



Milano, 9 marzo 2020

LIMITI E POSSIBILITA' DELLA ORDINANZA DEL SINDACO DI TARANTO DEL 27.02.2020

L'ordinanza del Sindaco di Taranto del 27.02.2020 nei confronti di Arcelor in cui si richiede di risolvere entro 60 giorni problemi emissivi pena la fermata degli "impianti funzionalmente connessi" merita approfondimenti non solo in quanto tale ma in via generale sulla efficacia dello strumento dell'ordinanza.

Il tema del contendere, nello specifico, è l'emissione (camino) E312, corrispondente all'impianto di agglomerazione-sinterizzazione ovvero uno dei passaggi principali (e impattanti) della "area a caldo" per la preparazione del minerale di ferro per la fusione. In questo passaggio la miscela di agglomerazione (coke, minerali, residui di altre lavorazioni, fondenti e additivi) prelevata dai cumuli "omogeneizzati" viene prima trattata in tamburi mescolatori per ridurne la pezzatura poi la miscela (a strati) viene "accesa" (il coke viene combusto) su un "tappeto" per ridurre il minerale a temperature oltre i 1.300 °C.

Questa emissione è "passata" al vaglio di tutti i provvedimenti autorizzativi, dalla AIA del 2011 a quella "rivista" del 2012, ai decreti sbloccailva fino all'ultimo decreto ministeriale del 26.07.2019, è su quest'ultimo che si basa l'ordinanza.

Come in altri punti emissivi dell'area a calda gli inquinanti più critici sono gli ossidi di zolfo, le polveri e le diossine. Le condizioni più critiche (con maggiori emissioni) sono quelle corrispondenti alle fasi di avviamento e arresto del processo ma anche durante la normale operatività vi possono essere condizioni anomale che determinano "transitori" con elevate emissioni anche se di durata relativamente breve. I provvedimenti citati avevano definito un percorso di riduzione (inizialmente al 2016 e poi via via procrastinati al 2023) che, per il caso specifico, viene sintetizzato nella tabella sottostante.

Inquinante	Limite Autorizzato ante AIA	Limite AIA 2011	Limite AIA 2012 (immediati)	Limite AIA 2012 (entro il 8.03.2016)	Limiti ottenibili con le MTD (**)
Ossidi di zolfo mg/Nmc (***)	500	450	350	350	100
Polveri mg/Nmc (***)	80	40	20	10	1-15
PCDD/F ng/Nmc (****)	n.d.	0,4	0,3	0,2 (*)	0,05 – 0,2

(\*) Con il DM 26.07.2019 il limite per le PCDD/F è stato abbassato a 0,1 ng/Nmc

(\*\*) Decisione UE 28.02.2012. BAT associate all'utilizzo dei filtri a manica

(\*\*\*) il limite è calcolato sulla media oraria; (\*\*\*\*) il limite è calcolato su un prelievo di 8 ore.

L'intervento principale, finalizzato a ridurre le emissioni del camino E312, è costituito dalla integrazione degli elettrofiltri esistenti (poco efficaci e solo per le polveri) con filtri a manica (più efficienti e con i quali è possibile introdurre sistemi aggiuntivi dedicati alla riduzione delle diossine, a suo tempo già previsti entro il marzo 2011).

I filtri a manica sono una specifica “*migliore tecnologia disponibile*” individuata nelle linee guida europee sull'acciaio nel 2001 (e revisionate nel 2013) nonché esplicitate nella decisione UE del 28.02.2012 (il che significava che andavano adottate **entro e non oltre il 8.03.2016** – quattro anni dopo la pubblicazione della decisione sulla Gazzetta Europea – come peraltro prescritto nella AIA del 2012).

Il DM 26.07.2019 nel ridurre il limite delle diossine a 0,1 ng/Nmc ha confermato il cronoprogramma del DPCM 29.09.2017 (salvailva): **i filtri a manica dell'emissione E312 vanno realizzati entro il 31.12.2021** (su entrambe le linee produttive che afferiscono al camino); nel frattempo il decreto ha previsto degli “*step*” di verifica sugli impianti esistenti per valutare le condizioni di riduzione delle diossine e delle polveri (iniezione ed effetti degli additivi per l'abbattimento – leggasi trasferimento del contaminante dal flusso gassoso ai residui solidi), l'efficacia dei sistemi di controllo dei filtri (monitoraggio delle differenze di pressione per individuare la necessità della “*pulizia*” dei filtri e quindi il mantenimento della loro efficienza) nonché del sistema di monitoraggio delle emissioni (SME).

