XVII legislatura

**Disegno di legge**

**A.S. n. 941**

"Conversione in legge, con

modificazioni, del decretolegge

4 giugno 2013, n. 61

recante nuove disposizioni

urgenti a tutela dell'ambiente,

della salute e del lavoro

nell'esercizio di imprese di

interesse strategico nazionale"

luglio 2013

n. 39

ufficio ricerche nel settore

delle attività produttive e in quello

dell'agricoltura

ufficio ricerche nei settori

dell'ambiente e del territorio

Servizio Studi

**Direttore**: (...)

Segreteria tel. 6706\_2451

Uffici ricerche e incarichi Documentazione

**Settori economico e finanziario Documentazione economica**

Capo ufficio: S. Moroni \_3627 Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

**Questioni del lavoro e della salute** Simone Bonanni \_2932

Capo ufficio: M. Bracco \_2104 Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

**Attività produttive e agricoltura** Beatrice Gatta \_5563

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

**Documentazione giuridica**

**Ambiente e territorio** Vladimiro Satta \_2057

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476 Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

**Infrastrutture e trasporti** Gianluca Polverari \_3567

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

**Questioni istituzionali, giustizia e**

**cultura**

Capo ufficio: L. Borsi \_3538

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

**Politica estera e di difesa**

Capo ufficio: A. Mattiello \_2180

Capo ufficio: A. Sanso' \_2451

**Questioni regionali e delle autonomie**

**locali, incaricato dei rapporti con il**

**CERDP**

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

**Legislazione comparata**

Capo ufficio: R. Tutinelli \_3505

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi

parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti

parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o

riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto

della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Disegno di legge**

**A.S. n. 941**

"Conversione in legge, con

modificazioni, del decretolegge

4 giugno 2013, n. 61

recante nuove disposizioni

urgenti a tutela dell'ambiente,

della salute e del lavoro

nell'esercizio di imprese di

interesse strategico nazionale"

luglio 2013

n. 39

Classificazione Teseo: Ambiente. Tutela della salute. Tutela

dei lavoratori. Ilva Spa. Provincia di Taranto. Industria

siderurgica.

**I N D I C E**

PARTE I .......................................................................................................... 7

SINTESI DEL CONTENUTO ................................................................................ 9

SCHEDE DI LETTURA ..................................................................................... 19

**Articolo 1, commi 1-4**

*(Commissariamento straordinario)*

Scheda di lettura ........................................................................................... 21

**Articolo 1, commi 5 -9**

*(Misure di tutela ambientale e sanitaria)*

Scheda di lettura ........................................................................................... 29

**Articolo 1, commi 10-13**

*(Commissariamento straordinario)*

Scheda di lettura ........................................................................................... 37

**Articolo 1, comma 13-bis**

*(Monitoraggio sull' attività di ispezione svolta dall'ISPRA e dalle ARPA)*

Scheda di lettura ........................................................................................... 43

**Articolo 2, commi 1-2**

*(Commissariamento della s.p.a. ILVA)*

Scheda di lettura ........................................................................................... 45

**Articolo 2, commi 3 e 3-bis**

*(Disposizioni in materia di sanzioni)*

Scheda di lettura ........................................................................................... 49

**Articolo 2-bis**

*(Intervento urgente per l'efficacia dell'azione ispettiva ambientale)*

Scheda di lettura ........................................................................................... 53

**Articolo 2-ter**

*(Deroga al patto di stabilità interna della regione Puglia)*

Scheda di lettura ........................................................................................... 55

**Articolo 2-quater**

*(Soppressione del Garante e promozione di iniziative di informazione e*

*consultazione)*

Scheda di lettura ........................................................................................... 59

PARTE II ....................................................................................................... 63

SINTESI DELLE MISURE AMMINISTRATIVE E NORMATIVE SULL’ILVA DI

TARANTO ..................................................................................................... 65

Antefatto ................................................................................................................ 65

D.L. 22 giugno 2012, n. 83 ................................................................................... 66

Il Protocollo di intesa del 26 luglio 2012 .............................................................. 70

D.L. 7 agosto 2012, n. 129 .................................................................................... 72

Attività conoscitive e procedure informative ........................................................ 76

D.L. 3 dicembre 2012, n. 207................................................................................ 77

Procedura di Autorizzazione integrata ambientale (AIA) nel 2012 ..................... 95

Raccolta di dottrina sull'Autorizzazione integrata ambientale (AIA) ................ 245

Corte Costituzionale, Sentenza 9 aprile-9 maggio 2013, n. 85 .......................... 285

Rassegna stampa sull'ILVA nella siderurgia europea ........................................ 337

Relazione ARPA Puglia, Tendenze quartiere Tamburi 2012 ............................. 353

Atto Senato, Interrogazione a risposta scritta 4-08152 presentata da Elio

LANNUTTI, 6 settembre 2012 .......................................................................... 367

Atto Camera, Interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3-02506,

presentata da Carlo Emanuele TRAPPOLINO, 2 ottobre 2012 ......................... 371

Atto Senato, Ordine del Giorno 9/3627/7, presentato da Patrizia

BUGNANO, 20 dicembre 2012 ......................................................................... 375

Federacciai, *La siderurgia italiana in cifre nel 2011* ......................................... 377

Federacciai, *Relazione sulla siderurgia italiana*, 2012 ...................................... 417

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al

Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Piano*

*d'azione per una siderurgia europea competitiva e sostenibile* - COM(2013)

407 ...................................................................................................................... 427

7

**PARTE I**

**SINTESI DEL CONTENUTO**

A.S. n. 941 Sintesi del contenuto

11

**Articolo 1, commi 1-4**

*(Commissariato straordinario)*

Il **comma 1** detta una norma di carattere generale, precisando le condizioni

per la deliberazione del commissariamento straordinario da parte del Consiglio

dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, delle imprese che

gestiscono almeno uno stabilimento per il quale sia intervenuta una dichiarazione

di strategico interesse nazionale di cui all'articolo 1 del precedente decreto-legge

n. 207/2012. Gli stabilimenti, cui fa riferimento l'articolo 1 del decreto legge 3

dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e

dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse

strategico nazionale), devono soddisfare i seguenti requisiti: 1) deve essere

riconosciuto in relazione ad essi l'interesse strategico nazionale con apposito

d.p.c.m.; devono occupare un numero minimo di persone, che nel **testo**

**emendato dalla Camera dei deputati** è fissato in almeno 1000 lavoratori

subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni,

da almeno un anno.

Con riguardo all'inosservanza dell'A.I.A., il testo **emendato dalla Camera**

**dei deputati** contiene la specificazione che essa deve essere reiterata. La

**Camera dei deputati ha altresì introdotto nel testo un comma 1-*bis*** che

inserisce nella procedura di commissariamento l'espressione del parere delle

competenti commissioni parlamentari, specifica che il commissariamento può

essere disposto non più solo nei confronti dell'impresa nel suo complesso,

esplicitando quali sono le Autorità competenti a rilevare l'inosservanza delle

prescrizioni. Al riguardo la **Camera dei deputati ha introdotto nel testo un**

**comma 1-*ter*** che attribuisce alle attività conseguenti al commissariamento valore

derogatorio rispetto all'obbligo di procedere contro le infrazioni nei termini di cui

al codice ambientale.

La **Camera dei deputati, con un emendamento approvato in**

**Assemblea**, ha precisato che al commissario e al sub commissario sono attribuiti

poteri per i piani e le azioni di bonifica previsti dall'A.I.A.. Già nel comma 1 nel

testo iniziale queste figure erano disciplinate, in quanto vi si definisce la

procedura di nomina ed eventuale sostituzione o revoca del commissario, per la

quale è previsto un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi

entro sette giorni dalla delibera di commissariamento. Alla nomina, sostituzione

o revoca del subcommissario provvede invece il Ministro dell'Ambiente.

Il **comma 2** stabilisce la durata del commissariamento fissandola in 12 mesi,

prorogabili fino ad un massimo di 36 mesi. È inoltre specificato che la

prosecuzione dell'attività produttiva dovrà essere funzionale alla conservazione

della continuità aziendale ed alla destinazione prioritaria delle risorse aziendali

alla copertura dei costi necessari per gli interventi volti all'ottemperanza alle

prescrizioni dell'A.I.A.. Il **comma 3** attribuisce al commissario i poteri

A.S. n. 941 Sintesi del contenuto

12

ordinariamente di competenza degli organi di amministrazione dell'impresa,

sospendendo i poteri di disposizione e gestione dei titolari nonché per l'intera

durata del commissariamento, quelli dell'assemblea dell'impresa se costituita in

società.

Il **comma 4** interviene in merito alle garanzie dell'impresa nei confronti

della quale è disposto il commissariamento. Tale garanzia si sostanzia negli

obblighi di informazione sull'andamento della gestione dell'impresa stessa. Nel

**testo emendato dalla Camera dei deputati** l'obbligo di informazione è stato

esteso, oltre ad operare nel senso di un ampliamento delle garanzie per la

proprietà dell'impresa.

**Articolo 1, commi 5 -9**

*(Misure di tutela ambientale e sanitaria)*

Il **comma 5** prevede che, contestualmente alla nomina del commissario

straordinario, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare,

nomini un comitato di tre esperti, scelti tra soggetti di comprovata esperienza e

competenza in materia di tutela dell'ambiente e della salute, **nonché - sulla base**

**di una modifica approvata nel corso dell'esame presso la Camera dei**

**deputati** - di ingegneria impiantistica. Tale comitato, sentito il commissario

straordinario, propone al Ministro il piano delle misure e delle attività di tutela

ambientale e sanitaria. Il piano deve altresì prevedere le azioni ed i tempi

necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'A.I.A., la cui

contestata violazione ha determinato il commissariamento.

Vengono dettate norme per garantire la necessaria pubblicità dello schema di

piano e la partecipazione di tutti gli interessati alla sua elaborazione, nei tempi

indicati.

Il **comma 7** dispone che "l'approvazione da parte del Ministero dell'ambiente

del citato piano equivale a modifica dell'A.I.A."; al riguardo, **nel corso**

**dell'esame in prima lettura,** è stato specificato che l'equivalenza a modifica

dell'A.I.A. varrà limitatamente alla modulazione dei tempi di attuazione delle

relative prescrizioni e che l'approvazione del piano deve consentire, entro e non

oltre 36 mesi dalla data di conversione in legge del presente decreto-legge, il

completamento degli adempimenti previsti nell'AIA.

Il **comma 6** ha per oggetto la predisposizione del piano industriale da parte del

commissario straordinario. Il piano deve contenere le misure per la

conformazione delle attività industriali alle prescrizioni di tutela ambientale, di

sicurezza e salute di cui al piano ambientale stesso.

Il **comma 7** specifica la procedura di adozione del piano ambientale e del

piano industriale prevedendo l'adozione rispettivamente con decreto del Ministro

dell'ambiente e del Ministro dello sviluppo economico.

A.S. n. 941 Sintesi del contenuto

13

***Nel corso dell'esame presso la camera dei deputati* sono stati aggiunti due**

**periodi al comma 7** ove si dispone che i rapporti di valutazione del danno

sanitario, previsti dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 207 del 2012, si

debbano conformare ai criteri metodologici stabiliti dal decreto interministeriale

ivi previsto. Il rapporto di valutazione del danno sanitario non può

unilateralmente modificare le prescrizioni dell'autorizzazione integrata

ambientale in corso di validità, ma legittima la regione competente a chiederne il

riesame.

Il **comma 8** reca una norma transitoria volta a disciplinare l'attività del

commissario nelle more dell'approvazione del piano industriale di cui al comma

6, prevedendo che egli garantisca comunque la progressiva adozione delle misure

previste dall'A.I.A. e dalle altre autorizzazioni e prescrizioni in materia di tutela

ambientale e sanitaria, curando altresì la prosecuzione dell'attività di impresa.

Il **comma 9** prevede, in forza del richiamo all'art. 6 del decreto legislativo n.

231 del 2001, il possibile esonero della responsabilità del commissario e del

subcommissario per i possibili illeciti commessi in relazione all'attuazione

dell'A.I.A. e delle altre norme di tutela ambientale e sanitaria. **Con una modifica**

**approvata nel corso dell'esame in prima lettura,** l'esonero è esteso altresì agli

esperti del comitato (di cui al comma 5). Il comma 9 stabilisce, quindi, che la

predisposizione dei piani e delle misure di tutela ambientale, sanitaria e di

sicurezza, del piano industriale di conformazione della produzione nel rispetto

delle suddette prescrizioni nonché – fino all'approvazione dello stesso piano

industriale - la predisposizione delle misure previste dall'autorizzazione integrata

ambientale, equivalgono all'adozione di idonei modelli di organizzazione

dell'impresa.

**Articolo 1, commi 10-13**

*(Commissariamento straordinario)*

Il **comma 10** qualifica come attività di pubblica utilità l'attività di gestione

dell'impresa eseguita dal commissario al fine di garantire l'adozione delle misure

previste dall'A.I.A. e dalle altre autorizzazioni in corso di prosecuzione

dell'attività d'impresa, fino all'approvazione del piano industriale (ai sensi del

comma 8). La norma limita inoltre la responsabilità del commissario in relazione

ad eventuali diseconomie dei risultati ai soli casi di dolo o colpa grave. Con

l'approvazione di una **modifica nel corso dell'esame alla Camera dei deputati**

è stato richiamato esplicitamente l'articolo 2236 c.c. che disciplina la

responsabilità del prestatore d'opera.

Il **comma 11** prevede che il giudice competente provveda a svincolare le

somme già oggetto di sequestro in sede penale nonché quelle oggetto di

sequestro preventivo ai sensi del citato D.Lgs. 231 del 2001. Nel **testo**

**approvato dalla Camera dei deputati** è stata inserita la specificazione in base

A.S. n. 941 Sintesi del contenuto

14

alla quale le somme messe a disposizione del commissario ed utilizzate per gli

adempimenti alle prescrizioni dell'A.I.A., non sono mai ripetibili, attesa la loro

destinazione per finalità aziendali e di pubblica salute.

Secondo il **comma 12**, i proventi derivanti dall'attività dell'impresa

commissariata restano nella disponibilità del commissario nella misura

necessaria all'attuazione dell'A.I.A. ed alla gestione dell'impresa. Nel **testo**

**approvato dalla Camera dei deputati** è stata inserita la destinazione ulteriore,

nei limiti delle disponibilità residue, per interventi di bonifica dell'area dello

stabilimento (secondo le modalità previste dall'ordinamento vigente).

Il **comma 13** regolamenta i compensi spettanti al commissario straordinario

e al subcommissario. **Nel corso dell'esame alla Camera dei deputati è stato**

**specificato, con l'approvazione di un emendamento**, che sono per intero a

carico dell'impresa non solo tutti i trattamenti economici (come previsto nel testo

del decreto legge) ma anche gli eventuali ulteriori oneri di funzionamento della

struttura commissariale.

**Articolo 1, comma 13-*bis***

*(Monitoraggio sull' attività di ispezione svolta dall'ISPRA e dalle ARPA)*

**Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, è stato inserito il**

**comma 13*-bis* dell'articolo 1** volto a prevedere un monitoraggio sull' attività di

ispezione e di accertamento svolta dall'ISPRA e dalle ARPA in relazione alle

autorizzazioni integrate ambientali rilasciate alle imprese per le quali si

verifichino i presupposti del commissariamento in base a quanto disposto dai

commi 1 e 1-*bis* dell'articolo 1 (si tratta del commissariamento delle imprese che

gestiscono almeno uno stabilimento per il quale sia intervenuta una dichiarazione

di strategico interesse nazionale, che impieghino almeno 1000 lavoratori

subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni,

da almeno un anno e nelle quali l'attività produttiva dello stabilimento abbia

comportato e comporti oggettivamente "pericoli gravi e rilevanti per l'integrità

dell'ambiente e della salute" a causa della inosservanza reiterata

dell'autorizzazione integrata ambientale). Per tali finalità il Ministro

dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare presenta semestralmente al

Parlamento una relazione sullo stato dei controlli ambientali che dia conto anche

dell'adeguatezza delle attività svolte dall'ISPRA e dalle ARPA.

**Articolo 2, commi 1-2**

*(Commissariamento della s.p.a. ILVA)*

Il **comma 1** individua direttamente la sussistenza dei presupposti del

commissariamento straordinario di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legge

in esame per l'ILVA S.p.A., avente sede a Milano, derogando alla disciplina

A.S. n. 941 Sintesi del contenuto

15

generale del commissariamento introdotta dall'articolo 1. Si tratta di disposizione

di legge in luogo di provvedimento, in quanto sostituisce il proprio dettato al

decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla norma generale.

Nel corso dell'**esame alla Camera dei deputati** è stata resa esplicita la deroga

alle disposizioni introdotte dal medesimo emendamento, riguardanti la necessità

dell'acquisizione del parere parlamentare nella procedura di commissariamento,

la possibilità di commissariale il singolo ramo d'azienda o stabilimento e la

necessità che la rilevazione dell'inosservanza dell'A.I.A. sia effettuata in

contraddittorio con l'impresa interessata.

Il **comma 2** sostituisce l'articolo 3, comma 1, del D.L. 207/2012, al fine di

qualificare come "stabilimenti di interesse strategico nazionale" tutti gli impianti

siderurgici della società ILVA S.p.A., e non solo quello di Taranto.

