente ha prodotto ulteriore documentazione e memoria difensiva per l'udienza pubblica dell'11 luglio 2012, nella quale il ricorso è stato assegnato in decisione.

DIRITTO

1.- La questione demandata al Tribunale verte sulla legittimità dell'ordinanza contingibile ed urgente, con cui il Sindaco del Comune di Taranto ha fatto ricorso al potere "extra ordinem" per fronteggiare con immediatezza (e nelle more della predisposizione degli strumenti ordinari delle altre Autorità) la situazione di pericolo determinata dalla mancata osservanza, nello stabilimento siderurgico dell'Ilva, di "tutte le misure idonee ad evitare la dispersione incontrollata di fumi e polveri nocive alla salute di lavoratori e di terzi", basandosi sulla risposta negativa a tale quesito, data dai periti nominati dal GIP del Tribunale di Taranto, nell'ambito del procedimento penale a carico dei responsabili dell'impianto.

Con la richiamata nota del 2/2/2012 il Procuratore della Repubblica evidenziava che gli elementi accertati nella relazione tecnica "possono e debbono essere valutati dagli Enti

diretti destinatari di questa comunicazione [oltre al Comune di Taranto, il Ministro dell'Ambiente e i Presidenti della Regione Puglia e della Provincia di Taranto], i quali sono titolari di specifici "poteri-doveri" di intervento in materia di tutela dell'ambiente e, soprattutto, di tutela della salute ed incolumità delle persone, da esercitare senza ritardi".

Il Sindaco di Taranto ha così adottato l'ordinanza impugnata, prescrivendo l'installazione di un sistema di campionamento di lungo periodo sul camino E312 dell'impianto di agglomerazione, l'adozione di idonee ed efficienti modalità di contenimento del sistema di scarico delle polveri abbattute dagli elettrofiltri ESP e MEEP a servizio dello stesso, l'avvio con immediatezza della realizzazione di un adeguato sistema di abbattimento delle polveri relativo alle acciaierie, il completamento delle procedure per evitare o minimizzare le emissioni fuggitive e, infine, la limitazione della produzione effettiva annua a 10 milioni di tonnellate.

L'Ilva reagisce avverso il provvedimento, sostenendo che non sono configurabili i presupposti per l'emanazione dell'atto e contestando la veridicità dei dati emersi dalle indagini peritali.

2.- Ciò posto, al fine di stabilire se, nella specie, possa dirsi correttamente esercitato il potere straordinario che l'ordinamento assegna all'Autorità territoriale in situazioni eccezionali, occorre riepilogare i dati di fatto della problematica dell'Ilva di Taranto.

In data 4/8/2011 il Ministero dell'Ambiente ha rilasciato l'autorizzazione ambientale integrata per l'esercizio dello stabilimento siderurgico di Taranto, richiesta dall'Ilva il 28/2/2007, all'esito di un complesso procedimento, avviato in data 20/6/2007 e nel corso del quale è stata espletata l'istruttoria da parte della Commissione AIA-IPPC di cui all'art. 10 del DPR 14 maggio 2007, n. 90 (mediante il Gruppo istruttore costituito il 16/10/2008), finché nella Conferenza di servizi del 5 luglio 2011 i rappresentanti del Ministero, della Regione Puglia, degli Enti locali interessati e dell'ARPA Puglia si sono espressi favorevolmente sul rilascio dell'autorizzazione ambientale integrata, alle condizioni di cui al parere istruttorio del 27/5/2011 ed a quelle contenute nella deliberazione di Giunta Regionale del 4/7/2011 n. 1504 (infine, la Commissione istruttoria AIA-IPPC ha reso il parere definitivo in data 20 luglio 2011, comprensivo del Piano di Monitoraggio e Controllo dell'ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale).

Con ricorso R.G. 1771/2011, l'Ilva censurava una serie di prescrizioni dettate dall'AIA, tra cui l'installazione di sistemi di abbattimento dedicati alle emissioni di macro e microinquinanti dai camini E422, E423, E424, E425, E426, E428, ed in quella sede veniva accordata la tutela cautelare (che, per quanto riguarda le emissioni in aria, rilevava l'erroneità e genericità della prescrizione).