Il Comune di Taranto, è intervenuto con l'ordinanza per due motivi :

- un rapporto di Arpa (del 23.09.2019) nel quale, secondo il testo dell'ordinanza, venivano segnalate criticità nelle modalità e nella tempistica di attuazione delle misure sopra ricordate su E312 (tra queste il “*superamento del valore limite di emissione oraria per il parametro al camino E312*” (l'ordinanza non riporta a quale parametro ci si riferisca, ma con ogni probabilità sono le polveri);

E' opportuno ricordare, per quanto riguarda le polveri, che, oltre ai limiti orari riportati in tabella, la AIA del 2012 aveva fissato delle emissioni massiche annue per l'emissione E312 come segue, a fronte di una emissione “*autorizzata*” di 1.191 t/a (AIA 2011) : **596 t/a da subito (ottobre 2012) e 297 t/a entro il 8.03.2016 (scadenza poi procrastinata via via con i decreti salvailva)**.

Secondo il rapporto annuale che il gestore è tenuto a presentare agli enti (l'ultimo disponibile, presentato nell'aprile 2019, riguarda l'esercizio 2018) viene indicato che, a fronte di una produzione di poco oltre 4,9 milioni di tonnellate di agglomerato, le emissioni annue di polveri dalla emissione E312 sono state 109,51 tonnellate, inferiori al limite sopra ricordato a fronte di una media di concentrazione oraria al di sotto dei 10 mg/Nmc ma certamente non sono poche (tanto più se sommate alle emissioni di polveri dagli altri impianti). E' pacifico che l'obiettivo dell'emissione massica annua può essere facilmente raggiunto se l'esercizio degli impianti è inferiore alla capacità massima considerata nella autorizzazione quando sono stati fissati i limiti suddetti. Condizione che mostra che questa forma di fissare i limiti, ancorchè prevista anche dalle norme europee, non è quella più efficace per tutelare l'ambiente e la salute perché determina una “*bolla emissiva*” (una sorta di “*diritto*” a inquinare) di cui le imprese abitualmente si fanno scudo sia per affermare che “*rispettano le leggi*” sia per poter proporre ampliamenti di capacità o nuovi impianti.

Infatti, la capacità produttiva di agglomerato, secondo l'AIA del 2011, è di ben 13.450.000 t/a (con riferimento a una produzione di acciaio di 15 milioni di t/a) mentre il DPCM 29.09.2017 ha fissato la

produzione (transitoriamente in attesa degli interventi) a 6 milioni di t/a di acciaio (su cui pertanto andrebbero riparametrati i limiti massici come i risultati dichiarati dal gestore nel 2018).

Per le diossine i valori dichiarati nel corso del 2018 variano da 0,02 ng/Ncm a 0,09 ng/Nmc, quindi inferiori ai limiti ultimi indicati ma non si vede ancora la realizzazione di un sistema di campionamento *“in continuo”* per garantire una maggiore rappresentatività dei valori già previsto dalla AIA del 2011.

- L'altro motivo su cui si fonda l'ordinanza sono gli eventi emissivi visibili e ripetuti, in particolare con evidenze odorigene dovute a composti solforati (che, potenzialmente, potrebbero provenire da altre fonti locali come la raffineria ENI oltrechè dall'area a caldo a causa dell'utilizzo del carbone e del coke).

L'ordinanza, nel riprendere gli studi che evidenziano e confermano il permanere delle condizioni ambientali e sanitarie insopportabili per la popolazione (Rapporti di danno sanitario) e la procedura di riesame in atto sulla AIA degli impianti proprio per tali criticità (su quest'ultima Arcelor ha presentato ricorso amministrativo), accusa il gestore di limitarsi *“ad affrontare le diverse problematiche occorse più nell'aspetto metodologico e formale che in termini sostanziali”* senza interventi correttivi anzi determinando un peggioramento progressivo degli impatti a causa di tale inerzia.

Il Sindaco però non riesce a ottenere chiare indicazioni dagli enti sia per fondare l'ordinanza su motivazioni non agevolmente discutibili sia per riuscire a formulare interventi ben definiti e quindi rendere l'atto sufficientemente *“pesante”*.

Questo è un limite di carattere generale per le ordinanze *“ambientali”* : il Sindaco le deve *“fondare”* su elementi tecnici difficilmente discutibili pena la sconfitta di fronte a ricorsi al TAR (Arcelor è certamente ben attrezzata su questo, basti pensare a quello che ha ottenuto rispetto al sequestro penale del forno AFO2: nonostante cinque anni trascorsi dall'infortunio mortale che l'aveva determinato e la mancata attuazione delle prescrizioni emanate che condizionavano il dissequestro, l'azienda è riuscita a sconfiggere la Procura in giudizio e ottenere il proseguo dell'uso dell'impianto pur essendo dichiaratamente *“fuori norma”* ovvero di estremo rischio per i lavoratori).