**Articolo 2, commi 3 e 3-*bis***

*(Disposizioni in materia di sanzioni)*

Il **comma 3** dell'**articolo 2** reca alcune novelle al comma 3 dell'art. 1 del

decreto-legge n. 207 del 2012. Con una prima novella, rispetto al testo

previgente, che stabiliva unicamente un ammontare massimo (pari al 10 per

cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato), viene

previsto che, escluso il pagamento in misura ridotta, l'importo minimo della

sanzione sia di 50.000 euro. Il riferimento al pagamento in misura ridotta è

conseguente a una **modifica approvata nel corso dell'esame presso la Camera**

**dei deputati,** atteso che nel testo originario del decreto si fa riferimento al

termine oblazione. Dopo l'ultimo periodo del citato comma 3, che prevede che la

sanzione sia irrogata dal prefetto competente per territorio, viene aggiunta una

disposizione secondo cui le attività di accertamento, contestazione e

notificazione delle violazioni sono svolte dall'ISPRA.

**Nel corso dell'esame in Assemblea alla Camera è stato approvato un**

**emendamento** con il quale si prevede l'attribuzione della qualifica di ufficiali di

polizia giudiziaria agli ispettori dell'ISPRA nello svolgimento delle attività di

accertamento, contestazione e notificazione delle violazioni delle prescrizioni

contenute nel provvedimento di riesame dell'A.I.A. Nel comma 3 viene altresì

previsto che i proventi delle sanzioni irrogate siano destinati al finanziamento

degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e risanamento ambientale del

territorio interessato.

Il **comma 3-*bis*, introdotto nel corso dell'esame in prima lettura,** demanda

ad un decreto ministeriale la definizione dei contenuti minimi e i formati dei

verbali di accertamento dei procedimenti sazionatori per coloro che esercitano

una delle attività per le quali è richiesta l'A.I.A. senza essere in possesso della

stessa o senza osservane le prescrizioni e per coloro che omettono di effettuare le

previste comunicazioni all'autorità competente e ai comuni interessati.

A.S. n. 941 Sintesi del contenuto

16

**Articolo 2-*bis***

*(Intervento urgente per l'efficacia dell'azione ispettiva ambientale)*

L'**articolo 2-*bis*, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei**

**deputati** prevede, al **comma 1**, la corresponsione all'Istituto superiore per la

protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) di un contributo di 90.000 per

ciascuno degli anni del triennio 2013- 2015 destinato all'attribuzione di un

assegno annuo lordo non pensionabile, non rivalutabile e non riassorbibile da

altri emolumenti contrattuali, in favore del personale dell'Istituto, avente la

qualifica di ispettore ambientale, che svolga attività che richiedano particolare

impegno. Tale contributo viene corrisposto nell'ambito dell'attuazione delle

disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 2, ove si prevede, tra l'altro che siano

svolte dall'ISPRA le attività di accertamento, contestazione e notificazione delle

violazioni per l'inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di

riesame dell'A.I.A. Si segnala, inoltre, che per lo svolgimento di tali attività agli

ispettori dell'ISPRA è attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria

Il **comma 2** provvede alla copertura dell'onere pari a 90.000 euro per ciascuno

degli anni 2013, 2014 e 2015, mediante corrispondente riduzione

dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 207 del

2012, che riguarda la copertura degli oneri connessi alla remunerazione del

Garante - ora soppresso (si veda l'articolo 2-*quater* del decreto-legge in esame) -,

pari a 200.000 euro, per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015.

**Articolo 2-*ter***

*(Deroga al patto di stabilità interna della regione Puglia)*

L'**articolo 2-*ter***, **inserito durante l'esame presso la Camera**, esclude dai

limiti del patto di stabilità interno della regione Puglia gli impegni e i pagamenti

concernenti l'attuazione degli interventi previsti dall'articolo 1 del decreto-legge

n. 129 del 2012 finanziati con le risorse statali trasferite alla stessa regione, nel

limite di 1,3 milioni di euro per il 2013 e 40 milioni di euro per il 2014.

**Articolo 2-*quater***

*(Soppressione del Garante e promozione di iniziative di informazione e*

*consultazione)*

**L'articolo 2-*quater* introdotto nel corso dell'esame in prima lettura,**

prevede, al **comma 1,** l'abrogazione dei commi 4, 5 e 6 dell'articolo 3 del

A.S. n. 941 Sintesi del contenuto

17

decreto-legge n. 207 del 2012, che disciplinano rispettivamente la nomina, il

compenso e le funzioni del Garante incaricato di vigilare sull'attuazione delle

disposizioni del medesimo decreto legge. In conseguenza di tale abrogazione, il

Garante cessa lo svolgimento delle sue funzioni alla data di entrata in vigore

della legge di conversione del decreto-legge in commento.

Con il **comma 2*,*** si destinano le risorse derivanti dalla soppressione del

Garante alle attività dell'ISPRA in relazione alle autorizzazioni integrate

ambientali rilasciate alle imprese di cui all'articolo 1, commi 1 e 1-*bis* del

provvedimento in esame. Si tratta, pertanto, (considerando anche le modifiche

introdotte nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati) delle imprese

che gestiscono almeno uno stabilimento per il quale sia intervenuta una

dichiarazione di strategico interesse nazionale, che impieghino almeno 1000

lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei

guadagni, da almeno un anno e nelle quali l'attività produttiva dello stabilimento

abbia comportato e comporti oggettivamente "pericoli gravi e rilevanti per

l'integrità dell'ambiente e della salute" a causa della inosservanza reiterata

dell'autorizzazione integrata ambientale.

Una modifica consequenziale alla abrogazione disposta al comma 1

dell'articolo in esame è prevista al **comma 3** dell'art. 2-*bis* in base alla quale il

Commissario, in accordo con la regione e le istituzioni locali, promuove

iniziative di informazione e consultazione, finalizzate ad assicurare la massima

trasparenza per i cittadini, in conformità con i principi della Convenzione di

Aarhus, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso

alla giustizia in materia ambientale, riguardo alle "vicende del decreto". La

norma riprende quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 dell'articolo 3

del decreto-legge n. 207 del 2012, che, tra le funzioni svolte dal Garante,

ricomprende la promozione delle predette iniziative di informazione e di

consultazione e che viene abrogato dal comma 1 dell'articolo 2-*quater.*

**SCHEDE DI LETTURA**

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 1-4

21

**Articolo 1, commi 1-4**

*(Commissariamento straordinario)*

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

1. Il Consiglio dei Ministri, su

proposta del Presidente del Consiglio,

può deliberare il commissariamento

straordinario dell'impresa, esercitata

anche in forma di società, che gestisca

almeno uno stabilimento di interesse

strategico nazionale ai sensi dell'articolo

1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n.

207, convertito dalla legge 24 dicembre

2012, n. 231, la cui attività produttiva

abbia comportato e comporti pericoli

gravi e rilevanti per l'integrità

dell'ambiente e della salute a causa della

inosservanza, rilevata dalle Autorità

competenti, dell'autorizzazione integrata

ambientale, di seguito anche «a.i.a.». Il

commissario è nominato con decreto del

Presidente del Consiglio dei Ministri

entro sette giorni dalla delibera del

Consiglio dei Ministri e si avvale di un

sub commissario nominato dal Ministro

dell'ambiente e della tutela del territorio

e del mare. Con gli stessi procedimenti si

provvede all'eventuale sostituzione o

revoca del commissario e del sub

commissario.

1. Il Consiglio dei Ministri, su

proposta del Presidente del Consiglio,

può deliberare il commissariamento

straordinario dell'impresa, esercitata

anche in forma di società, **che impieghi**

**un numero di lavoratori subordinati,**

**compresi quelli ammessi al**

**trattamento di integrazione guadagni,**

**non inferiore a mille e** che gestisca

almeno uno stabilimento **industriale** di

interesse strategico nazionale ai sensi

dell'articolo 1 del decreto-legge 3

dicembre 2012, n. 207, convertito**, con**

**modificazioni,** dalla legge 24 dicembre

2012, n. 231, la cui attività produttiva

abbia comportato e comporti

**oggettivamente** pericoli gravi e rilevanti

per l'integrità dell'ambiente e della salute

a causa della inosservanza **reiterata**

dell'autorizzazione integrata ambientale,

di seguito anche «a.i.a.». Il commissario

è nominato con decreto del Presidente

del Consiglio dei Ministri entro sette

giorni dalla delibera del Consiglio dei

Ministri e si avvale di un sub

commissario nominato dal Ministro

dell'ambiente e della tutela del territorio

e del mare. Con gli stessi procedimenti si

provvede all'eventuale sostituzione o

revoca del commissario e del sub

commissario. **Al commissario e al sub**

**commissario sono attribuiti poteri per**

**i piani e le azioni di bonifica previsti**

**dall'a.i.a.**

**1-*bis*. A decorrere dalla data di**

**entrata in vigore della legge di**

**conversione del presente decreto, il**

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 1-4

22

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

**commissariamento di cui al comma 1 è**

**disposto, previo parere delle**

**competenti Commissioni**

**parlamentari, nei confronti**

**dell'impresa ovvero, previa offerta di**

**idonee garanzie patrimoniali o**

**finanziarie, nei confronti dello**

**specifico ramo d'azienda o**

**stabilimento di cui al comma 1, previo**

**accertamento dell'inosservanza delle**

**prescrizioni contenute nell'a.i.a. da**

**parte dell'Istituto superiore per la**

**protezione e la ricerca ambientale**

**(ISPRA), con il supporto delle Agenzie**

**regionali e provinciali per la**

**protezione dell'ambiente (ARPA), in**

**contraddittorio con l'impresa**

**interessata.**

**1-*ter*. Il commissariamento di cui al**

**comma 1, fermo restando quanto**

**disposto dall'articolo 29-*decies*, comma**

**10, del decreto legislativo 3 aprile**

**2006, n. 152, costituisce deroga**

**all'articolo 29-*decies*, comma 9, del**

**medesimo decreto, qualora siano**

**compiuti gli adempimenti previsti dal**

**comma 9 del presente articolo.**

2. Il commissariamento di cui al

comma 1 ha durata di 12 mesi

eventualmente prorogabili di 12 mesi

fino ad un massimo di 36. La

prosecuzione dell'attività produttiva

durante il commissariamento è

funzionale alla conservazione della

continuità aziendale ed alla destinazione

prioritaria delle risorse aziendali alla

copertura dei costi necessari per gli

interventi conseguenti alle situazioni di

cui al comma 1.

2. *Identico*.

3. Per la durata del commissariamento

sono attribuiti al commissario tutti i

3. *Identico*.

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 1-4

23

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

poteri e le funzioni degli organi di

amministrazione dell'impresa ed è

sospeso l'esercizio dei poteri di

disposizione e gestione dei titolari

dell'impresa. Nel caso di impresa

costituita in forma societaria, i poteri

dell'assemblea sono sospesi per l'intera

durata del commissariamento. Le linee di

credito ed i relativi rapporti debitori,

concernenti l'attività dell'azienda, oggetto

di commissariamento, anche in carico a

società del medesimo gruppo, sono

trasferite al commissario ai sensi degli

articoli 1339 e 2558 del codice civile.

4. È garantita all'impresa, nella

persona del rappresentante legale all'atto

del commissariamento o di altro soggetto

appositamente designato dall'Assemblea

dei soci, l'informazione sull'andamento

della gestione e sulle misure di cui al

comma 2. Il Presidente del Consiglio dei

Ministri, con proprio decreto, può

sostituire i componenti degli organi di

controllo, i quali restano in carica per la

durata del commissariamento.

4. È garantita **al titolare dell'**impresa,

**ovvero al socio di maggioranza,**

**nonché al** rappresentante legale all'atto

del commissariamento o **ad** altro

soggetto**,** appositamente designato

dall'Assemblea dei soci, l'informazione

sull'andamento della gestione e sulle

misure di cui al comma 2. Il Presidente

del Consiglio dei Ministri, con decreto

**motivato**, può sostituire **fino a due terzi**

**dei** componenti degli organi di controllo;

**il restante terzo è nominato dagli**

**azionisti di minoranza. Tutti i**

**componenti** restano in carica per la

durata del commissariamento.

Il **comma 1** detta una norma di carattere generale, precisando le condizioni

per la deliberazione del commissariamento straordinario da parte del Consiglio

dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, delle imprese che

gestiscono almeno uno stabilimento per il quale sia intervenuta una dichiarazione

di strategico interesse nazionale di cui all'articolo 1 del precedente decreto-legge

n. 207/2012.

Gli stabilimenti, cui fa riferimento l'articolo 1 del decreto legge 3 dicembre

2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli

di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico

nazionale), devono soddisfare i seguenti requisiti:

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 1-4

24

1) deve essere riconosciuto in relazione ad essi l'interesse strategico

nazionale con apposito d.p.c.m.. In relazione a tali stabilimenti è previsto che

l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia

dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non

superiore a 36 mesi, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario

degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una Autorizzazione

Integrata Ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più

adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche

disponibili.

Può essere utile ricordare che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 85 del

2013, si è espressa - tra l'altro - sulla presunta genericità dei criteri di individuazione

degli stabilimenti di interesse strategico nazionale che introdurrebbe, in contrasto con il

principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione una ingiustificata

differenziazione di disciplina tra stabilimenti "strategici" e altri impianti, sulla base di

un atto amministrativo - un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - dotato, in

ipotesi, di eccessiva discrezionalità. Al riguardo la Corte osserva che l'interesse

strategico nazionale ad una produzione, piuttosto che ad un'altra, "è elemento variabile,

in quanto legato alle congiunture economiche e ad un'altra serie di fattori non

predeterminabili (effetti della concorrenza, sviluppo tecnologico, andamento della

filiera di un certo settore industriale ecc.). Si giustifica pertanto l'ampiezza della

discrezionalità che la norma censurata riconosce al Governo, e per esso al Presidente del

Consiglio dei ministri, in quanto organi che concorrono a definire la politica industriale

del Paese". La Corte aggiunge altresì che trattandosi di provvedimento amministrativo,

il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri "può essere oggetto di impugnazione,

al pari dell'A.I.A. riesaminata del Ministro dell'ambiente".

2) devono occupare un numero minimo di persone, che nel testo iniziale del

Governo era fissato in almeno duecento persone**,** compresi quelli ammessi al

trattamento di integrazione dei guadagni, da almeno un anno. Nel **testo**

**emendato dalla Camera dei deputati** resta il riferimento agli stabilimenti

industriali di cui al D.L. 207/2012, ma la portata applicativa della disposizione

viene ulteriormente circoscritta alle imprese che impieghino almeno 1000

lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei

guadagni, da almeno un anno.

Quanto all'indice numerico dei lavoratori occupati, va ricordato che si tratta della

soglia già utilizzata dal legislatore nella disciplina dell'amministrazione straordinaria

delle grandi imprese in stato di insolvenza, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 8

luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi

imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n.

274). In tale disciplina, la tutela dell'attività imprenditoriale e dei livelli occupazionali,

come indicati, giustifica la sottrazione dell'impresa insolvente al fallimento e l'ingresso

in una procedura concorsuale *ad hoc*, con finalità di conservazione delle attività

aziendali, mediante prosecuzione, riattivazione e riconversione dell'esercizio.

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 1-4

25

Alle condizioni previste dalla disposizione richiamata nel testo (art. 1 del

D.L. 207/2012), si aggiunge l'ulteriore contingenza - prevista direttamente dal

D.L. in esame - che l'attività produttiva dello stabilimento abbia comportato e

comporti "**oggettivamente"** (l'avverbio - il cui effettivo valore giuridico non

appare agevolmente definibile - è stato introdotto con l'approvazione di un

emendamento nel corso dell'esame nell'altro ramo del Parlamento) "pericoli gravi

e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute" a causa della inosservanza

dell'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.). Con riguardo all'inosservanza

dell'A.I.A., il testo **emendato dalla Camera dei deputati**, che recepisce una

condizione formulata nel parere della I commissione (Affari costituzionali),

contiene la specificazione che essa deve essere reiterata. Con l'approvazione della

suddetta modifica si è inteso ulteriormente circoscrivere l'applicazione della

fattispecie del commissariamento, escludendo che una singola inosservanza

dell'A.I.A. sia sufficiente a consentire il commissariamento dell'impresa.

La **Camera dei deputati ha altresì introdotto nel testo un comma 1-*bis***

che:

 inserisce nella procedura di commissariamento l'espressione del parere

delle competenti commissioni parlamentari;

 specifica che il commissariamento può essere disposto non più solo nei

confronti dell'impresa nel suo complesso, ma anche dello specifico ramo

d'azienda o stabilimento che si trovi nelle condizioni previste dal comma 1

e che in quest'ultimo caso vadano offerte idonee garanzie patrimoniali e

finanziarie per l'adempimento alle prescrizioni ambientali.

 esplicita quali sono le Autorità competenti (citate genericamente nel testo

originale del decreto legge) a rilevare l'inosservanza delle prescrizioni

contenute nell'A.I.A., ossia l'Istituto superiore per la protezione

ambientale, con il supporto delle Agenzie regionali e provinciali per la

protezione dell'ambiente, e specifica che tale accertamento deve essere

effettuato in contraddittorio con l'impresa interessata.

Si ricorda che il controllo del rispetto delle condizioni dell'A.I.A. è

affidato (dall'art. 29-*decies*, comma 3, del D.Lgs. 152/2006) all'Istituto superiore

per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), anche avvalendosi delle

agenzie regionali e provinciali (ARPA-APPA), per gli impianti di competenza

statale; alle ARPA-APPA negli altri casi. Al riguardo la **Camera dei deputati ha**

**introdotto nel testo un comma 1-*ter*** che - nel fare salvo, ove si manifestino

situazioni di pericolo o di danno per la salute, l'obbligo di comunicazione al

sindaco ai fini dell'assunzione delle eventuali misure di sanità pubblica -

attribuisce alle attività conseguenti al commissariamento valore derogatorio

rispetto all'obbligo di procedere, in caso di inosservanza delle prescrizioni

autorizzatorie, o di esercizio in assenza di autorizzazione, secondo la gravità

delle infrazioni: a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono

essere eliminate le irregolarità; b) alla diffida e contestuale sospensione

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 1-4

26

dell'attivita' autorizzata per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni

di pericolo per l'ambiente; c) alla revoca dell'autorizzazione integrata ambientale

e alla chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni

imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni

di pericolo e di danno per l'ambiente.

