

Illegittima l'ordinanza che dispone il divieto di installazione di impianti tecnologici per attività di esplorazione, ricerca ed estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi nel territorio comunale e nel mare costiero antistante

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 5 agosto 2016, n. 1620 - Salamone, pres.; Iannini, est. - Apennine Energy S.p.A. (avv.ti Pedefferri e Cordedda) c. Comune di Cassano allo Ionio (avv. Guarino) ed a.

Ambiente - Ordinanza - Misure precauzionali a tutela del territorio e della salute dei cittadini - Divieto di installazione di impianti tecnologici per attività di esplorazione, ricerca ed estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi nel territorio comunale e nel mare costiero antistante - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La società Apennine Energy S.p.a. opera nel campo della ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi ed è titolare del permesso di ricerca D.R. 74 AP.

Essa ha presentato istanza di autorizzazione alla perforazione del pozzo esplorativo denominato "LIUBA 1 OR", con relativa domanda di valutazione di impatto ambientale.

Il progetto interessa un'area ricadente nel Comune di Cassano allo Ionio.

Il Ministero dell'Ambiente, aderendo a richiesta in tal senso della società, ha concesso una proroga fino al 31 dicembre 2015 per le integrazioni tecniche e le indagini di cantiere necessarie ai fini di un corretto dimensionamento del progetto esecutivo e alla verifica delle caratteristiche di liquefacibilità dei terreni nonché nella direzione del flusso di falda.

2. Con ordinanza n. 98 del 2 novembre 2015, il Sindaco di Cassano allo Ionio ha disposto il divieto di installazione di impianti tecnologici per attività di esplorazione, ricerca ed estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi nel territorio comunale e nel mare costiero antistante.

3. Avverso tale provvedimento ha proposto gravame la Apennine Energy S.p.a., deducendo l'illegittimità del provvedimento e chiedendone l'annullamento, con condanna dell'Amministrazione intimata al risarcimento dei danni subiti.

4. Si è costituito il Comune Cassano allo Ionio eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di lesività del provvedimento impugnato e deducendo, comunque, l'infondatezza del gravame.

5. Con ordinanza n. 94 del 3 marzo 2016 è stata accolta l'istanza cautelare proposta dalla ricorrente.

6. Alla pubblica udienza del 29 giugno 2016, sentiti i difensori delle parti, come da verbale, la causa è stata assegnata in decisione.

7. Va rilevata, innanzi tutto, l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dal Comune resistente, che ha rilevato che l'ordinanza non esplica alcun effetto lesivo nella fera giuridica della ricorrente, atteso che il procedimento autorizzativo si trova, per ammissione della stessa ricorrente, in una fase preliminare di istruttoria documentale e che non è ancora avviata alcuna effettiva attività di cantiere.

È chiaro, infatti, che l'ordinanza adottata è rivolta a vanificare gli effetti del procedimento autorizzativo di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico, impedendo l'installazione degli impianti di ricerca. Essa, quindi, produce la lesione non solo concreta, ma anche attuale della sfera della ricorrente, costituendo ostacolo assoluto alla realizzazione dell'iniziativa imprenditoriale.

8. Con il primo motivo viene dedotta la violazione degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000, per l'insussistenza dei presupposti per l'emissione del provvedimento di urgente necessità.

Con il secondo motivo è dedotta l'illegittimità per incompetenza dell'organo e violazione degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 152/2006, oltre che sviamento di potere, giacché il provvedimento comporterebbe la sostanziale inefficacia del permesso di ricerca conferito dalla competente Direzione Generale per le Risorse Minerarie ed Energetiche del Ministero dello Sviluppo Economico.

I due motivi possono essere esaminati congiuntamente, giacché essi evocano questioni strettamente connesse fra loro.

Il profilo della contingibilità delle ordinanze indica, com'è noto, l'urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in ordine a situazioni eccezionali di pericolo attuale ed imminente per l'incolumità pubblica. Tale urgente necessità impone al sindaco di dare adeguata contezza delle ragioni che lo hanno spinto ad usare tale strumento "*extra ordinem*", con particolare riferimento all'impossibilità di utilizzare tempestivamente i rimedi normali offerti dall'ordinamento (TAR Calabria, sez. I, 20 ottobre 2009, n. 1118; TAR Campania, sez. V, 14 febbraio 2008 n. 841).

La giurisprudenza ha anche sottolineato che il potere di emettere ordinanza può essere esercitato quando si tratti di affrontare situazioni eccezionali ed impreviste, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità, per le quali sia

impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico.

I provvedimenti in questione costituiscono una deviazione rispetto al principio di tipicità, che risulta ancora più accentuata in quanto essi possono derogare alla disciplina vigente e sono normalmente suscettibili di esecuzione forzata.