Le risposte ricevute dal Sindaco di Taranto non sono utili in tal senso. In particolare l'ARPA afferma che il superamento del limite (delle polveri, presumibilmente) su base oraria non costituisce di per sé una non conformità. Ciò è tecnicamente vero: la normativa, per i limiti emissivi orari, stabilisce – in linea generale - che *“Salvo diversamente indicato nel presente decreto, in caso di misure in continuo, le emissioni convogliate si considerano conformi ai valori limite se nessuna delle medie di 24 ore supera i valori limite di emissione e se nessuna delle medie orarie supera i valori limite di emissione di un fattore superiore a 1,25.”* Dalle dichiarazioni di Arpa dobbiamo supporre che il superamento sia rimasto in tale *“tolleranza”*.

Quindi è permessa una tolleranza del 25 % sul limite orario mentre non è permessa una tolleranza sul limite giornaliero (che significherebbe uno splafonamento di durata pari o oltre le 24 ore ovvero 24 misurazioni, nel caso di specie).

Fermo quanto sopra, una non conformità nel rispetto delle prescrizioni autorizzative della AIA (limiti emissivi inclusi) quali interventi dovrebbe far scattare ?

In successione e in funzione della gravità delle non conformità l'art. 29 decies comma 9 del dlgs 152/2006 stabilisce gli interventi dell'autorità competente (quella che ha emanato l'atto, in questo

caso il Ministero dell'Ambiente) : 1) la diffida (un termine per eliminare il problema); 2) la diffida con sospensione dell'attività (il termine per sistemare il problema implica, fino alla risoluzione, la cessazione dell'attività sottoposta all'intervento); 3) la revoca dell'autorizzazione (per la continuazione dell'attività il gestore dovrà chiedere e ottenere una nuova autorizzazione); 4) la chiusura dell'impianto (nel caso in cui manchi proprio l'autorizzazione per l'impianto o l'attività svolta).

Il comune di Taranto ha invocato inoltre il comma successivo a questa previsione normativa che obbliga l'autorità competente (Ministero dell'Ambiente tramite l'organo di controllo, in questo caso ISPRA) a segnalare al Sindaco tali non conformità per *“l'assunzione delle eventuali misure ai sensi dell'art. 217 del regio decreto 27 luglio 1934 n. 1265”* (per quanto affermato da Arpa è evidente che il Sindaco non ha ricevuto alcuna comunicazione in tal senso, per questo nell'ordinanza questo passaggio è al condizionale).

Il più che vetusto (ma sempre in gamba e utile) regio decreto sulle norme sanitarie prevede quanto segue (è ancora il testo vigente, podestà incluso) : *“Quando vapori, gas o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi provenienti da manifatture o fabbriche, possono riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica, il podestà prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno o il pericolo e si assicura della loro esecuzione ed efficienza. Nel caso di inadempimento il podestà può provvedere di ufficio nei modi e termini stabiliti nel testo unico della legge comunale e provinciale.”*

Appunto, l'ente di controllo (ARPA per conto di ISPRA in questo caso) non ha segnalato alcuna non conformità ma ha espresso *“solo”* la presenza di criticità nella realizzazione degli interventi previsti dal DM 26.07.2019 (entro il 31.12.2021) quindi, anche volendo, non si possono attivare tali poteri né gli stessi possono essere fondatamente attivati per le esalazioni di ossidi di zolfo se non ne è chiara (dimostrata) la provenienza (da esterno stupisce che non sia ancora stata realizzato un sistema di monitoraggio – *“centraline fisse”* – in grado di discriminare agevolmente, almeno per i principali parametri inquinanti – il contributo a situazioni specifiche di inquinamento tra gli impianti presenti nell'area (Arcelor, cementificio e raffineria ENI).

C'è da chiedersi invece quale uso hanno fatto i Sindaci che si sono succeduti nel tempo dell'art. 216 del medesimo regio decreto, un articolo che pone in capo ai sindaci (ex podestà) un potere nella direzione richiamata ex post dalla ordinanza :*“Una industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe, può essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che l'esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocimento alla salute del vicinato. Chiunque intende attivare una fabbrica o manifattura, compresa nel sopra indicato elenco, deve quindici giorni prima darne avviso per iscritto al podestà, il quale, quando lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica, può vietarne l'attivazione o subordinarla a determinate cautele.”* Si tratta di un *“potere”* oggi incastonato nelle procedure autorizzative (nel nostro caso nelle autorizzazioni integrate ambientali) nelle quali il Sindaco è chiamato a dare il proprio parere e a poter fissare delle condizioni per l'insediamento (e la modifica/ampliamento) di una attività industriale insalubre.

Ma se guardiamo alla istruttoria del provvedimento su cui si basa l'ordinanza (il DM 26.07.2019) vediamo che il Sindaco di Taranto (o un suo delegato) non si è presentato nelle due sedute della conferenza dei servizi (del 16.04.2019 e del 6.06.2019), figurando pertanto consenziente alle decisioni prese in quella occasione (vi sono dei pareri favorevoli ma *“esclusivamente sul piano*

*urbanistico-edilizi*”, nulla invece sul “*piano*” sanitario-ambientale). E’ una assenza e un silenzio che inquietano perché non se ne vede una giustificazione.