Come affermato dalla Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 85 del

2013, la particolare disciplina dell'attività degli stabilimenti di strategico interesse

nazionale autorizzati a proseguire l'attività in ottemperanza alle prescrizioni A.I.A., in

quanto mira a perpetuare l'esistenza di grandi aziende, la cui chiusura avrebbe gravi

effetti sui livelli di occupazione presenta caratteristiche analoghe alla disciplina

dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, di cui

all'art. 2 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina

dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma

dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274).

La **Camera dei deputati, con un emendamento approvato in**

**Assemblea**, ha precisato che al commissario e al sub commissario sono attribuiti

poteri per i piani e le azioni di bonifica previsti dall'A.I.A.. Già nel **comma 1** nel

testo iniziale queste figure erano disciplinate, in quanto vi si definisce la

procedura di nomina ed eventuale sostituzione o revoca del commissario, per la

quale è previsto un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi

entro sette giorni dalla delibera di commissariamento. Alla nomina, sostituzione

o revoca del subcommissario provvede invece il Ministro dell'Ambiente.

Nulla è stabilito in merito ai criteri di scelta per la nomina a commissario

straordinario (né per quella a subcommissario), in particolare per ciò che concerne i

requisiti di professionalità, né per ciò che concerne eventuali incompatibilità. Si ricorda

però che il D.Lgs. 8/7/1999, n. 270, all'art. 38, comma 1-*bis*, detta la disciplina delle

incompatibilità per la nomina a commissario straordinario. In tale disposizione si

stabilisce che non può essere nominato commissario straordinario e, se nominato,

decade dal suo ufficio, l'interdetto, l'inabilitato, chi sia stato dichiarato fallito o chi sia

stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici

uffici. Non possono inoltre essere nominati commissari straordinari il coniuge, i parenti

ed affini entro il quarto grado dell'imprenditore insolvente, ovvero chi, avendo

intrattenuto con l'impresa, personalmente o quale socio, amministratore, o dipendente di

altra organizzazione imprenditoriale o professionale, rapporti non occasionali di

collaborazione o consulenza professionale, abbia preso parte o si sia comunque ingerito

nella gestione che ha portato al dissesto dell'impresa. Inoltre l'art. 39 stabilisce che i

criteri per la scelta dei commissari e degli esperti sono definiti con regolamento

ministeriale. In attuazione di tale previsione, con il D.M. 10/4/2013, n. 60 del Ministro

dello sviluppo economico sono stati determinati i requisiti di professionalità ed

onorabilità dei commissari giudiziali e straordinari delle procedure di amministrazione

straordinaria delle grandi imprese in crisi.

Il **comma 2** stabilisce la durata del commissariamento fissandola in 12 mesi,

prorogabili fino ad un massimo di 36 mesi. E'inoltre specificato che la

prosecuzione dell'attività produttiva dovrà essere funzionale alla conservazione

della continuità aziendale ed alla destinazione prioritaria delle risorse aziendali

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 1-4

27

alla copertura dei costi necessari per gli interventi volti all'ottemperanza alle

prescrizioni dell'A.I.A..

Il **comma 3** attribuisce al commissario i poteri ordinariamente di competenza

degli organi di amministrazione dell'impresa, sospendendo i poteri di

disposizione e gestione dei titolari nonché, per l'intera durata del

commissariamento, quelli dell'assemblea dell'impresa se costituita in società. È,

infatti, previsto il trasferimento in capo al commissario di tutti i crediti e i debiti

della società, compresi quelli relativi a società facenti parte del gruppo. Il comma

precisa che il trasferimento dei citati rapporti avviene ai sensi degli artt. 1339

(inserzione automatica di clausole) e 2558 (successione nei contratti) del codice

civile.

Sostanzialmente, il commissario succede nei contratti stipulati dall'azienda al

pari dell'acquirente della stessa. L'art. 2558 c.c., infatti, riguarda, in caso di

cessione di azienda, il subentro dell'acquirente in tutti i contratti stipulati per

l'esercizio dell'azienda stessa che non abbiano carattere personale.

Con riguardo al riferimento all'art. 1339 c.c. la Commissione giustizia della

Camera dei deputati ha formulato un'osservazione volta alla soppressione dello

stesso in ragione del fatto che tale disposizione "si riferisce all'inserzione

automatica di clausole in un contesto nel quale si disciplina la continuità dei

rapporti contrattuali ex art. 2558 c.c.".

Il **comma 4** interviene in merito alle garanzie dell'impresa nei confronti della

quale è disposto il commissariamento. Tale garanzia si sostanzia negli obblighi di

informazione sull'andamento della gestione dell'impresa stessa. Nel **testo**

**emendato dalla Camera dei deputati** l'obbligo di informazione è stato esteso

nei confronti non più solo del rappresentante legale all'atto del

commissariamento o ad altro soggetto appositamente designato dall'Assemblea

dei soci, ma anche del titolare dell'impresa ovvero del socio di maggioranza. Nel

senso di un ampliamento delle garanzie per la proprietà dell'impresa vanno anche

le seguenti modifiche apportate nel corso dell'esame all'altro ramo del

Parlamento:

- la limitazione della possibilità attribuita al Presidente del Consiglio

dei ministri nel testo del decreto legge: egli potrà sostituire, per la durata

del commissariamento, non più tutti gli organi di controllo, ma solo fino a

due terzi dei componenti di tali organi, con l'attribuzione agli azionisti di

minoranza della facoltà di sostituire il restante terzo;

- l'introduzione dell'obbligo per il Presidente del Consiglio dei

ministri di motivare il decreto con il quale può sostituire i componenti

degli organi di controllo.

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 5 -9

29

**Articolo 1, commi 5 -9**

*(Misure di tutela ambientale e sanitaria)*

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

5. Contestualmente alla nomina del

commissario straordinario, il Ministro

dell'ambiente e della tutela del territorio

e del mare nomina un comitato di tre

esperti, scelti tra soggetti di comprovata

esperienza e competenza in materia di

tutela dell'ambiente e della salute, che,

sentito il commissario straordinario,

predispone e propone al Ministro, entro

60 giorni dalla nomina, in conformità

alle previsioni delle norme comunitarie e

delle leggi nazionali e regionali, il piano

delle misure e delle attività di tutela

ambientale e sanitaria **dei lavoratori e**

**della popolazione e di prevenzione del**

**rischio di incidenti rilevanti. Il piano**

**deve altresì** prevedere le azioni ed i

tempi necessari per garantire il rispetto

delle prescrizioni di legge, e dell'a.i.a.**, la**

**cui contestata violazione ha**

**determinato il commissariamento**. Lo

schema di piano è reso pubblico, a cura

del commissario, che acquisisce le

eventuali osservazioni che possono

essere proposte nei successivi dieci

giorni**,** e **che** sono valutate dal comitato

ai fini della definitiva proposta entro il

termine di novanta giorni dal

commissariamento.

5. Contestualmente alla nomina del

commissario straordinario, il Ministro

dell'ambiente e della tutela del territorio

e del mare**, sentiti i Ministri della salute**

**e dello sviluppo economico,** nomina un

comitato di tre esperti, scelti tra soggetti

di comprovata esperienza e competenza

in materia di tutela dell'ambiente e della

salute **e di ingegneria impiantistica**,

che, sentito il commissario straordinario,

predispone e propone al Ministro, entro

**sessanta** giorni dalla nomina, in

conformità **allenormedell'Unione**

**europea** e **internazionali nonchéalle**

leggi nazionali e regionali, il piano delle

misure e delle attività di tutela

ambientale e sanitaria **che prevede** le

azioni e i tempi necessari per garantire il

rispetto delle prescrizioni di legge e

dell'a.i.a. Lo schema di piano è reso

pubblico, **anche attraverso la**

**pubblicazione nei siti *web* dei Ministeri**

**dell'ambiente e della tutela del**

**territorio e del mare e della salute,**

**nonché attraverso *link* nei siti *web***

**della regione e degli enti locali**

**interessati,** a cura del commissario

**straordinario**, che acquisisce le

eventuali osservazioni**,** che possono

essere proposte nei successivi **trenta**

giorni e sono valutate dal comitato ai fini

della definitiva proposta entro il termine

di **centoventi giorni dalla nomina del**

**medesimo comitato**.

6. Entro il termine di trenta giorni dal

decreto di approvazione del piano di cui

al comma 5, il commissario

6. Entro il termine di trenta giorni dal

decreto di approvazione del piano di cui

al comma 5, il commissario

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 5 -9

30

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

straordinario, comunicato al

rappresentante dell'impresa il piano

industriale e acquisite e valutate le

eventuali osservazioni che il

rappresentante dell'impresa fa pervenire

entro dieci giorni dalla ricezione,

predispone il piano industriale di

conformazione delle attività produttive

che consente la continuazione

dell'attività produttiva nel rispetto delle

prescrizioni di tutela ambientale,

sanitaria e di sicurezza di cui al comma

5.

straordinario, comunicato **il piano**

**industriale al titolare dell'impresa,**

**ovvero al socio di maggioranza,**

**nonché al rappresentante legale**

**all'atto del commissariamento o ad**

**altro soggetto, appositamente**

**designato dall'assemblea dei soci,** e

acquisite e valutate le eventuali

osservazioni **pervenute entro i**

**successivi dieci giorni**, predispone il

piano industriale di conformazione delle

attività produttive**,** che consente la

continuazione dell'attività produttiva nel

rispetto delle prescrizioni di tutela

ambientale, sanitaria e di sicurezza di cui

al comma 5.

7. Il piano di cui al comma 5 è

approvato con decreto del Ministro

dell'ambiente, quello di cui al comma 6

dal Ministro dello sviluppo economico,

entro 15 giorni dalla loro presentazione.

Il rappresentante dell'impresa di cui al

comma 4 può proporre osservazioni al

piano di cui al comma 5 entro dieci

giorni dalla sua pubblicazione; le stesse

sono valutate dal comitato ai sensi

dell'ultimo periodo del comma 5.

L'approvazione del piano di cui al

comma 5 equivale a modifica dell'a.i.a.

7. Il piano di cui al comma 5 è

approvato con decreto del Ministro

dell'ambiente **e della tutela del**

**territorio e del mare,sentita la regione**

**competente**, quello di cui al comma 6

dal Ministro dello sviluppo economico,

entro 15 giorni dalla loro presentazione.

Il rappresentante dell'impresa di cui al

comma 4 può proporre osservazioni al

piano di cui al comma 5 entro dieci

giorni dalla sua pubblicazione; le stesse

sono valutate dal comitato ai sensi

dell'ultimo periodo del comma 5.

L'approvazione del piano di cui al

comma 5 equivale a modifica

dell'a.i.a.**,limitatamente alla**

**modulazione dei tempi di attuazione**

**delle relative prescrizioni, che**

**consenta il completamento degli**

**adempimenti previsti nell'a.i.a. non**

**oltre trentasei mesi dalla data di**

**entrata in vigore della legge di**

**conversione del presente decreto. In**

**attuazione dell'articolo 1-*bis* del**

**decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207,**

**convertito, con modificazioni, dalla**

**legge 24 dicembre 2012, n. 231, i**

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 5 -9

31

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

**rapporti di valutazione del danno**

**sanitario si conformano ai criteri**

**metodologici stabiliti dal decreto**

**interministeriale di cui al comma 2 del**

**medesimo articolo 1-*bis*. Il rapporto di**

**valutazione del danno sanitario non**

**può unilateralmente modificare le**

**prescrizioni dell'a.i.a. in corso di**

**validità, ma legittima la regione**

**competente a chiedere il riesame ai**

**sensi dell'articolo 29-*octies*, comma 4,**

**del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.**

**152**.

8. Fino all'approvazione del piano

industriale di cui al comma 6, il

commissario straordinario garantisce

comunque la progressiva adozione delle

misure previste dall'autorizzazione

integrata ambientale e dalle altre

autorizzazioni e prescrizioni in materia

ambientale e sanitaria, curando altresì la

prosecuzione dell'attività di impresa nel

rispetto delle disposizioni del presente

comma.

8. Fino all'approvazione del piano

industriale di cui al comma 6, il

commissario straordinario garantisce

comunque la progressiva adozione delle

misure previste dall'autorizzazione

integrata ambientale e dalle altre

autorizzazioni e prescrizioni in materia

**di tutela** ambientale e sanitaria, curando

altresì la prosecuzione dell'attività di

impresa nel rispetto delle disposizioni del

presente comma.

9. La predisposizione dei piani di cui

ai commi 5 e 6 nei termini ivi previsti,

l'osservanza delle prescrizioni dei piani

di cui ai medesimi commi, e, nelle more

dell'adozione degli stessi piani, il rispetto

delle previsioni di cui al comma 8,

equivalgono e producono i medesimi

effetti, ai fini dell'accertamento di

responsabilità per il commissario e il

subcommissario, derivanti dal rispetto

dei modelli di organizzazione dell'ente in

relazione alla responsabilità dei soggetti

in posizione apicale per fatti di rilievo

penale o amministrativo di cui all'articolo

6 del decreto legislativo 8 giugno 2001,

n. 231, per gli illeciti strettamente

connessi all'attuazione dell'a.i.a. e delle

9. La predisposizione dei piani di cui

ai commi 5 e 6 nei termini ivi previsti,

l'osservanza delle prescrizioni dei piani

di cui ai medesimi commi, e, nelle more

dell'adozione degli stessi piani, il rispetto

delle previsioni di cui al comma 8,

equivalgono e producono i medesimi

effetti, ai fini dell'accertamento di

responsabilità per il commissario**,** il

subcommissario e **gli esperti del**

**comitato**, derivanti dal rispetto dei

modelli di organizzazione dell'ente in

relazione alla responsabilità dei soggetti

in posizione apicale per fatti di rilievo

penale o amministrativo di cui all'articolo

6 del decreto legislativo 8 giugno 2001,

n. 231, e successive modificazioni, per

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 5 -9

32

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

altre norme a tutela dell'ambiente e della

salute.

gli illeciti strettamente connessi

all'attuazione dell'a.i.a. e delle altre

norme a tutela dell'ambiente e della

salute.

I **commi da 5 a 9** dell'**articolo 2**, riguardano: la nomina da parte del Ministro

dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di un comitato per la

predisposizione di un piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e

sanitaria (**comma 5**); la predisposizione, da parte del commissario straordinario,

del piano industriale che deve contenere le misure per la conformazione delle

attività industriali alle prescrizioni di tutela ambientale, di sicurezza e salute di

cui al piano ambientale stesso (**comma 6**); la procedura di adozione del piano

ambientale e del piano industriale e talune loro caratteristiche (**comma 7**); una

norma transitoria volta a disciplinare l'attività del commissario nelle more

dell'approvazione del piano industriale (**comma 8**); il possibile esonero della

responsabilità del commissario e del subcommissario e degli esperti del comitato,

in forza del richiamo all'art. 6 del decreto legislativo n. 231 del 2001, per i

possibili illeciti commessi in relazione all'attuazione dell'A.I.A. e delle altre

norme di tutela ambientale e sanitaria (**comma 9)**.

Più in particolare, il **comma 5** prevede che, contestualmente alla nomina del

commissario straordinario, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e

del mare, sentiti i Ministri della salute e dello sviluppo economico, nomini un

comitato di tre esperti, scelti tra soggetti di comprovata esperienza e competenza

in materia di tutela dell'ambiente e della salute, **nonché - sulla base di una**

**modifica approvata nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati** - di

ingegneria impiantistica. Tale comitato, sentito il commissario straordinario,

predispone e propone al Ministro, entro 60 giorni dalla nomina, in conformità

alle norme vigenti nazionali ed internazionali, il piano delle misure e delle

attività di tutela ambientale e sanitaria.

Il piano deve altresì prevedere le azioni ed i tempi necessari per garantire il

rispetto delle prescrizioni di legge e dell'A.I.A., la cui contestata violazione ha

determinato il commissariamento.

Vengono dettate norme per garantire la necessaria pubblicità dello schema di

piano e la partecipazione di tutti gli interessati alla sua elaborazione, nei tempi

indicati (eventuali osservazioni, **sulla base di una modifica approvata nel**

**corso dell'esame presso la Camera dei deputati,** devono essere presentate

entro 30 giorni dalla pubblicazione e valutate dal Comitato entro 120 giorni dalla

nomina del comitato). **Il testo approvato nel corso dell'esame in prima lettura,**

prevede espressamente forme di pubblicità del piano anche attraverso la

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 5 -9

33

pubblicazione sui siti web del Ministero, della regione e degli enti locali

interessati.

Il **comma 7** dispone che "l'approvazione da parte del Ministero dell'ambiente

del citato piano equivale a modifica dell'A.I.A."; al riguardo, **nel corso**

**dell'esame in prima lettura,** è stato specificato che l'equivalenza a modifica

dell'A.I.A. varrà limitatamente alla modulazione dei tempi di attuazione delle

relative prescrizioni e che l'approvazione del piano deve consentire, entro e non

oltre 36 mesi dalla data di conversione in legge del presente decreto-legge, il

completamento degli adempimenti previsti nell'AIA.