Tra i presupposti individuati dalla giurisprudenza per l'emanazione delle ordinanze di necessità ed urgenza vi sono, oltre al rispetto dei principi generali dell'ordinamento, l'urgenza, la provvisorietà e la natura residuale dei provvedimenti in questione, cioè la mancanza di altri poteri tipici (Cons. St., sez. IV, 24 marzo 2006 n. 1537).

Si tratta di limiti precisi e stringenti, che escludono in radice la possibilità di adozione di ordinanze del genere nei casi in cui sia possibile far fronte alla situazione con gli ordinari strumenti a disposizione dell'Amministrazione.

Quanto ora detto riguardo alle ordinanze che il sindaco, quale ufficiale del Governo, può adottare ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, vale anche in relazione alle ordinanze che il sindaco può adottare quale rappresentante della comunità locale in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, ai sensi dell'art. 50 dello stesso testo unico.

Venendo al caso di specie, va rilevato che, nonostante l'ampiezza della motivazione e i riferimenti molteplici agli interessi che il Sindaco ha inteso tutelare, non è ben chiaro quale norma si sia inteso applicare. In particolare, non è dato sapere con certezza se il Sindaco abbia agito nella veste di ufficiale del Governo al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (art. 54) ovvero quale rappresentante della comunità locale, al fine di far fronte a emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale (art. 50).

La differenza non è di poco conto, anche sul piano dell'individuazione dei soggetti che devono rispondere delle eventuali conseguenze dannose dell'attività provvedimentale.

Fermo quanto ora rilevato, va osservato che, comunque, gli elementi evidenziati nella motivazione (rischio elevato di alterazione degli ecosistemi; ripercussioni in ambito ambientale, turistico, produttivo ed economico; potenziali rischi per la salute dei cittadini) non appaiono in alcun modo riconducibili ai presupposti cui la legge ancora in maniera tassativa l'esercizio di un potere che nell'ambito dell'ordinamento è delineato quale *extrema ratio*, trattandosi di uno strumento volto a fronteggiare delle vere e proprie situazioni di emergenza.

Nella fattispecie lo strumento è stato utilizzato in relazione agli elementi sopra richiamati e, quindi, sulla base della valutazione di possibili pericoli per i beni (pur fondamentali) sopra indicati ovvero, addirittura, in applicazione del principio di precauzione, che evoca situazioni per certi versi opposte a quelle di emergenza.

Manca, in altre parole, l'urgente necessità di provvedere con immediatezza, efficacemente riassunta nell'espressione contingibilità, la quale implica anche il carattere di provvisorietà delle misure adottate.

A proposito del carattere di provvisorietà, non è certo di secondaria importanza la circostanza che la misura adottata dal Sindaco di Cassano allo Ionio sia priva della fissazione di un termine finale di efficacia e, comunque, non correlata a una situazione improvvisa e transeunte.

Si è detto in precedenza che uno dei presupposti fondamentali per l'esercizio del potere di ordinanza è la mancanza di altri poteri tipici.

Nel caso di specie il potere tipizzato in una norma di legge esiste e rientra nella sfera di competenza di un organo dello Stato.

Come rileva la ricorrente con il secondo motivo, la legge attribuisce al Ministero dello Sviluppo Economico i poteri autorizzativi necessari per lo svolgimento dell'attività in questione. È nell'esercizio di tali poteri autorizzativi che vanno valutati, tra gli altri, gli interessi presi in considerazione con l'ordinanza impugnata in questa sede.

La valutazione di tali interessi spetta al Ministero, non certo al Sindaco di Cassano allo Ionio. Le amministrazioni locali possono fornire il loro apporto in sede procedimentale, ma non sostituirsi all'organo competente mediante l'esercizio di poteri *extra ordinem*.

I primi due motivi di ricorso sono, pertanto, fondati, con conseguente illegittimità del provvedimento impugnato.

9. Il carattere assorbente dei motivi esaminati e ritenuti fondati, attinenti sostanzialmente all'esistenza dei presupposti per l'esercizio del potere di ordinanza, rende superfluo l'esame degli ulteriori motivi, inerenti al difetto di istruttoria e di motivazione.

Quanto alla domanda di risarcimento dei danni, parte ricorrente, con la memoria depositata il 25 maggio 2016, ha dichiarato di volersi astenere dal coltivarla, in considerazione dell'accoglimento della domanda cautelare.

In conclusione, pertanto, il ricorso va accolto limitatamente alla domanda di annullamento dell'ordinanza n. 98 del 2.11.2015 del Sindaco di Cassano all'Ionio.

Le spese del presente giudizio, liquidate nella misura di cui in motivazione, seguono la soccombenza e vanno poste, pertanto, a carico del Comune di Cassano allo Ionio.

(*Omissis*)