Se i tempi per la realizzazione degli interventi di riduzione (filtri a manica ecc) non risultavano congrui per il Comune, quella era la sede per segnalarlo e utilizzare lo strumento del regio decreto per cercare di velocizzare (almeno) il tutto, ma così non è stato. Se consideriamo tale presupposto l’ordinanza risulta tardiva.

Sotto questo profilo il giusto richiamo al principio di precauzione se può essere “*sufficiente*” per motivare un intervento sindacale, non è affatto detto sia sufficiente una volta che l’ordinanza viene sottoposta all’esame del giudice amministrativo (TAR) che, per definizione, valuta la correttezza “*amministrativa*” (in sintesi la “*completezza*” e la coerenza dell’atto sottoposto a giudizio) prima di ogni considerazione sui rischi che una ordinanza intende evitare o fermare rispetto a quale “*danno*” (economico, di solito) determina o può determinare l’atto nei confronti del soggetto (impresa o singolo).

Gli effetti concreti dell’ordinanza sono agevolmente rinviabili con un “*semplice*” ricorso che l’impresa sicuramente presenterà avanti il giudice amministrativo con tempi di risoluzione non certo brevi e quindi con il rispettivo rinvio degli interventi richiesti (stabiliti nella ordinanza in 60 giorni, esattamente il periodo entro cui poter proporre un ricorso al TAR).

Anche le conseguenze nella mancata attuazione dell’ordinanza costituiscono un’arma spuntata: come per il rispetto dei decreti sul contenimento dell’epidemia da coronavirus, è l’art. 650 del codice penale lo strumento principe, la violazione di una ordinanza legittimamente emanata è punita “*se il fatto non costituisce un più grave reato, con l’arresto fino a tre mesi o con l’ammenda fino a euro 206,00*”. Nulla di “*terribile*” per qualunque impresa.

Queste considerazioni vogliono affermare che non vale la pena emettere ordinanze del genere, visto la loro debolezza intrinseca ?

No, vuol dire che le ordinanze vanno basate su dati incontrovertibili che non necessariamente corrispondono a quelli della esperienza diretta degli esposti ma su una “*catena*” di atti, documenti e analisi tali da “*inchiodare*” il soggetto alle sue responsabilità (si tratti della copertura di eternit di un pollaio, del forno di un carrozzerie per auto, del rumore di una discoteca, della bonifica di un terreno da rifiuti abbandonati, di un complesso siderurgico, di un petrolchimico ecc).

Vuol dire che una ordinanza ha un senso e un peso se inserita in una azione continuativa di confronto e di contrasto rispetto all’oggetto della stessa: se un Comune non si fa sentire nelle sedi deputate e al momento giusto (in questo caso nelle sedute delle conferenze dei servizi) sarà arduo che riesca a farsi ascoltare – sugli stessi temi – al di fuori e successivamente, quando le decisioni sono state prese (da altri).

Vuol dire che sarebbe opportuno che il Comune pretendesse (come suo diritto) che le “*non conformità*” (segnalazioni di superamento di limiti, di guasti ai sistemi di monitoraggio ecc) fossero inviate immediatamente anche all’ente cittadino e non solo ad Arpa e ISPRA: una richiesta e una prescrizione del genere (presente in molte AIA) sarebbero in linea con i principi del regio decreto (in qualche modo ne sono lo sviluppo ed l’estensione nella attuale normativa). In questo caso il Comune scoprirebbe non casualmente (da rapporti Arpa ad altro finalizzati) un singolo superamento di un limite o una condizione di anomalia impiantistica, né dovrà aspettare il report annuale per sapere che – per rimanere al 2018 – vi sono stati 112 “*non conformità*” con effetti ambientali (e quindi con

obbligo di segnalazione agli enti) **di cui 18 relativi a superamenti di limiti orari** (peraltro in altri punti emissivi rispetto all'E312).

C'è sicuramente molto da fare e molto è possibile fare anche da parte dell'ente locale, ma occorre – ad avviso di chi scrive – maggiore continuità e rigore nelle iniziative, ciò, con ogni probabilità, sarebbe più agevole se venisse garantito un confronto continuo tra amministrazione e rappresentanti dei lavoratori e della popolazione esposta, per meglio utilizzare i momenti decisionali concreti, andare in piazza dopo una decisione presa da altri certamente serve a va fatto ma prima occorre mettere in pista tutte le forme di pressione e di resistenza possibili con gli strumenti normativi e legali.

Marco Caldiroli – Presidente pro tempore di Medicina Democratica Onlus – tecnico della prevenzione dell'ambiente e dei luoghi di lavoro