*Sembrerebbe, pertanto, che il piano per la tutela ambientale e sanitaria possa,*

*da un lato, dettare ulteriori misure rispetto a quelle previste dall'A.I.A. e che,*

*dall'altro,potrà modificare l'A.I.A. medesima, limitatamente alla modulazione*

*dei tempi di attuazione delle relative prescrizioni. Per la parte in cui il contenuto*

*del piano non equivarrà a modifica dell'A.I.A si configurerebbe, quindi, una*

*nuova procedura che, in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, per*

*le fattispecie indicate dal decreto, disciplina un ulteriore provvedimento cui*

*ottemperare per il rispetto delle prescrizioni di carattere ambientale e, più in*

*generale, per il conseguimento dei livelli di protezione ambientale.*

*Per quanto poi concerne l'eventuale modulazione da parte del piano dei tempi*

*di attuazione delle prescrizioni dell'AIA, potrebbe porsi un problema circa la*

*fissazione dei termini di rinnovo dell'AIA in quanto non appare univocamente*

*chiaro se tali termini dovranno decorrere dall'approvazione del piano oppure*

*dall'A.I.A. precedente che viene modificata.*

Si rammenta, al riguardo, che la normativa generale vigente in materia di A.I.A.

prevede il rinnovo (ogni cinque anni in via generale, ma, in determinate condizioni

anche ad intervalli superiori, sino a dieci anni) dell'A.I.A.o, o dell'autorizzazione avente

valore di autorizzazione integrata ambientale che non prevede un rinnovo periodico,

confermando o aggiornando le relative condizioni, a partire dalla data di rilascio

dell'autorizzazione (art. 29-*octies* del decreto legislativo n. 152 del 20061).

Con riferimento alla vicenda dell'A.I.A. riguardante l'Ilva di Taranto, si ricorda che

con decreto direttoriale del 15 marzo 2012 del Ministero dell'ambiente, era stato

disposto d'ufficio l'adeguamento dell'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.),

rilasciata con decreto del 4 agosto 2011, alle conclusioni delle migliori tecniche

disponibili europee (BAT - *Best Available Techniques*) relative al settore siderurgico.

Il 26 luglio 2012, dopo l'avvio della procedura di riesame dell'A.I.A., con ordinanza

del GIP di Taranto, su proposta della procura, è stato disposto il sequestro degli impianti

dell'area a caldo dello stabilimento. Successivamente il Ministero dell'ambiente ha

concluso il riesame dell'A.I.A. (decreto prot. DVA/DEC/2012/0000547 del 26 ottobre

2012) per l'esercizio dello stabilimento siderurgico ubicato nei comuni di Taranto e di

1 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale.*

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 5 -9

34

Statte. In seguito l'ILVA ha presentato il piano degli interventi, che in data 15 novembre

2012, dopo i miglioramenti richiesti dal Ministero dell'ambiente, è stato considerato

adeguato alle prescrizioni dal medesimo Ministero, congiuntamente agli altri Ministeri

interessati, e anche alla Regione Puglia, alla Provincia e al Comune di Taranto.

In conseguenza dell'emanazione di un nuovo provvedimento da parte del GIP di

Taranto (datato 26 novembre 2012), con cui è stato disposto il sequestro dei prodotti

finiti e semilavorati dello stabilimento, e il rigetto (avvenuto in data 30 novembre 2012),

da parte del medesimo Gip, dell'istanza di dissequestro degli impianti a caldo dell'ILVA

avanzata dall'azienda, è stato adottato il decreto-legge n. 207 del 20122.

Il 5 dicembre 2012, la Procura di Taranto, adeguandosi al contenuto del decreto n.

207, ha rimesso nella disponibilità dell'ILVA gli impianti a caldo; ha dato, invece,

parere negativo al dissequestro dei prodotti finiti e semilavorati.

Nel successivo mese di gennaio 2013 il Tribunale di Taranto ed il G.I.P. del

medesimo tribunale, nell'ambito di ricorsi volti ad ottenere il dissequestro dei citati

prodotti, hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge di

conversione del decreto n. 207 e rimesso gli atti alla Consulta, la quale, con la sentenza

9 maggio 2013, n. 85, ha dichiarato in parte inammissibili ed in parte infondate le

questioni sollevate.

A seguito del deposito delle motivazioni della sentenza, è stato disposto il

dissequestro dei prodotti finiti e semilavorati.

In data 24 maggio l'autorità giudiziaria di Taranto ha disposto, ai fini della confisca,

il sequestro preventivo dei beni della capogruppo Riva Fire per 8,1 miliardi di euro.

In seguito a tale provvedimento il Consiglio di amministrazione (alla cui guida siede,

dal mese di aprile, Enrico Bondi) ha rassegnato le dimissioni.

Di fronte a questa situazione il Garante ha emesso una nota, datata 30 maggio e

indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui è stato proposto il

commissariamento dei vertici "a condizione che esso sia rigorosamente temporaneo e

legato all'attuazione dell'A.I.A. riesaminata" ai sensi dell'articolo 3, comma 6, del

decrto-legge n. 207 del 2012. Tale norma, infatti, prevede che il Garante segnali

eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della predetta autorizzazione proponendo le

idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione

straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione. Per un

approfondimento di quanto sopra si veda la parte II del presente dossier.

Il **comma 6** ha per oggetto la predisposizione del piano industriale da parte del

commissario straordinario.

Il piano, predisposto entro trenta giorni dal decreto di approvazione del piano

ambientale (di cui al comma 5) deve contenere le misure per la conformazione

delle attività industriali alle prescrizioni di tutela ambientale, di sicurezza e salute

di cui al piano ambientale stesso. In analogia con quanto disposto in relazione

alle garanzie per l'impresa nel **testo approvato dalla Camera dei deputati** è

stato esteso l'obbligo di comunicazione del piano industriale non più al solo

rappresentante legale dell'impresa, ma anche al titolare dell'impresa stessa ovvero

2 D.L. 3 dicembre 2012, n. 207, *Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli*

*di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale,* convertito in

legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 dicembre 2012, n. 231

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 5 -9

35

al socio di maggioranza. Tali soggetti potranno esprimere osservazioni, che

dovranno essere acquisite e valutate nella predisposizione del piano industriale

da parte del commissario.

Il **comma 7** specifica la procedura di adozione del piano ambientale e del

piano industriale prevedendo l'adozione rispettivamente con decreto del Ministro

dell'ambiente e del Ministro dello sviluppo economico. In particolare, per quanto

riguarda il piano ambientale, si prevede - **sulla base di una modifica approvata**

**nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati** - che venga sentita la

regione competente. Sul piano ambientale il rappresentante dell'impresa può

formulare osservazioni entro dieci giorni dalla sua pubblicazione, che saranno

valutate dal comitato secondo quanto stabilito dall'ultimo periodo del comma 5

(ossia entro il termine di centoventi giorni dalla nomina del comitato medesimo

**sulla base della modifica approvata nel corso dell'esame in prima lettura**).

***Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati* sono stati aggiunti due**

**periodi al comma 7** ove si dispone che i rapporti di valutazione del danno

sanitario, previsti dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 207 del 2012, si

debbano conformare ai criteri metodologici stabiliti dal decreto interministeriale

ivi previsto. Il rapporto di valutazione del danno sanitario non può

unilateralmente modificare le prescrizioni dell'autorizzazione integrata

ambientale in corso di validità, ma legittima la regione competente a chiederne il

riesame.

Si rammenta che l'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 207 del 2012 ha introdotto nella

normativa nazionale le disposizioni sul rapporto di valutazione del danno sanitario

(VDS) analoghe a quelle introdotte, per la Regione Puglia, dalla legge regionale n. 21

del 2012, recante “Norme a tutela della salute, dell’ambiente e del territorio sulle

emissioni industriali inquinanti per le aree pugliesi già dichiarate a elevato rischio

ambientale”. Il comma 1 dell'articolo prevede l’obbligo di redazione, con

aggiornamento almeno annuale, di un rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS)

anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle

principali malattie a carattere ambientale.Tale rapporto deve essere redatto per tutte le

aree interessate dagli stabilimenti di interesse strategico nazionale, individuati ai sensi

dell’art. 1, comma 1, del decreto, tra cui rientra, ai sensi del successivo art. 3, comma 1,

l'impianto siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto. Viene altresì previsto che il

rapporto VDS sia redatto congiuntamente dall'ASL (Azienda Sanitaria Locale) e

dall’ARPA (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) competenti per

territorio.

Il comma 2 prevede l’emanazione, entro 90 giorni dall’entrata in vigore della legge

di conversione, di un decreto interministeriale, adottato di concerto dai Ministri della

salute e dell'ambiente, volto a stabilire i criteri metodologici utili per la redazione del

rapporto di VDS.

Si ricorda, inoltre, che il comma 5-*bis* dell’articolo 1, del medesimo decreto, prevede

che il Ministro della salute riferisca annualmente alle competenti commissioni

parlamentari sul documento di valutazione del danno sanitario (VDS).

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 5 -9

36

Si ricorda che l'articolo 29-*octies*, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006,

prevede che il riesame dell'A.I.A venga effettuato dall'autorità competente, anche su

proposta delle amministrazioni competenti in materia ambientale, prima dello scadere

dei limiti temporali che lo stesso articolo 29-*octies* stabilisce, quando l'inquinamento

provocato dall'impianto richiede la revisione dei valori limite di emissione, le migliori

tecniche disponibili hanno subito modifiche sostanziali, la sicurezza di esercizio

dell'attività richiede l'impiego di altre tecniche e nuove disposizioni legislative

comunitarie o nazionali lo esigono.

Il **comma 8** reca una norma transitoria volta a disciplinare l'attività del

commissario nelle more dell'approvazione del piano industriale di cui al comma

6, prevedendo che egli garantisca comunque la progressiva adozione delle misure

previste dall'A.I.A. e dalle altre autorizzazioni e prescrizioni in materia di tutela

**(il riferimento specifico alla tutela è stato inserito con l'approvazione**

**dell'emendamento nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati**)

ambientale e sanitaria, curando altresì la prosecuzione dell'attività di impresa.

Il **comma 9** prevede, in forza del richiamo all'art. 6 del decreto legislativo n.

231 del 20013, il possibile esonero della responsabilità del commissario e del

subcommissario per i possibili illeciti commessi in relazione all'attuazione

dell'A.I.A. e delle altre norme di tutela ambientale e sanitaria. **Con una modifica**

**approvata nel corso dell'esame in prima lettura,** l'esonero è esteso altresì agli

esperti del comitato (di cui al comma 5).

Il comma 9 stabilisce, quindi, che la predisposizione dei piani e delle misure di

tutela ambientale, sanitaria e di sicurezza, del piano industriale di conformazione

della produzione nel rispetto delle suddette prescrizioni nonché – fino

all'approvazione dello stesso piano industriale - la predisposizione delle misure

previste dall'autorizzazione integrata ambientale, equivalgono all'adozione di

idonei modelli di organizzazione dell'impresa.

L'art. 6 del decreto legislativo n. 231 del 2001 prevede, infatti, che se un reato è stato

commesso da soggetti che rivestono funzioni apicali ovvero funzioni di rappresentanza,

di amministrazione o di direzione dell'ente (nonché che esercitano su di esso, anche di

fatto, la gestione e il controllo) l'ente non risponde a titolo di responsabilità

amministrativa se prova che l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato,

prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a

prevenire reati della specie di quello verificatosi. Le sanzioni pecuniarie (per quote) per

la commissione di reati ambientali sono stabilite, in relazione alla singola fattispecie,

dall'art. 25- *undecies* dello stesso decreto legislativo n. 231 del 2001.

3 D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone*

*giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo*

*11 della L. 29 settembre 2000, n. 300.*

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 10-13

37

**Articolo 1, commi 10-13**

*(Commissariamento straordinario)*

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

10. L'attività di gestione dell'impresa

eseguita in presenza dei presupposti di

cui al comma 8 e, successivamente, nel

rispetto dei piani, è considerata di

pubblica utilità ad ogni effetto ed il

commissario non risponde delle

eventuali diseconomie dei risultati,

tranne che abbia agito con dolo o colpa

grave.

10. L'attività di gestione dell'impresa

eseguita in presenza dei presupposti di

cui al comma 8 e, successivamente, nel

rispetto dei piani, è considerata di

pubblica utilità ad ogni effetto ed il

commissario non risponde delle

eventuali diseconomie dei risultati **ai**

**sensi dell'articolo 2236 del codice**

**civile**, tranne che abbia agito con dolo o

colpa grave.

11. Il giudice competente provvede

allo svincolo delle somme per le quali in

sede penale sia stato disposto il

sequestro, anche ai sensi del decreto

legislativo 231 del 2001, in danno dei

soggetti nei cui confronti l'autorità

amministrativa abbia disposto

l'esecuzione degli obblighi di attuazione

delle prescrizioni dell'aia e di messa in

sicurezza, risanamento e bonifica

ambientale, nonché degli enti o dei

soggetti controllati o controllanti, in

relazione a reati comunque connessi allo

svolgimento dell'attività di impresa. Le

predette somme sono messe a

disposizione del commissario e vincolate

alle finalità indicate al periodo

precedente.

11. Il giudice competente provvede

allo svincolo delle somme per le quali in

sede penale sia stato disposto il

sequestro, anche ai sensi del decreto

legislativo 231 del 2001, in danno dei

soggetti nei cui confronti l'autorità

amministrativa abbia disposto

l'esecuzione degli obblighi di attuazione

delle prescrizioni dell'aia e di messa in

sicurezza, risanamento e bonifica

ambientale, nonché degli enti o dei

soggetti controllati o controllanti, in

relazione a reati comunque connessi allo

svolgimento dell'attività di impresa. Le

predette somme sono messe a

disposizione del commissario e vincolate

alle finalità indicate al periodo

precedente. **Le somme di cui al**

**presente comma, messe a disposizione**

**del commissario e utilizzate per**

**l'adempimento delle prescrizioni**

**dell'a.i.a., non sono mai ripetibili,**

**attesa la loro destinazione per finalità**

**aziendali e di salute pubblica.**

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 10-13

38

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

12. I proventi derivanti dall'attività

dell'impresa commissariata restano nella

disponibilità del commissario nella

misura necessaria all'attuazione dell'aia

ed alla gestione dell'impresa nel rispetto

delle previsioni del presente decreto.

12. I proventi derivanti dall'attività

dell'impresa commissariata restano nella

disponibilità del commissario nella

misura necessaria all'attuazione dell'aia

ed alla gestione dell'impresa nel rispetto

delle previsioni del presente decreto **e**

**altresì, nei limiti delle disponibilità**

**residue, a interventi di bonifica**

**dell'area dello stabilimento secondo le**

**modalità previste dall'ordinamento**

**vigente**.

13. Il compenso omnicomprensivo del

commissario straordinario è determinato

con decreto del Presidente del Consiglio

dei Ministri, nel rispetto dei limiti

previsti dall'articolo 23-*bis*, comma 5-

*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011,

n. 201, convertito, con modificazioni,

dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, o,

se dipendenti pubblici, dall'articolo 23-

*ter*, comma 1, del citato decreto-legge n.

201 del 2011. Il compenso del sub

commissario è determinato nella misura

del 50 per cento di quella fissata per il

commissario. Se dipendenti pubblici, il

commissario e il sub commissario sono

collocati in aspettativa senza assegni. Il

compenso dei componenti del comitato è

determinato nella misura del 15 per cento

di quella fissata per il commissario. Tutti

i trattamenti economici sono per intero a

carico dell'impresa.

13. Il compenso omnicomprensivo del

commissario straordinario è determinato

con decreto del Presidente del Consiglio

dei Ministri, nel rispetto dei limiti

previsti dall'articolo 23-*bis,* comma 5-

*bis,* del decreto-legge 6 dicembre 2011,

n. 201, convertito, con modificazioni,

dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, o,

se dipendenti pubblici, dall'articolo 23-

*ter,* comma 1, del citato decreto-legge n.

201 del 2011. Il compenso del sub

commissario è determinato nella misura

del 50 per cento di quella fissata per il

commissario. Se dipendenti pubblici, il

commissario e il sub commissario sono

collocati in aspettativa senza assegni. Il

compenso dei componenti del comitato è

determinato nella misura del 15 per cento

di quella fissata per il commissario. Tutti

i trattamenti economici **nonché gli**

**eventuali ulteriori oneri di**

**funzionamento della struttura**

**commissariale** sono per intero a carico

dell'impresa.

Il **comma 10** qualifica come attività di pubblica utilità l'attività di gestione

dell'impresa eseguita dal commissario al fine di garantire l'adozione delle misure

previste dall'A.I.A. e dalle altre autorizzazioni in corso di prosecuzione

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 10-13

39

dell'attività d'impresa, fino all'approvazione del piano industriale (ai sensi del

comma 8).

La norma limita inoltre la responsabilità del commissario in relazione ad

eventuali diseconomie dei risultati ai soli casi di dolo o colpa grave. Con

l'approvazione di una **modifica nel corso dell'esame alla Camera dei deputati**

è stato richiamato esplicitamente l'articolo 2236 c.c. che disciplina la

responsabilità del prestatore d'opera.

L'articolo 2236 c.c. prevede che se la prestazione implica la soluzione di

problemi tecnici di speciale difficoltà, il prestatore d'opera non risponde dei

danni, se non in caso di dolo o di colpa grave.

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 18231 del 12/09/2009, ha affermato che

l'addebito di responsabilità nel caso dell'Amministratore accusato di aver mal gestito

l'impresa, non si fonda sulla violazione di specifiche norme di legge o di clausole

statutarie, bensì, sull'osservanza del criterio generale di diligenza richiesta dalla natura

dell'incarico. La decisione della Cassazione condanna gli ex amministratori di una

società finanziaria a risarcire i danni provocati dalla negligente esecuzione dell'incarico

ricevuto. La Suprema Corte ha ritenuto sussistente la responsabilità degli amministratori

affermando che essa si fonda, non sulla violazione di specifiche norme di legge o

clausole statutarie ma sull'osservanza del criterio generale di diligenza propria del

mandatario. La Corte ha ritenuto che, nel caso di specie, l'imprenditore avesse tenuto

una condotta che non rispettava il canone di diligenza richiesto dal soggetto che

conduce l'impresa; tale condotta, nello specifico era consistita nell'imprudente

omissione di richiesta di garanzie reali o personali, nei confronti delle società terze, che

andava a finanziare esponendo l'impresa a perdite.