Contemporaneamente il Direttore Generale per le Valutazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente, con decreto n. 54 del 15/3/2012, disponeva il complessivo riesame dell'AIA, facendo riferimento:

- alla "nota 92/GAB del 7 febbraio 2012 con la quale il Sindaco di Taranto ha, tra l'altro, richiesto che <<in sede di successiva rivalutazione dell'AIA, si preveda l'inserimento dei nuovi adempimenti previsti dall'emanando decreto di recepimento della direttiva comunitaria 2010/75>>";

- alla "ordinanza n. 201/2012 adottata in via cautelare, in ordine ad un ricorso proposto dalla società ILVA Spa contro l'autorizzazione integrata ambientale di cui al punto precedente, dal Tribunale Amministrativo Regionale di Lecce il 9 marzo 2012, con cui si sospende l'efficacia di alcune delle prescrizioni autorizzative, rilevando in merito il TAR 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";

- alla "nota 1066/SP del 5 marzo 2012 con la quale il Presidente della Regione Puglia ha richiesto il riesame dell'autorizzazione alla luce di specifici monitoraggi effettuati da ARPA Puglia";

- alla "nota DVA-2012-7062 del 9 marzo 2012 con la quale si è richiesto alla Commissione istruttoria AIA-IPPC di avviare le attività propedeutiche ad avviare il riesame richiesto dal Presidente della Regione Puglia";

- alla "nota CIPPC00-2012-110 del 13 marzo 2012 con la quale il Presidente della Commissione istruttoria per l'AIA-IPPC, ha tra l'altro rappresentato l'opportunità di avviare un riesame con riferimento all'avvenuta emanazione delle pertinenti <<conclusioni sulle BAT>>".

Il complessivo riesame dell'AIA è stato quindi "finalizzato ad adeguare il provvedimento alle <<conclusioni sulle BAT>> relative al settore siderurgico di cui alla decisione della Commissione Europea 2012/135/UE, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea l'otto marzo 2012, nonché a eventualmente modificare gli elementi del provvedimento meritevoli di approfondimento, integrazione o chiarimento indicati in premessa" (cfr. la parte dispositiva del decreto n. 54 del 15/3/2012).

Deve essere segnalato che il riesame dell'AIA veniva disposto dal Ministero prima ed indipendentemente dall'intervento del Giudice penale, che (come da notizia ampiamente diffusa) ha ordinato il sequestro delle aree dell'impianto con provvedimento del GIP del 25 luglio 2012, a seguito del quale è stata ingiunta l'esecuzione di interventi per la bonifica, con ripercussioni anche sul contenuto dell'autorizzazione ambientale integrata.

3.- Ciò posto, devono ritenersi insussistenti i presupposti per l'intervento dell'Autorità comunale, a mezzo dello strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente.

Queste ultime, come noto, appartengono al novero degli atti necessitati e costituiscono 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).

Le stesse trovano il loro fondamento nelle disposizioni richiamate nell'ordinanza sindacale (art. 50 del T.U.E.L. approvato con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; art. 217 del R.D. 20 gennaio 1934, n. 1265 e art. 117 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

Nella specie, il Collegio ritiene che l'ordinanza sindacale non risponde 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 altrimenti possono definirsi 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.

Già in fase cautelare è stato evidenziato che tali misure "sono ulteriori rispetto alle previsioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale del 4/8/2011 e non appaiono finalizzate a fronteggiare nell'immediato un'emergenza sanitaria, bensì a prevenire danni

derivanti dall'esercizio dello stabilimento in violazione delle norme vigenti e di quelle di futura applicazione contenute nella Direttiva 2010/75/UE" (ciò è evincibile dalla stessa attività del Sindaco del Comune di Taranto, che dopo l'invito del Procuratore della Repubblica di Taranto ha in primis richiesto "l'inserimento dei nuovi adempimenti previsti dall'emanando decreto di recepimento della direttiva comunitaria 2010/75": cfr. la citata nota 92/GAB del 7/2/2012, nelle premesse del provvedimento del Direttore Generale del Ministero che ha disposto il riesame dell'AIA).

A quanto sopra si deve aggiungere che dal complesso degli atti posti a fondamento dell'ordinanza impugnata l'autorità procedente non desume l'accertamento della violazione delle prescrizioni imposte dall'AIA del 4 agosto 2011, adottata in base alla normativa vigente, ma piuttosto la necessità della adozione di ulteriori cautele; questo ovviamente comporta l'esercizio di competenze che spettano ad altre autorità.

Inoltre, difetta l'altro elemento tipico che deve sorreggere l'ordinanza contingibile ed urgente, non palesandosi l'insorgenza improvvisa di una situazione di danno alla salute della collettività ed, anzi, essendo la questione, nella sua complessità, già sottoposta all'attenzione delle Autorità amministrative coinvolte.

Invero, non è revocabile in dubbio che le problematiche ambientali afferenti all'attività dello stabilimento siderurgico dell'Ilva siano state vagliate lungo tutto il corso del complesso iter, iniziato nel 2007, che ha condotto al rilascio dell'autorizzazione ambientale integrata; questo, poi, non ha distolto l'attenzione delle autorità competenti, dato che è stato disposto il riesame dell'AIA col decreto del 15 marzo 2012.

Per le considerazioni che precedono il ricorso va accolto e, conseguentemente, deve essere annullata l'impugnata ordinanza.

La complessità della vicenda giustifica la compensazione tra tutte le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'ordinanza del Sindaco del Comune di Taranto del 25 febbraio 2012 n. 14.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere

Giuseppe Esposito, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/09/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