Il **comma 11** prevede che il giudice competente provveda a svincolare le

somme già oggetto di sequestro in sede penale nonché quelle oggetto di

sequestro preventivo ai sensi del citato D.Lgs. 231 del 2001 (*Disciplina della*

*responsabilità amministrativa delle persone giuridiche*) in danno dei soggetti

obbligati dall'autorità amministrativa all'esecuzione delle prescrizioni dell'A.I.A.

e delle misure di risanamento ambientale in relazione ai reati connessi all'attività

imprenditoriale.

Le somme svincolate sono messe a disposizione del commissario e destinate

esclusivamente alle misure connesse alle prescrizioni dell'autorizzazione

integrata ambientale e al risanamento ambientale. Nel **testo approvato dalla**

**Camera dei deputati** è stata inserita la specificazione in base alla quale le

somme messe a disposizione del commissario ed utilizzate per gli adempimenti

alle prescrizioni dell'A.I.A., non sono mai ripetibili, attesa la loro destinazione

per finalità aziendali e di pubblica salute.

Secondo il **comma 12**, i proventi derivanti dall'attività dell'impresa

commissariata restano nella disponibilità del commissario nella misura

necessaria all'attuazione dell'A.I.A. ed alla gestione dell'impresa. Nel **testo**

**approvato dalla Camera dei deputati** è stata inserita la destinazione ulteriore,

nei limiti delle disponibilità residue, per interventi di bonifica dell'area dello

stabilimento (secondo le modalità previste dall'ordinamento vigente).

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 10-13

40

Il **comma 13** regolamenta i compensi spettanti al commissario straordinario e

al subcommissario. Più specificamente, si stabilisce che la determinazione del

compenso omnicomprensivo del commissario straordinario sia demandata ad un

apposito D.P.C.M. nel rispetto dei limiti previsti dall'articolo 23-*bis*, comma 5-

bis, del D.L. 201/2011, o, se dipendenti pubblici, dal successivo articolo 23-*ter*,

comma 1, dello stesso D.L. 201/2011.

Si ricorda che i commi 5-*bis* e 5-*ter* dell'articolo 23-*bis* del D.L. 201/2011, introdotti

dall'articolo 2, commi 20-*quater* del D.L. 95/2012, hanno previsto che i compensi degli

amministratori investiti di particolari cariche delle società non quotate direttamente e

indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni, nonché i trattamenti

economici annui onnicomprensivi dei dipendenti di tali società, non possono essere

superiori al trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione.

Il successivo articolo 23-*ter* ha previsto che, con D.P.C.M., sia definito il trattamento

economico di chiunque riceva emolumenti o retribuzioni dalle pubbliche

amministrazioni (di cui all'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001 nonché il personale

in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto), nel rispetto di

un parametro massimo, nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con

pubbliche amministrazioni statali, compreso il c.d. personale non contrattualizzato.

Lo stesso articolo ha inoltre stabilito che il D.P.C.M., da adottarsi con parere delle

commissioni parlamentari entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge

di conversione del D.L. 201/2011, definisca il trattamento economico erogabile

utilizzando come parametro di riferimento il trattamento economico del Primo

presidente della Corte di Cassazione. Per i dipendenti delle amministrazioni chiamati a

svolgere funzioni direttive dirigenziali o equiparate presso Ministeri o enti pubblici

nazionali e le autorità amministrative indipendenti, la disposizione ha previsto la

conservazione del trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di

appartenenza e la possibilità di ricevere a titolo di retribuzione, indennità, o anche solo

per il rimborso spese, più del 25% dell'ammontare complessivo del trattamento

economico già percepito. Tale disciplina consente di prevedere, in sede di attuazione,

sia deroghe motivate al tetto delle retribuzioni per coloro che siano chiamati a ricoprire

posizioni apicali nell'amministrazione, che un tetto massimo a titolo di rimborso spese.

In esecuzione di quanto sopra previsto, è stato adottato il D.P.C.M. 23 marzo 2012,

che ha fissato il limite massimo retributivo di quanti ricevano annualmente retribuzioni

o emolumenti a carico delle pubbliche finanze (comprese le indennità e le voci

accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze

conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza) nel

trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente

della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95.

Lo stesso trattamento economico annuale complessivo spettante per il 2011 per la

carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, viene considerato dal

provvedimento, pur in mancanza di espressa previsione nel citato art. 23-*ter*, per la

retribuzione massima del Presidente e dei componenti delle Autorità amministrative

indipendenti (Autorità Garante della concorrenza e del mercato, Commissione nazionale

per le società e la borsa, Autorità per l'energia elettrica e il gas e Autorità per le garanzie

nelle comunicazioni), che, in base alla normativa vigente, è determinato in un importo

di misura inferiore del 10% del trattamento economico annuale complessivo dei

rispettivi Presidenti.

A.S. n. 941 Articolo 1, commi 10-13

41

Il limite retributivo riportato dal citato D.P.C.M. ha scontato (ma si veda *infra*) gli

effetti riduttivi derivanti dall'art. 9 del D.L. 78/2010 che ha previsto un taglio del 5% e

del 10% per i dipendenti pubblici con stipendi, rispettivamente, sopra i 90mila o

150mila euro annui.

L'applicazione delle disposizioni sul tetto retributivo è oggetto di circolare del

Ministro per la funzione pubblica, n. 2/2012 indirizzata non solo alle

amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, alle quali si

applica il tetto per espressa previsione dell'art. 23 ter del D.L. 201/2011, ma anche alle

Autorità indipendenti.

In seguito alla pronuncia di incostituzionalità della disposizione, contenuta nella

sentenza 223/2012 della Corte costituzionale, il trattamento economico annuale

complessivo spettante per il 2012 per la carica al Primo Presidente della Corte di

cassazione ha subito un'espansione. Pertanto, il relativo importo, comunicato dal

ministero della Giustizia, ammonta a 302.937,12 euro.

Il compenso del sub commissario è invece determinato nella misura del 50%

di quella fissata per il commissario. Se dipendenti pubblici, il commissario e il

sub commissario sono collocati in aspettativa senza assegni. Il compenso dei

componenti del comitato è determinato nella misura del 15% di quella fissata per

il commissario.

Si ricorda che l'articolo 23-*bis* del D.Lgs. 165/2001, in deroga a quanto disposto

dall'articolo 60 del D.P.R. 3/1957 in materia di incompatibilità dei pubblici dipendenti,

ha disposto per specifici soggetti (dirigenti delle pubbliche amministrazioni,

appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia e, - limitatamente agli incarichi

pubblici - magistrati ordinari, amministrativi e contabili e avvocati e procuratori dello

Stato) il collocamento in aspettativa senza assegni, salvo motivato diniego

dell'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze

organizzative, per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o

privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento

previdenziale. Il periodo di aspettativa comporta il mantenimento della qualifica

posseduta.

**Nel corso dell'esame alla Camera dei deputati è stato specificato, con**

**l'approvazione di un emendamento**, che sono per intero a carico dell'impresa

non solo tutti i trattamenti economici (come previsto nel testo del decreto legge)

ma anche gli eventuali ulteriori oneri di funzionamento della struttura

commissariale.

A.S. n. 941 Articolo 1, comma 13-bis

43

**Articolo 1, comma 13-*bis***

*(Monitoraggio sull' attività di ispezione svolta dall'ISPRA e dalle ARPA)*

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

**13-*bis.* Al fine di consentire il**

**monitoraggio sull'attività di ispezione**

**e di accertamento svolta dall'ISPRA e**

**dalle ARPA in relazione alle**

**autorizzazioni integrate ambientali**

**rilasciate alle imprese di cui ai commi**

**1 e 1-*bis*, il Ministro dell'ambiente e**

**della tutela del territorio e del mare**

**presenta semestralmente alle Camere**

**una relazione sullo stato dei controlli**

**ambientali che dà conto anche**

**dell'adeguatezza delle attività svolte**

**dall'ISPRA e dalle ARPA.**

**Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, è stato inserito il**

**comma 13*-bis* dell'articolo 1** volto a prevedere un monitoraggio sull' attività di

ispezione e di accertamento svolta dall'ISPRA e dalle ARPA in relazione alle

Autorizzazioni Integrate Ambientali rilasciate alle imprese per le quali si

verifichino i presupposti del commissariamento in base a quanto disposto dai

commi 1 e 1-*bis* dell'articolo 1. Per tali finalità il Ministro dell'ambiente e della

tutela del territorio e del mare presenta semestralmente al Parlamento una

relazione sullo stato dei controlli ambientali che dia conto anche dell'adeguatezza

delle attività svolte dall'ISPRA e dalle ARPA.

Per quanto concerne il riferimento ai commi 1 e 1-*bis* dell'articolo 1del

provvedimento in esame (considerando anche le modifiche introdotte nel corso

dell'esame da parte della Camera dei deputati) si ricorda che si tratta delle imprese che

gestiscono almeno uno stabilimento per il quale sia intervenuta una dichiarazione di

strategico interesse nazionale di cui all'articolo 1 del precedente decreto-legge n. 207 del

2012, che impieghino almeno 1000 lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al

trattamento di integrazione dei guadagni, da almeno un anno e nelle quali l'attività

produttiva dello stabilimento abbia comportato e comporti oggettivamente "pericoli

gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute" a causa della inosservanza

reiterata dell'autorizzazione integrata ambientale. Il comma 1-*bis* specifica che il

commissariamento può essere disposto anche nei confronti dello specifico ramo

A.S. n. 941 Articolo 1, comma 13-bis

44

d'azienda o stabilimento ed esplicita quali sono le Autorità competenti a rilevare

l'inosservanza delle prescrizioni contenute nell'A.I.A..

Si ricorda che, in via generale l’art. 29-*decies* del decreto legislativo n.152 del 20064

disciplina il controllo del rispetto delle condizioni dell'AIA, affidandone (al comma 3)

la competenza all’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA

(anche avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali territorialmente competenti),

per impianti di competenza statale, o alle agenzie regionali e provinciali per la

protezione dell'ambiente (ARPA-APPA), negli altri casi. Il comma 4 dispone altresì che

l'autorità competente può disporre ispezioni straordinarie sugli impianti autorizzati.

Il comma 8 prevede la pubblicità dei risultati del controllo delle emissioni, richiesti

dalle condizioni dell'AIA e in possesso dell'autorità competente.

Ai sensi del comma 9, in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie, o di

esercizio in assenza di autorizzazione, l'autorità competente procede secondo la gravità

delle infrazioni:

a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le

irregolarità;

b) alla diffida e contestuale sospensione dell'attività autorizzata per un tempo

determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per l'ambiente;

c) alla revoca dell'AIA e alla chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento

alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino

situazioni di pericolo e di danno per l'ambiente.

Il comma 10 dispone altresì che in caso di inosservanza delle prescrizioni

autorizzatorie, l'autorità competente, ove si manifestino situazioni di pericolo o di danno

per la salute, ne dà comunicazione al sindaco ai fini dell'assunzione delle eventuali

misure ai sensi dell'art. 217 del R.D. n. 1265 del 19345.

Si ricorda che ai sensi degli art. 216 e 217 del R.D. n. 1265 del 1934, il sindaco è

titolare di un generale potere di vigilanza sulle industrie insalubri e pericolose che può

anche concretarsi nella prescrizione di accorgimenti relativi allo svolgimento

dell'attività, volti a prevenire, a tutela dell'igiene e della salute pubblica, situazioni di

inquinamento.

4 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale.*

5 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, *Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie.*

A.S. n. 941 Articolo 2, commi 1-2

45

**Articolo 2, commi 1-2**

*(Commissariamento della s.p.a. ILVA)*

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

1. I presupposti di cui al comma 1

dell'articolo 1 sussistono per la s.p.a.

ILVA avente sede a Milano.

1. I presupposti di cui al comma 1

dell'articolo 1 sussistono per la s.p.a.

ILVA avente sede a Milano**. In**

**considerazione delle evidenze e dei**

**profili di straordinaria necessità e**

**urgenza della relativa fattispecie, non**

**trova applicazione il comma 1-*bis* del**

**medesimo articolo 1.**

2. L'articolo 3, comma 1, del citato

decreto-legge n. 207 del 2012 è così

sostituito: «1. Gli impianti siderurgici

della società ILVA s.p.a. costituiscono

stabilimenti di interesse strategico

nazionale a norma dell'articolo 1».

2. *Identico.*

Il **comma 1** individua direttamente la sussistenza dei presupposti del

commissariamento straordinario di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legge

in esame per l'ILVA S.p.A., avente sede a Milano, derogando alla disciplina

generale del commissariamento introdotta dall'articolo 1. Si tratta di disposizione

di legge in luogo di provvedimento, in quanto sostituisce il proprio dettato al

decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla norma generale.

Nel corso dell'**esame alla Camera dei deputati** è stata resa esplicita la deroga

– che viene giustificata in considerazione delle evidenze e dei profili di

straordinaria necessità e urgenza della relativa fattispecie - alle disposizioni

introdotte dal medesimo emendamento, riguardanti la necessità dell'acquisizione

del parere parlamentare nella procedura di commissariamento, la possibilità di

commissariale il singolo ramo d'azienda o stabilimento e la necessità che la

rilevazione dell'inosservanza dell'A.I.A. sia effettuata in contraddittorio con

l'impresa interessata.

L'area di Taranto, che rientra in uno dei siti di interesse nazionale (SIN) oggetto di

interventi di bonifica, versa in una situazione di emergenza ambientale che è

strettamente collegata alla vicenda dello stabilimento dell'ILVA.

A.S. n. 941 Articolo 2, commi 1-2

46

L'emergenza ambientale è stata affrontata inizialmente dal Governo con

l'emanazione del D.L. 129/2012, che ha dettato norme concernenti la realizzazione degli

interventi di riqualificazione e ambientalizzazione dell'area di Taranto. Al fine di

assicurare l'attuazione di tali interventi è stato nominato un Commissario straordinario.

In precedenza, con decreto direttoriale del 15 marzo 2012 del Ministero

dell'ambiente, era stato disposto d'ufficio l'adeguamento dell'autorizzazione integrata

ambientale (A.I.A.), rilasciata con decreto del 4 agosto 2011, alle conclusioni delle

migliori tecniche disponibili europee (BAT - *Best Available Techniques*) relative al

settore siderurgico.

Il 26 luglio 2012, dopo l'avvio della procedura di riesame dell'A.I.A., con ordinanza

del GIP di Taranto, su proposta della procura, è stato disposto il sequestro degli impianti

dell'area a caldo dello stabilimento.

Successivamente il Ministero dell'ambiente ha concluso il riesame dell'A.I.A.

(decreto prot. DVA/DEC/2012/0000547 del 26 ottobre 2012) per l'esercizio dello

stabilimento siderurgico ubicato nei comuni di Taranto e di Statte. In seguito l'ILVA ha

presentato il piano degli interventi, che in data 15 novembre 2012, dopo i miglioramenti

richiesti dal Ministero dell'ambiente, è stato considerato adeguato alle prescrizioni dal

medesimo Ministero, congiuntamente agli altri Ministeri interessati, e anche alla

Regione Puglia, alla Provincia e al Comune di Taranto.

In conseguenza dell'emanazione di un nuovo provvedimento da parte del GIP di

Taranto (datato 26 novembre 2012), con cui è stato disposto il sequestro dei prodotti

finiti e semilavorati dello stabilimento, e il rigetto (avvenuto in data 30 novembre 2012),

da parte del medesimo Gip, dell'istanza di dissequestro degli impianti a caldo dell'ILVA

avanzata dall'azienda, è stato adottato il D.L. 3 dicembre 2012, n. 207), che ha:

dichiarato l'ILVA stabilimento di interesse strategico nazionale;

dettato specifiche misure per garantire la continuità produttiva aziendale e la

commercializzazione dei prodotti, anche di quelli realizzati antecedentemente all'entrata

in vigore del medesimo decreto;

previsto la nomina di un garante (avvenuta con D.P.R. 16 gennaio 2013), incaricato

di vigilare, avvalendosi dell'ISPRA, sull'attuazione delle disposizioni del medesimo

decreto-legge.

Il 5 dicembre 2012, la Procura di Taranto, adeguandosi al contenuto del decreto n.

207, ha rimesso nella disponibilità dell'ILVA gli impianti a caldo; ha dato, invece,

parere negativo al dissequestro dei prodotti finiti e semilavorati.

Nel successivo mese di gennaio 2013 il Tribunale di Taranto ed il G.I.P. del

medesimo tribunale, nell'ambito di ricorsi volti ad ottenere il dissequestro dei citati

prodotti, hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge di

conversione del decreto n. 207 e rimesso gli atti alla Consulta, la quale, con la sentenza

9 maggio 2013, n. 85, ha dichiarato in parte inammissibili ed in parte infondate le

questioni sollevate.

A seguito del deposito delle motivazioni della sentenza, è stato disposto il

dissequestro dei prodotti finiti e semilavorati.

In data 24 maggio l'autorità giudiziaria di Taranto ha disposto, ai fini della confisca,

il sequestro preventivo dei beni della capogruppo Riva Fire per 8,1 miliardi di euro.

In seguito a tale provvedimento il Consiglio di amministrazione ha rassegnato le

dimissioni.

Di fronte a questa situazione il Garante ha emesso una nota, datata 30 maggio e

indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui è stato proposto il

A.S. n. 941 Articolo 2, commi 1-2

47

commissariamento dei vertici "a condizione che esso sia rigorosamente temporaneo e

legato all'attuazione dell'A.I.A. riesaminata" ai sensi dell'articolo 3, comma 6, del D.L.

207/2012. Tale norma, infatti, prevede che il Garante segnali eventuali criticità

riscontrate nell'attuazione della predetta autorizzazione proponendo le idonee misure,

ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria

anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione.

In merito all'attuazione delle prescrizioni dell'A.I.A. ha riferito il Garante medesimo

nel corso di un'audizione che si è svolta presso la Commissione industria del Senato in

data 6 giugno 2013 nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Gruppo Ilva nel quadro

della siderurgia e dell'industria italiana. Secondo quanto riportato nel resoconto della

seduta, il Garante "con particolare riguardo alle undici violazioni di precise prescrizioni

dell'A.I.A., conferma che sono in corso valutazioni da parte sua ai fini di una corretta

attuazione della legge".

Il **comma 2** sostituisce l'articolo 3, comma 1, del D.L. 207/2012, al fine di

qualificare come "stabilimenti di interesse strategico nazionale" tutti gli impianti

siderurgici della società ILVA S.p.A., e non solo quello di Taranto.

Il gruppo Ilva S.p.A. possiede 15 siti produttivi, di cui 6 in Italia. Taranto è lo

stabilimento maggiore, ma altre unità produttive sono presenti a Genova, Novi Ligure,

Racconigi, Patrica e Marghera (attualmente chiusa). Come ricordò nel corso dell'esame

alla Camera dei deputati l'on. Enrico Borghi, relatore per la maggioranza per la VIII

Commissione, "parlare di Ilva significa parlare di cinquant'anni di storia industriale del

nostro Paese, dalla Italsider del 1961 fino alla sua trasformazione in Ilva nel 1988 e alla

sua privatizzazione nel 1995. Si tratta di un'azienda che incide per il 57 per cento sulla

produzione italiana di laminati piani e, quindi, di acciaio e per il 9 per cento su quella

europea. Si tratta di un gruppo che produce oltre 10 milioni di tonnellate di acciaio

all'anno e che è il primo gruppo europeo per produzione d'altoforno nel 2012, con

stabilimenti a Taranto, a Genova, a Novi Ligure, a Racconigi, a Patrica, per un totale di

oltre 16 mila occupati diretti, che diventano 26 mila se si considera l'indotto. È un nome

che emerge anche perché è un tassello importante di quella che un tempo – e,

probabilmente, occorrerebbe ricominciare a discutere in questi termini – si definiva

come la questione meridionale e, quindi, il tema del ruolo e del futuro del Mezzogiorno

d'Italia nelle dinamiche e nei modelli di crescita che vogliamo dare al nostro Paese.

L'Ilva incide per il 10 per cento sul PIL della regione Puglia e fatto cento il valore

aggiunto *pro capite* nel Mezzogiorno d'Italia, a Taranto questo valore aggiunto pro

capite è pari a 148" (Resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea della Camera

dei deputati dell'8 luglio 2013). Nella stessa seduta dell'Assemblea, il deputato Davide

Crippa, Relatore di minoranza per la X Commissione, affermava che "la produzione

mondiale di acciaio nel 2012 è stata di 1,55 miliardi di tonnellate, in aumento dello 0,7

per cento rispetto al 2011 e del 32 per cento rispetto al 2005. In Europa possiamo

affermare che la produzione è scesa, in senso assoluto, del 14 per cento dal 2005 ad

oggi, passando da 195 milioni di tonnellate a 169, con conseguente diminuzione del 17

per cento. Le quote perse dal mercato europeo sono state compensate dal mercato

asiatico che è passato dal 52 per cento del 2005 al 62 per cento del 2012. Se guardiamo

la struttura di produzione europea, possiamo osservare che l'Italia è rimasta pressoché

stabile dal 2005 ad oggi, con una percentuale di circa il 16 per cento raggiunta con una

produzione di 27 milioni di tonnellate".

A.S. n. 941 Articolo 2, commi 3 e 3-bis

49

**Articolo 2, commi 3 e 3*-bis***

*(Disposizioni in materia di sanzioni)*

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

3. All'articolo 1, comma 3, del

ripetuto decreto-legge n. 207 del 2012,

dopo le parole: «sanzione amministrativa

pecuniaria» sono aggiunte le seguenti: «,

esclusa l'oblazione, da euro 50.000» e,

dopo le parole «prefetto competente per

territorio.» sono aggiunte le seguenti:

«Le attività di accertamento,

contestazione e notificazione delle

violazioni sono svolte dall'IS.P.R.A. I

proventi delle sanzioni irrogate sono

versati ad apposito capitolo dell'entrata

del bilancio dello Stato per essere

riassegnati al pertinente capitolo dello

stato di previsione del Ministero

dell'ambiente e della tutela del territorio

e del mare per il finanziamento degli

interventi di messa in sicurezza, bonifica

e risanamento ambientale del territorio

interessato». Il Ministro dell'economia e

delle finanze è autorizzato ad apportare,

con propri decreti, le occorrenti

variazioni di bilancio.

3. All'articolo 1, comma 3, del **citato**

decreto-legge n. 207 del 2012, dopo le

parole: «sanzione amministrativa

pecuniaria» sono aggiunte le seguenti: «,

**escluso il pagamento in misura ridotta**,

da euro 50.000» e, dopo le parole

«prefetto competente per territorio.»

sono aggiunte le seguenti: «Le attività di

accertamento, contestazione e

notificazione delle violazioni sono svolte

dall'IS.P.R.A. **Agli ispettori**

**dell'ISPRA, nello svolgimento di tali**

**attività, è attribuita la qualifica di**

**ufficiale di polizia giudiziaria.** I

proventi delle sanzioni irrogate sono

versati ad apposito capitolo dell'entrata

del bilancio dello Stato per essere

riassegnati al pertinente capitolo dello

stato di previsione del Ministero

dell'ambiente e della tutela del territorio

e del mare per il finanziamento degli

interventi di messa in sicurezza, bonifica

e risanamento ambientale del territorio

interessato». Il Ministro dell'economia e

delle finanze è autorizzato ad apportare,

con propri decreti, le occorrenti

variazioni di bilancio.

**3-bis. Entro trenta giorni dalla data**

**di entra in vigore della legge di**

**conversione del presente decreto, il**

**Ministro dell'ambiente e della tutela**

**del territorio e del mare, con apposito**

**decreto avente natura regolamentare**

**ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della**

**legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito il**

A.S. n. 941 Articolo 2, commi 3 e 3-bis

50

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

**Consiglio federale istituito presso**

**l'ISPRA, definisce i contenuti minimi e**

**i formati dei verbali di accertamento,**

**contestazione e notificazione dei**

**procedimenti di cui all'articolo 29-**

**quattuordecies del decreto legislativo 3**

**aprile 2006, n. 152.**

Il **comma 3** dell'**articolo 2** reca alcune novelle al comma 3 dell'art. 1 del

decreto-legge n. 207 del 20126.

Una prima novella specifica in maniera più dettagliata il criterio di

determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal medesimo

comma per l'inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di

riesame dell'A.I.A. Rispetto al testo previgente, che prevedeva unicamente un

ammontare massimo (pari al 10 per cento del fatturato della società risultante

dall'ultimo bilancio approvato), viene previsto che, escluso il pagamento in

misura ridotta, l'importo minimo della sanzione sia di 50.000 euro. Il riferimento

al pagamento in misura ridotta è conseguente a una **modifica approvata nel**

**corso dell'esame presso la Camera dei deputati,** atteso che nel testo originario

del decreto si fa riferimento al termine oblazione.

La norma in esame esclude il pagamento in misura ridotta, di cui all'articolo 16 delle

legge n. 689 del 19817, che consiste nel versamento di una somma pari al terzo del

massimo della pena edittale, ovvero, se più favorevole, al doppio del minimo. Tale

esclusione nella normativa in vigore viene solitamente disposta in modo esplicito e cioè

stabilendo che alle sanzioni non si applica quanto previsto dall'articolo 16 della legge n.

689 del 1981. *L'inciso "escluso il pagamento in misura ridotta", anche per la sua*

*collocazione, potrebbe, forse, offrire lo spunto per una diversa interpretazione e cioè*

*che la norma stabilisce la sanzione, pur facendo salva - con il suddetto inciso - la*

*diversa e inferiore quantificazione della stessa in caso di ricorso al pagamento in forma*

*ridotta.*

Dopo l'ultimo periodo del citato comma 3, che prevede che la sanzione sia

irrogata dal prefetto competente per territorio, viene aggiunta una disposizione

6 D.L. 3 dicembre 2012, n. 207, *Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di*

*occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*, convertito in

legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 dicembre 2012, n. 231.

7 L. 24 novembre 1981, n. 689, *Modifiche al sistema penale.*

A.S. n. 941 Articolo 2, commi 3 e 3-bis

51

secondo cui le attività di accertamento, contestazione e notificazione delle

violazioni sono svolte dall'ISPRA.

Si ricorda, in proposito, che l'ISPRA è il soggetto cui compete, ai sensi dell'art. 29-

*decies* del decreto legislativo n. 152 del 20068, l'effettuazione dell'attività di vigilanza

sul rispetto delle condizioni dell'A.I.A.

**Nel corso dell'esame in Assemblea alla Camera è stato approvato un**

**emendamento** con il quale si prevede l'attribuzione della qualifica di ufficiali di

polizia giudiziaria agli ispettori dell'ISPRA nello svolgimento delle attività di

accertamento, contestazione e notificazione delle violazioni di cui al comma 3

dell'articolo 1 del decreto legge n. 207 del 2012.

Si rammenta in proposito che la legge n. 689 del 1981 - contenente le disposizioni

generali in materia di sanzioni amministrative e alla quale fa peraltro rinvio il comma 3

dell'articolo 1 del predetto decreto legge n. 207 del 2012 - stabilisce all'articolo 13 ,

primo e secondo comma, che gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle

disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento

di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva

competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi

dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra

operazione tecnica e che gli stessi possono altresì procedere al sequestro cautelare delle

cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti

con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria. Lo

stesso articolo 13, al quarto comma, stabilisce altresì che all'accertamento delle

violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro

possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che

esercitare i poteri di cui sopra, possono procedere, quando non sia possibile acquisire

altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora,

previa autorizzazione motivata dell'autorità giudiziaria competente del luogo ove le

perquisizioni stesse dovranno essere effettuate.

Nel comma 3 viene altresì previsto che i proventi delle sanzioni irrogate siano

assegnati al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero

dell'ambiente e finalizzati al finanziamento degli interventi di messa in sicurezza,

bonifica e risanamento ambientale del territorio interessato. Il Ministro

dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le

occorrenti variazioni di bilancio.

*Eventuali conseguenze economiche derivanti dall'attribuzione dello* status *non*

*appaiono disciplinate dalla disposizione in commento; nel corpo complessivo del*

*provvedimento clausole di neutralità finanziaria figurano in riferimento ad altre,*

*specifiche disposizioni (art. 1, comma 13, art. 2, comma 3, art. 2* ter*)*

8 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*.

A.S. n. 941 Articolo 2, commi 3 e 3-bis

52

Il **comma 3-*bis*, introdotto nel corso dell'esame in prima lettura,** demanda

ad un decreto ministeriale avente natura regolamentare, da emanarsi entro trenta

giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge,

da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito

il Consiglio Federale istituito presso l'ISPRA, la definizione dei contenuti minimi

e i formati dei verbali di accertamento, contestazione e notificazione dei

procedimenti sazionatori previsti dall'articolo 29- *quattuordecies* del decreto

legislativo n. 152 del 2006.

Si ricorda che l'articolo 15 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del

territorio e del mare il decreto n. 123 del 20109 prevede il Consiglio Federale, avente la

finalità di promuovere lo sviluppo del sistema nazionale delle Agenzie e dei controlli in

materia. Esso è presieduto dal Presidente dell'ISPRA e composto dal Direttore Generale

e dai legali rappresentanti delle ARPA-APPA (Agenzie provinciali e regionali per la

protezione dell'ambiente).

Si rammenta che l'articolo 29-*quattuordecies* del decreto legislativo n. 152 del

2006 stabilisce le sanzioni per coloro che esercitano una delle attività per le

quali è richiesta l'A.I.A. senza essere in possesso della stessa o senza osservane le

prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente. Sono altresì sanzionati le

omissioni delle comunicazioni all'autorità competente e ai comuni interessati i

dati relativi alle misurazioni delle emissioni e della presentazione della

documentazione integrativa prevista.

Le sanzioni sono irrogate dal prefetto per gli impianti di competenza statale e

dall'autorità competente per gli altri impianti.

9 D.M. 21 maggio 2010, n. 123, Regolamento recante norme concernenti la fusione dell'APAT,

dell'INFS e dell'ICRAM in un unico istituto, denominato Istituto superiore per la protezione e la ricerca

ambientale (ISPRA), a norma dell'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112,

convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

A.S. n. 941 Articolo 2-bis

53

**Articolo 2-*bis***

*(Intervento urgente per l'efficacia dell'azione ispettiva ambientale)*

**1. Nell'ambito dell'attuazione delle**

**disposizioni di cui al comma 3**

**dell'articolo 2, per gli anni 2013, 2014**

**e 2015 è corrisposto all'ISPRA un**

**contributo di 90.000 euro annui, da**

**destinare all'attribuzione di un**

**assegno annuo lordo non pensionabile,**

**non rivalutabile e non riassorbibile da**

**altri emolumenti contrattuali, in**

**favore del personale dell'Istituto,**

**avente la qua1ifica di ispettore**

**ambientale, che svolga attività che**

**richiedano particolare impegno.**

**2. All'onere derivante dal presente**

**articolo, pari a 90.000 euro per**

**ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015,**

**si provvede mediante corrispondente**

**riduzione dell'autorizzazione di spesa**

**di cui all'articolo 4 del decreto-legge 3**

**dicembre 2012, n. 207, convertito, con**

**modificazioni, dalla legge 24 dicembre**

**2012, n. 231.**

L'**articolo 2-*bis*, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei**

**deputati** prevede, al **comma 1**, la corresponsione all'Istituto superiore per la

protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) di un contributo di 90.000 per

ciascuno degli anni del triennio 2013- 2015 destinato all'attribuzione di un

assegno annuo lordo non pensionabile, non rivalutabile e non riassorbibile da

altri emolumenti contrattuali, in favore del personale dell'Istituto, avente la

qualifica di ispettore ambientale, che svolga attività che richiedano particolare

impegno *(espressione che - in assenza di criteri di definizione - sembra*

*richiedere assunzioni di decisioni specifiche da parte dei competenti organi*

*dell'Istituto in merito all'identificazione dei soggetti beneficiari)*.

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

A.S. n. 941 Articolo 2-bis

54

Tale contributo viene corrisposto nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni

di cui al comma 3 dell'articolo 2, ove si prevede, tra l'altro che siano svolte

dall'ISPRA le attività di accertamento, contestazione e notificazione delle

violazioni per l'inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di

riesame dell'A.I.A. Si segnala, inoltre, che per lo svolgimento di tali attività agli

ispettori dell'ISPRA è attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria

Il **comma 2** provvede alla copertura dell'onere pari a 90.000 euro per

ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, mediante corrispondente riduzione

dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 207 del

201210.

Si ricorda che il citato articolo 4 del decreto-legge 207 del 2012 provvede alla

copertura degli oneri connessi alla remunerazione del Garante - ora soppresso (si

veda l'articolo 2-*quater* del decreto-legge in esame) -, pari a 200.000 euro, per

ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, mediante corrispondente riduzione

dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 432, della Legge 266 del

2005, nell'ambito della quota destinata alle azioni di sistema di cui alla delibera

CIPE n. 8 del 20 gennaio 2012 (in G.U. n. 121 del 25 maggio 2012). La relazione

tecnica all'epoca presentata precisava che alla copertura degli oneri si provvedeva

nell’ambito delle risorse destinate alle azioni di sistema, ivi inclusa l’assistenza

tecnica e il monitoraggio, nella competenza del Ministero dell’ambiente di cui

alla predetta delibera CIPE.

L’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, ISPRA, è stato

istituito con il decreto-legge n. 133 del 2008.

L’ISPRA svolge le funzioni, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di

personale, dell’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici di cui

all’articolo 38 del Decreto Legislativo n. 300 del 1999, dell’Istituto Nazionale per la

Fauna Selvatica di cui alla legge n. 157 del 1992 e dell’Istituto Centrale per la Ricerca

scientifica e tecnologica Applicata al Mare di cui all’articolo 1-*bis* del decreto-legge n.

496 del 1993.

L'ISPRA è vigilato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del

Mare.

Con Decreto 21 maggio 2010 n. 123 del Ministro dell'ambiente e della tutela del

territorio e del Mare è stato emanato il regolamento recante norme concernenti la

fusione dell’APAT, dell’INFS e dell’ICRAM in un unico istituto, denominato Istituto

superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), a norma dell’articolo 28,

comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla

legge 6 agosto 2008, n. 133.

10 D.L. 3 dicembre 2012, n. 207, *Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli*

*di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*, convertito in

legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 dicembre 2012, n. 231.

A.S. n. 941 Articolo 2-ter

55

**Articolo 2-*ter***

*(Deroga al patto di stabilità interna della regione Puglia)*

**1. Gli impegni e i pagamenti relativi**

**all'attuazione degli interventi di cui**

**all'articolo 1 del decreto-legge 7 agosto**

**2012, n. 129, convertito dalla legge 4**

**ottobre 2012, n. 171, finanziati con le**

**risorse statali trasferite alla regione**

**Puglia, sono esclusi, nel limite di 1,3**

**milioni di euro per l'anno 2013 e di 40**

**milioni di euro per l'anno 2014, dai**

**limiti del patto di stabilità interno per**

**la medesima regione Puglia. Alla**

**compensazione dei conseguenti effetti**

**finanziari sui saldi di finanza pubblica**

**recati dal presente articolo, pari a 1,3**

**milioni di euro per l'anno 2013 e a 40**

**milioni di euro per l'anno 2014, si**

**provvede mediante corrispondente**

**utilizzo del Fondo per la**

**compensazione degli effetti finanziari**

**non previsti a legislazione vigente**

**conseguenti all'attualizzazione di**

**contributi pluriennali, di cui**

**all'articolo 6, comma 2, del decretolegge**

**7 ottobre 2008, n. 154,**

**convertito, con modificazioni, dalla**

**legge 4 dicembre 2008, n. 189, e**

**successive modificazioni. Il Ministro**

**dell'economia e delle finanze è**

**autorizzato ad apportare, con propri**

**decreti, le occorrenti variazioni di**

**bilancio.**

L'**articolo 2-*ter***, **inserito durante l'esame presso la Camera**, esclude dai

limiti del patto di stabilità interno della regione Puglia gli impegni e i pagamenti

concernenti l'attuazione degli interventi previsti dall'articolo 1 del decreto-legge

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

A.S. n. 941 Articolo 2-ter

56

n. 129 del 2012 finanziati con le risorse statali trasferite alla stessa regione, nel

limite di 1,3 milioni di euro per il 2013 e 40 milioni di euro per il 2014.

Più in dettaglio, l'articolo in esame esclude dai limiti del patto di stabilità

interno della regione Puglia gli impegni e i pagamenti relativi all'attuazione degli

interventi di cui all'articolo 1 del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129 (recante

*Disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del*

*territorio della città di Taranto*), finanziati con le risorse statali trasferite alla

medesima regione.

L'esclusione opera nel limite di 1,3 milioni di euro per il 2013 e di 40 milioni

di euro per il 2014.

L’articolo 1 del citato decreto-legge n. 129 del 2012 è volto ad assicurare

l’attuazione degli interventi previsti dal Protocollo d’intesa siglato il 26 luglio 2012 tra i

Ministeri dell’ambiente, delle infrastrutture, dello sviluppo economico e della coesione

territoriale, la Regione Puglia, la Provincia di Taranto, il Comune di Taranto ed il

Commissario straordinario del porto di Taranto.

In estrema sintesi il comma 1 prevede la nomina di un commissario straordinario,

mentre il comma 2 precisa che restano fermi gli interventi previsti nel Protocollo di

intesa, con oneri a carico dell’Autorità portuale di Taranto;; il comma 3 prevede che

all’attuazione degli altri interventi previsti nel Protocollo sono altresì finalizzate risorse,

nel limite massimo di 20 milioni di euro, per interventi di carattere ambientale e per la

tutela del territorio contro il rischio idrogeologico; il comma 4 prevede che le predette

risorse sono trasferite alla regione Puglia per essere destinate al Commissario che, ai

sensi del comma 5, è individuato quale soggetto attuatore per l’impiego delle risorse del

Programma Operativo Nazionale (PON) Ricerca e Competitività (pari a 30 milioni di

euro), nonché delle risorse già assegnate nell’ambito del PON Reti e Mobilità (pari a 14

milioni di euro); il comma 6 prevede che il Commissario possa avvalersi di un soggetto

attuatore e degli uffici e delle strutture delle amministrazioni pubbliche (centrali,

regionali e locali), nonché degli organismi partecipati; il comma 7 dispone in materia di

controlli e rendicontazione mentre, da ultimo, il comma 8 dispone in merito alla

concessione di finanziamenti a tasso agevolato destinando a tal fine, nell’ambito del

Fondo rotativo, una quota di risorse fino a un importo massimo di 70 milioni di euro.

Al fine di compensare i conseguenti effetti finanziari sui saldi di finanza

pubblica, la norma prevede il ricorso al Fondo per la compensazione degli effetti

finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione dei

contributi pluriennali, per un importo pari a 1,3 milioni di euro per l'anno 2013 e

a 40 milioni di euro per l'anno 2014.

Si ricorda al riguardo che l'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 154 del 200811

ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un

Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente

11 *Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili*

*con le autonomie locali.*

A.S. n. 941 Articolo 2-ter

57

conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali. All'utilizzo del Fondo si

provvede con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da trasmettere al

Parlamento, per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i

profili finanziari, nonché alla Corte dei conti.

Si autorizza infine il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare le

necessarie variazioni di bilancio.

A.S. n. 941 Articolo 2-quater

59

**Articolo 2-*quater***

*(Soppressione del Garante e promozione di iniziative di informazione e*

*consultazione)*

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

**1. I commi 4, 5 e 6 dell'articolo 3 del**

**decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207,**

**convertito, con modificazioni, dalla**

**legge 24 dicembre 2012, n. 231, sono**

**abrogati. Il Garante ivi previsto cessa**

**lo svolgimento delle sue funzioni dalla**

**data di entrata in vigore della legge di**

**conversione del presente decreto.**

**2. Le risorse derivanti**

**dall'applicazione del comma 1 sono**

**destinate alle attività dell'ISPRA in**

**relazione alle autorizzazioni integrate**

**ambientali rilasciate alle imprese di**

**cui all'articolo 1, commi 1 e 1*-bis*.**

**3. Il commissario straordinario, in**

**accordo con la regione e con gli enti**

**locali interessati, promuove iniziative**

**di informazione e consultazione**

**finalizzate ad assicurare la massima**

**trasparenza per i cittadini in ordine**

**alle vicende di cui al presente decreto,**

**in conformità ai principi della**

**Convenzione sull'accesso alle**

**informazioni, la partecipazione del**

**pubblico ai processi decisionali e**

**l'accesso alla giustizia in materia**

**ambientale, con due allegati, fatta ad**

**Aarhus il 25 giugno 1998, resa**

**esecutiva ai sensi della legge 16 marzo**

**2001, n. 108. Dall'attuazione del**

**presente comma non devono derivare**

**nuovi o maggiori oneri a carico della**

**finanza pubblica e le pubbliche**

**amministrazioni vi provvedono con le**

A.S. n. 941 Articolo 2-quater

60

Testo del decreto-legge

——–

Testo comprendente le modificazioni

apportate dalla Camera dei deputati

——–

**risorse umane, strumentali e**

**finanziarie disponibili a legislazione**

**vigente.**

**L'articolo 2-*quater* introdotto nel corso dell'esame in prima lettura,**

prevede al **comma 1** l'abrogazione dei commi 4, 5 e 6 dell'articolo 3 del decretolegge

n. 207 del 201212, che disciplinano rispettivamente la nomina, il compenso

e le funzioni del Garante incaricato di vigilare sull'attuazione delle disposizioni

del medesimo decreto legge. In conseguenza di tale abrogazione, il Garante cessa

lo svolgimento delle sue funzioni alla data di entrata in vigore della legge di

conversione del decreto legge in commento.

Si osserva che la norma provvedeva ad affidare a un Garante la vigilanza

sull’attuazione del decreto anche ai fini di monitoraggio dell’esecuzione delle

prescrizioni dell’AIA;; in proposito, va comunque ricordato che la normativa

vigente in materia di AIA, e precisamente l’articolo 29-*decies*, comma 3, del

decreto legislativo n. 152 del 200613 (c.d .Codice ambientale) attribuisce

all’ISPRA o alle agenzie regionali e provinciali per l’ambiente la competenza per

l’accertamento, tra l’altro, del rispetto delle condizioni dell’autorizzazione

integrata ambientale e della regolarità dei controlli a carico del gestore. Il comma

6, ora abrogato, peraltro, prevedeva che il Garante si avvalesse dell’ISPRA nello

svolgimento dei propri compiti.

Si ricorda, più in dettaglio, che ai sensi del comma 4 citato, ai fini del monitoraggio

dell'esecuzione delle prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell’AIA,

veniva prevista la nomina, per un periodo non superiore a tre anni, di un Garante di

indiscussa indipendenza, competenza ed esperienza, incaricato di vigilare

sull’attuazione delle disposizioni del decreto- legge n. 207 del 2012. Tale nomina, da

effettuarsi entro dieci giorni dall’entrata in vigore del decreto legge, doveva avvenire

con D.P.R. su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dello

sviluppo economico e della salute, previa delibera del Consiglio dei Ministri.

Il comma 6, primo periodo, affidava al Garante lo svolgimento delle seguenti attività,

precisando che vi provveda senza oneri per la finanza pubblica, avvalendosi

dell’ISPRA, nell’ambito delle competenze proprie dell’istituto (nonché, secondo quanto

precisato nel corso dell’esame in sede referente, con il supporto delle agenzie ambientali

ARPA-APPA), e sentite le rappresentanze dei lavoratori.

12 D.L. 3 dicembre 2012, n. 207, *Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli*

*di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*, convertito in

legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 dicembre 2012, n. 231.

13 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale.*

A.S. n. 941 Articolo 2-quater

61

• acquisizione delle informazioni e degli atti ritenuti necessari, che i soggetti

pubblici e privati cui sono richiesti sono tenuti a fornire tempestivamente;

• segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri dell'ambiente e

della salute, di eventuali criticità riscontrate nell’attuazione del provvedimento di

riesame dell’AIA;;

• proposizione delle misure idonee a risolverle, ivi compresi eventuali

provvedimenti di amministrazione straordinaria;

Si prevedeva, inoltre che, per le finalità indicate dalla norma, il Garante

promuovesse, anche in accordo con le istituzioni locali, iniziative di informazione e

consultazione, finalizzate ad assicurare la massima trasparenza ai cittadini, nello spirito

della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge n. 108 del 200114. Si

prevedeva, inoltre, che la suddetta attività svolta dal Garante, nonché le criticità e le

inadempienze riscontrate, sono parte integrante della relazione semestrale da

trasmettere al Parlamento da parte del Ministro dell'ambiente.

Il Consiglio dei Ministri n. 64 dell'11 gennaio 2013, su proposta del Ministro

dell’ambiente, ha nominato il dottor Vitaliano Esposito, Garante per il monitoraggio

dell’esecuzione delle prescrizioni contenute nell’AIA dell'ILVA.

**Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stato inserito il**

**comma 2*,*** con il quale si destinano le risorse derivanti dalla soppressione del

Garante alle attività dell'ISPRA in relazione alle autorizzazioni integrate

ambientali rilasciate alle imprese di cui all'articolo 1, commi 1 e 1-*bis* del

provvedimento in esame. Si tratta, pertanto, (considerando anche le modifiche

introdotte nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati) delle imprese

che gestiscono almeno uno stabilimento per il quale sia intervenuta una

dichiarazione di strategico interesse nazionale di cui all'articolo 1 del precedente

decreto-legge n. 207 del 2012, che impieghino almeno 1000 lavoratori

subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni,

da almeno un anno e nelle quali l'attività produttiva dello stabilimento abbia

comportato e comporti oggettivamente "pericoli gravi e rilevanti per l'integrità

dell'ambiente e della salute" a causa della inosservanza reiterata

dell'autorizzazione integrata ambientale (comma 1).

*Ai fini dell'identificazione dei soggetti imprenditoriali cui si riferisce la*

*disposizione può essere rilevato che il richiamato comma 1 riguarda imprese che*

*- alle condizioni previste - possono essere commissariate: potrebbe pertanto*

*essere ritenuto non univoco se le attività dell'ISPRA, cui si conferiscono le*

*risorse in commento, dovranno riguardare le imprese "commissariabili" o le*

*imprese in concreto "commissariate".* Idem *per quanto riguarda il riferimento al*

*comma 1-*bis*, se si intende mirato a quanto previsto circa il commissariamento*

*(che può essere disposto) anche nei confronti di specifico ramo d'azienda o*

*stabilimento.*

14 L. 16 marzo 2001, n. 108, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni,*

*la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con*

*due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998.*

A.S. n. 941 Articolo 2-quater

62

*Il riferimento al comma 1-bis coinvolge - peraltro - anche disposizioni che*

*non appaiono comunque rilevanti (ad esempio per quanto concerne l'espressione*

*del parere delle competenti commissioni parlamentari o le Autorità competenti a*

*rilevare l'inosservanza delle prescrizioni contenute nell'A.I.A.).*

In merito alla quantificazione delle risorse si ricorda che il decreto-legge n.

207 del 2012 all'articolo 3, comma 5, prevede che il compenso del Garante sia

definito con apposito D.P.C.M. e fissa, per tale compenso, un tetto massimo di

200.000 euro lordi annui.

Una modifica consequenziale alla abrogazione disposta al comma 1

dell'articolo in esame è prevista al **comma 2** dell'art. 2-*bis* in base alla quale il

Commissario, in accordo con la regione e le istituzioni locali, promuove

iniziative di informazione e consultazione, finalizzate ad assicurare la massima

trasparenza per i cittadini, in conformità con i principi della Convenzione di

Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge n. 108 del 2001, riguardo alle "vicende

del decreto". La norma riprende quanto previsto dal secondo periodo del comma

6 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, che, tra le funzioni svolte dal

Garante, ricomprende la promozione delle predette iniziative di informazione e di

consultazione e che viene abrogato dal comma 1 dell'articolo 2-*bis.*

Si ricorda, in estrema sintesi, che la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la

partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", firmata

nella cittadina danese di Aarhus nel 1998, entrata in vigore il 30 ottobre 2001 e ratificata

a livello nazionale con la citata legge n. 108 del 2001. La Comunità europea ha

sottoscritto tale convenzione, ratificandola con decisione del Consiglio europeo del 2

febbraio 2005, n. 370. La Convenzione si basa sul principio che un maggiore

coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi

ambientali conduca ad un miglioramento della protezione dell'ambiente. Per

raggiungere tale obiettivo, la Convenzione propone di: assicurare l'accesso del pubblico

alle informazioni sull'ambiente detenute dalle autorità pubbliche; favorire la

partecipazione dei cittadini alle attività decisionali aventi effetti sull'ambiente;

estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Gran parte delle innovazioni contenute nella convenzione di Aarhus sono state

riprese nella direttiva 2003/4/CE15, che tra le finalità proclama espressamente

quella di attuare le prescrizioni della Convenzione. Il decreto legislativo n. 195

del 200516 ha attuato nel nostro ordinamento la direttiva 2003/4/CE, sull'accesso

del pubblico all'informazione ambientale.

15 Dir. 28 gennaio 2003, n. 2003/4/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso

del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

16 D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195 ,Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico

all'informazione ambientale.

63

**PARTE II**

Dossier n. 39

65

**SINTESI DELLE MISURE AMMINISTRATIVE E NORMATIVE SULL’ILVA DI**

**TARANTO**

**Antefatto**

Il sito di Taranto è stato inserito tra i siti di bonifica di interesse nazionale

(SIN) dall’art. 1, comma 4, della legge n. 426 del 1998. Con successivo DM del

10 gennaio 2000 ne è stata disposta la perimetrazione. La perimetrazione del SIN

di Taranto copre una superficie complessiva pari a circa 115.000 ha, di cui

83.000 ha di superficie marina che interessa l’intera area portuale. Il SIN di

Taranto viene anche descritto nell’allegato B al DM 18 settembre 2001, n. 468

che riporta, tra l’altro, che “Il comparto siderurgico (ILVA) è il più grande polo

nazionale. Nell'area sono inoltre presenti industrie manufatturiere di dimensioni

medio-piccole. Il porto di Taranto, che movimenta da 30 a 40 milioni di

tonnellate di merci, ed i cantieri militari e civili presenti nell'area, costituisce

un'attività industriale primaria a rilevante impatto ambientale. La superficie

interessata dagli interventi di bonifica e ripristino ambientale è pari a circa 22,0

km2 (aree private), 10,0 km2 (aree pubbliche), 22,0 km2 (Mar Piccolo), 51,1

km2 (Mar Grande), 9,8 km2 (Salina Grande). Lo sviluppo costiero è di circa 17

km”.

Con il Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale, approvato con

il richiamato DM 18 settembre 2001, n. 468 in attuazione della citata legge n.

426 del 1998, il Governo ha provveduto all’individuazione degli interventi

giudicati, per le loro caratteristiche, di interesse nazionale ed ammessi a

beneficiare del concorso pubblico di finanziamenti per la loro realizzazione. Al

SIN di Taranto sono state assegnate (allegato G) risorse pari a 38,8 miliardi di

lire (circa 20 milioni di euro).

La disciplina in materia di bonifiche di siti contaminati è contenuta nel Titolo

V della Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 (Codice ambientale) agli artt. 239-253 e

nei relativi allegati recanti i criteri generali per la caratterizzazione dei siti

contaminati nonché per la selezione e l’esecuzione degli interventi di bonifica e

ripristino ambientale, di messa in sicurezza. Nello specifico l’art. 252-*bis*,

introdotto dal d.lgs. n. 4/2008 (cd. secondo decreto correttivo del Codice

ambientale), dedicato ai “siti di preminente interesse pubblico per la

riconversione industriale”, è finalizzato a consentire la realizzazione di

programmi ed interventi di riconversione industriale e di sviluppo economico in

siti di preminente interesse pubblico (anche non compresi nel programma

nazionale di bonifica17), contaminati da eventi antecedenti al 30 aprile 2006, da

individuarsi con successivi decreti interministeriali.

17 Di cui al citato DM 18 settembre 2001, n. 468 e successive modifiche ed integrazioni, l’ultima delle

quali è avvenuta ad opera del DM 28 novembre 2006, n. 308 (GU n. 24 del 30 gennaio 2007, S.O. n. 23).

Dossier n. 39

66

Con decreto direttoriale del 15 marzo 2012 del Ministero dell'ambiente, era

stato disposto d’ufficio l’adeguamento dell’autorizzazione integrata ambientale

(AIA), rilasciata con decreto del 4 agosto 2011, alle conclusioni delle migliori

tecniche disponibili europee (BAT-*Best Available Techniques*) relative al settore

siderurgico. Il 25 luglio 2012, dopo l'avvio della procedura di riesame dell’AIA,

con ordinanza del GIP di Taranto, su proposta della procura, è stato disposto il

sequestro degli impianti dell'area a caldo dello stabilimento. Successivamente il

Ministero dell'ambiente ha concluso il riesame dell’AIA (decreto prot.

DVA/DEC/2012/0000547 del 26 ottobre 2012) per l'esercizio dello stabilimento

siderurgico ubicato nei comuni di Taranto e di Statte. Nel provvedimento

aggiornato di AIA, le prescrizioni in merito alla sicurezza degli impianti e al

raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale – secondo quanto affermato

dal Ministro nell'informativa resa nella seduta dell'Assemblea della Camera del

28 novembre 2012 – “sono state ulteriormente rafforzate con alcune indicazioni

tecnologiche puntuali e con la previsione di attivare un sistema di monitoraggio e

di valutazione del danno sanitario in relazione alle emissioni inquinanti”. In

seguito l'ILVA ha presentato il piano degli interventi, che in data 15 novembre

2012, dopo i miglioramenti richiesti dal Ministero dell'ambiente, è stato

considerato adeguato alle prescrizioni dal Ministero dell'ambiente

congiuntamente agli altri Ministeri interessati, e anche alla Regione Puglia, alla

Provincia e al Comune di Taranto. Successivamente, però, in conseguenza

dell'emanazione di un nuovo provvedimento da parte del GIP di Taranto (datato

26 novembre 2012), è stato disposto il sequestro dei prodotti finiti e semilavorati

dello stabilimento, e il rigetto (avvenuto in data 30 novembre 2012), da parte del

medesimo Gip, dell'istanza di dissequestro degli impianti a caldo dell’ILVA

avanzata dall’azienda.

**D.L. 22 giugno 2012, n. 83**

Il D.L. 22 giugno 2012, n. 83 (*Misure urgenti per la crescita del Paese*),

convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (A.C. 5312 - A.S.

3426) all'**articolo 27** (*Riordino della disciplina in materia di riconversione e*

*riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa*) prevede che in

caso di situazioni di crisi industriali complesse possano essere attivati i progetti

di riconversione e riqualificazione industriale la cui finalità è quella di agevolare

gli investimenti produttivi, anche di carattere innovativo, nonché la riconversione

industriale e riqualificazione economico produttiva dei territori interessati.

Le situazioni di crisi industriali complesse si hanno quando specifici territori

siano soggetti a recessione economica e perdita occupazionale e riscontrino:

 la crisi di una o più imprese di media o grande dimensione con effetti

sull’indotto;;

 la crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel

territorio.

Dossier n. 39

67

Qualora la crisi è passibile di risoluzione con le ordinarie risorse regionali,

essa non rientra nell’ambito oggettivo delle disposizioni in esame.

Il procedimento ai fini del riconoscimento di tale crisi è caratterizzato da un

elemento formale: l'istanza di riconoscimento della regione interessata (**comma**

**1**).

Il **comma 2** evidenzia la finalità del Progetto e il relativo finanziamento.

Sotto il primo profilo i Progetti promuovono:

 investimenti produttivi, anche di carattere innovativo;

 la riqualificazione delle aree interessate;

 la formazione del capitale umano;

 la riconversione delle aree industriali dismesse;

 il recupero ambientale;

 l’efficientamento energetico;;

 la realizzazione di infrastrutture funzionali agli interventi.

Sotto il secondo profilo è previsto:

 il cofinanziamento regionale;

 l’utilizzo di tutti i regimi d’aiuto per cui ricorrano i presupposti;

 il contributo in conto interessi di cui all’art. 7 D.L. 120/1989, che viene

reso applicabile a tutto il territorio nazionale;

 il Fondo di cui all’art. 23 del decreto-legge.

Viene previsto che il Piano di promozione industriale di cui agli articoli 5, 6, e

8 del D.L. n. 120/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 maggio

1989, n. 181, venga applicato esclusivamente per i progetti di riconversione e

riqualificazione industriale.

Si ricorda in proposito che il D.L. n. 120 del 1989, convertito con modificazioni dalla

legge 15 maggio 1989, n. 181, e successive modifiche e integrazioni, ha disposto misure

di sostegno e di reindustrializzazione per le aree di crisi siderurgica, in attuazione del

piano di risanamento della siderurgia e, in particolare, con gli articoli 5 e 8, ha affidato

alla SPI (Società per la promozione e lo sviluppo industriale, confluita nel 2000 in

Sviluppo Italia e quindi nell'Agenzia succedutale) la realizzazione di un Piano di

promozione industriale. Tale Piano fu successivamente dichiarato compatibile con il

mercato comune dalle competenti sedi comunitarie e con la nota di autorizzazione del

18 settembre 2003 C(2003) 3365 la Commissione europea comunicò altresì di

considerare compatibile con il mercato comune l'estensione del sistema agevolativo

previsto dalla normativa del 1989 a nuove aree di crisi industriale diverse da quella

siderurgica, come previsto dall'art. 73 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria

2003) e quindi potenzialmente a tutto il territorio nazionale, laddove si verificassero

crisi settoriali localizzate. Ulteriori estensioni degli incentivi previsti dal decreto legge

n. 120 del 1989, riconducibili all'autorizzazione comunitaria predetta, sono state poi

approvate dalle successive leggi finanziarie.

Si ricorda che il D.M. 3 dicembre 2007, n. 747 prevede che le agevolazioni concesse

ai sensi del decreto legge n. 120 del 1989 non possono essere cumulati con altri aiuti di

Stato ai sensi del Trattato dell'Unione europea, né con altre misure di finanziamento

Dossier n. 39

68

comunitario o nazionale, qualora tale cumulo dia luogo a un'intensità d'aiuto superiore

al livello fissato dalla Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013.

Nel quadro della strategia per la "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE",

prospettata in una comunicazione (COM(2012)209) dell'8 maggio 2012, la

Commissione annuncia la possibilità di procedere a una revisione degli orientamenti

comunitari sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione per le imprese in difficoltà,

approvati dalla Commissione nel 2004 e la cui validità è stata prorogata fino al 9 ottobre

2012. Gli orientamenti della Commissione specificano che uno Stato membro può

intervenire per interrompere il processo di uscita dal mercato di un’impresa a

condizione che sia garantito in ogni caso il ritorno della redditività a lungo termine.

La necessità di procedere a un aggiornamento di tali orientamenti è sostenuta anche

nell’iniziativa-faro sulla politica industriale dell’UE (COM(2010)614) che era in quel

momento sottoposta a una consultazione in vista del suo riesame, annunciato per

settembre 2012. Il tema della ristrutturazione e della riconversione delle imprese è stato

inoltre affrontato dalla Commissione in un apposito Libro verde (COM(2012)7) oggetto

di una consultazione svolta ad inizio 2012. In tale contesto, la Commissione sottolinea il

ruolo delle autorità pubbliche nell’incoraggiare una ristrutturazione proattiva e dinamica

che, da un lato agevoli il coordinamento tra le imprese e i loro interlocutori esterni, e

dall’altro agevoli la riconversione economica e la transizione professionale, evitando

disagi sociali e promuovendo nuove competenze e la creazione di nuovi posti di lavoro.

Il **comma 3** prevede che possano essere attivati accordi di programma al fine

dell’adozione dei Progetti in esame, al fine di disciplinare:

 gli interventi agevolativi;

 l’attività integrata e coordinata di amministrazioni centrali, regioni,

enti locali e dei soggetti pubblici e privati;

 le modalità di esecuzione degli interventi e la verifica dello stato di

attuazione e del rispetto delle condizioni fissate.

Tutte le opere e gli impianti richiamati all’interno dei Progetti sono dichiarati

di pubblica utilità, urgenti e indifferibili.

Il **comma 4** prevede, a supporto all’attuazione del progetto, la costituzione di

apposite conferenze di servizi.

Il **comma 5** permette l’applicazione del finanziamento agevolato di cui al D.L.

120/1989 su tutto il territorio nazionale, fatte salve le soglie di intervento stabilite

dalla disciplina comunitaria stabilite per i singoli territori.

Il D.M. 3 dicembre 2007, n. 747 prevede che le agevolazioni concesse ai sensi del

decreto legge n. 120 del 1989 non possono essere cumulati con altri aiuti di Stato ai

sensi del Trattato dell'Unione europea, né con altre misure di finanziamento comunitario

o nazionale, qualora tale cumulo dia luogo a un'intensità d'aiuto superiore al livello

fissato dalla Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013.

Il **comma 6** prevede che il MISE si avvalga dell’Agenzia nazionale per

l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A., quale soggetto

responsabile della definizione ed attuazione dei progetti e si prevede una

Dossier n. 39

69

convenzione per disciplinarne le attività, i cui oneri sono posti a carico

dell’istituendo Fondo per la crescita sostenibile di cui all’art. 23, comma 2 del

decreto-legge che contiene la disposizione in commento.

Si ricorda che, a partire dalla legge finanziaria 2005, sono stati previsti diversi

strumenti di intervento per favorire l’attrazione di investimenti in Italia, assegnandone la

competenza gestionale a Sviluppo Italia. La legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del

2006) all’articolo 1, comma 460, oltre a mutare la denominazione di Sviluppo Italia

S.p.A. in “Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa

S.p.A.“, ha attribuito al Ministro dello sviluppo economico una serie di poteri, tra cui

quello di definire con apposite direttive le priorità e gli obiettivi dell’Agenzia. La

direttiva del Ministro dell’economia e delle finanze del 27 marzo 2007 ha stabilito che

l’azione dell’Agenzia è diretta, con particolare riferimento al Mezzogiorno, a conseguire

le seguenti priorità:

 favorire l’attrazione degli investimenti esteri di elevata qualità, in grado di dare un

contributo allo sviluppo del sistema economico e produttivo nazionale;

 sviluppare l’innovazione e la competitività industriale e imprenditoriale nei

sistemi produttivi e nei sistemi territoriali;

 promuovere la competitività e le potenzialità attrattive dei territori.

Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del Lavoro e

delle politiche sociali, adotta le misure per il ricollocamento professionale dei

lavoratori interessati da interventi di riconversione e riqualificazione industriale

(**comma 7**). Tali misure possono essere realizzate mediante il coinvolgimento di

imprese abilitate allo svolgimento dei servizi di supporto alla ricollocazione, a

condizione che siano autorizzate allo svolgimento di tale attività ai sensi

dell'articolo 4, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 10 settembre

2003, n. 276. Le misure in questione possono essere cofinanziate dalle regioni,

nell'ambito delle rispettive azioni di politica attiva del lavoro, nonché dai fondi

paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua di cui all'articolo

118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni.

Dall'attuazione del comma non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a

carico della finanza pubblica.

Il Ministro dello sviluppo economico adotta, entro 60 giorni dalla data di

entrata in vigore del decreto-legge che contiene la disposizione in commento, **le**

**modalità di attuazione dei progetti, impartendo direttive all'Agenzia e**

**prescrivendo la priorità di accesso agli strumenti agevolativi di competenza**

**del Ministero stesso (comma 8).** Il **comma 9** contiene una clausola di invarianza

finanziaria, per ogni onere ulteriore rispetto alla previsione che fa gravare i costi

dell’attuazione degli interventi, previsti dai Progetti, a valere sulle risorse

finanziarie individuate dalle Amministrazioni partecipanti e, relativamente agli

interventi agevolativi, a valere sulle risorse stanziate sugli strumenti agevolativi

prescelti, ovvero, qualora non disponibili, sul Fondo di cui all’articolo 23. Il

**comma 10**, poi, individua nell'articolo 7 del D.L. n. 120 del 1989 la fonte delle

risorse destinate al finanziamento degli interventi, mentre per il **comma 11** il

Ministro dell’economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le occorrenti

variazioni di bilancio.

Dossier n. 39

70

**Il Protocollo di intesa del 26 luglio 2012**

In data 26 luglio 2012 un Protocollo di intesa per interventi urgenti di bonifica,

ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto (d’ora in avanti Protocollo) è

stato stipulato tra il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del

mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dello sviluppo

economico, il Ministero per la coesione territoriale, la regione Puglia, la

provincia di Taranto, il Comune di Taranto e il Commissario straordinario del

Porto di Taranto.

Gli obiettivi del Protocollo elencati nell’articolo 2 sono i seguenti:

 revisione delle complessiva strategia di bonifica del sito di Taranto;

 sviluppo di interventi infrastrutturali complementari alla bonifica;

 individuazione di misure volte al mantenimento e al potenziamento dei

livelli occupazionali;

 individuazione di incentivi per le imprese insediate che intendano

utilizzare tecnologie dotate di migliori caratteristiche ambientali;

 individuazione di incentivi per l’attrazione di investimenti anche

nell’ottica della riqualificazione dell’area;;

 realizzazione e/o completamento di studi e analisi relativi agli impatti

su ambiente e salute al fine di individuare e realizzare interventi di

mitigazione.

Il Protocollo indica – all’articolo 5 - un quadro complessivo degli interventi

pari a 336,7 milioni, di cui 329,5 milioni di parte pubblica e 7,2 milioni di parte

privata (TCT SpA – Taranto Container Terminal). In particolare, dei complessivi

336,7 milioni considerati, 119 milioni sono destinati alle bonifiche, 187 milioni

agli interventi portuali e 30 milioni al rilancio e alla riqualificazione industriale.

L’articolo 6 del Protocollo individua le fonti di finanziamento di parte

pubblica, così definite:

**Fonte di finanziamento degli interventi**

Fondo sviluppo e coesione (delibera CIPE su PAR Puglia) 110.167.413

Ministero dell’ambiente 8.000.000

Autorità portuale di Taranto 52.000.000

Accordo 5.11.2009 – quota Fondo sviluppo e coesione (ex

FAS 2000-2006) 10.468.320

Accordo 5.11.2009 – quota Autorità portuale di Taranto 40.158.587

Accordo 5.11.2009 – quota Ministero dell’ambiente 11.674.000

PON Reti e mobilità 14.000.000

Dossier n. 39

71

**Fonte di finanziamento degli interventi**

PON Ricerca e competitività 30.000.000

**TOTALE PARZIALE 276.468.320**

*Interventi per bonifiche da finanziare successivamente 53.000.000*

**TOTALE FINANZIAMENTI PUBBLICI 329.468.320**

Finanziamenti privati 7.200.000

**TOTALE INTERVENTI PROTOCOLLO 336.668.320**

L’art. 7 del Protocollo prevede che il Ministero dell’ambiente e della tutela del

territorio e del mare si impegna, per quanto di competenza, a garantire

l’accelerazione per la definizione del procedimento di riesame

dell’autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.)18 dello stabilimento ILVA; in

proposito, si rammenta che è in fase di aggiornamento l’autorizzazione rilasciata

il 4 agosto 2011.

Il CIPE, secondo quanto emerge dal comunicato della seduta del 3 agosto

201219, ha approvato:

 il finanziamento, per complessivi 1.060,5 milioni di euro, di interventi

prioritari nel Mezzogiorno per la manutenzione straordinaria del

territorio (bonifiche/rifiuti/sistema idrico integrato, difesa del suolo e

forestazione) con onere a carico delle risorse regionali 2000-2006 e

2007-2013 del Fondo per lo sviluppo e la coesione20;

 la programmazione delle residue risorse regionali 2000-2006 e 2007-

2013 del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il finanziamento degli

interventi strategici nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania,

Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia e Umbria, per un importo complessivo

di circa 3.131 milioni di euro.

18 L’art. 4, comma 4, lett. c), del decreto legislativo n. 152/2006 (Codice ambientale), specifica che

l'autorizzazione integrata ambientale ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate

dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato VIII della parte seconda del Codice e

prevede misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo,

comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente salve le

disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale.

19 http://www.cipecomitato.it/it/il\_cipe/sedute/2012/allegati\_esito\_sedute/Seduta\_0006/esito.pdf

20 In un comunicato disponibile all’indirizzo Internet reperibile alla URL

((http://www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp?d=68923&pg=1%2C2072%2C3803&pg\_c=2)) si

precisa che tra gli interventi di manutenzione straordinaria del territorio, che ammontano a 98 milioni di euro per

la regione Puglia, sono incluse misure per il risanamento ambientale e la riqualificazione di Taranto previste dal

Protocollo d’intesa firmato il 26 luglio 2012 e relativo anche alla questione dell’ILVA;; tra queste, interventi per il

risanamento del quartiere di Tamburi. Il medesimo comunicato specifica, inoltre, che la Puglia ha destinato alla

delibera di settore ulteriori 180 milioni di euro di cui ad un intervento definanziato nella delibera CIPE 62/2011.

Dossier n. 39

72

Si osserva che il Protocollo di intesa del 26 luglio 2012, all’articolo 6 relativo

alle risorse finanziarie, pone oneri a carico della quota destinata alla Regione

Puglia del Fondo sviluppo e coesione per un ammontare *erroneamente* indicato

in 113.167.413 euro (quando, invece, la somma dei singoli interventi è pari a

110.167.413 euro, come riportato nella tabella successiva), destinati ai seguenti

interventi:

Completamento oneri finanziari

Accordo del 5/11/2009 per la

realizzazione di interventi di

dragaggio dei sedimenti nel molo

polisettoriale di Taranto

17.167.413

Messa in sicurezza e bonifica area

SIN Taranto: primi interventi 37.000.000

Interventi del MISE per la

rimozione dei sedimenti

contaminati da PCB nel Primo

seno del Mar Piccolo in

corrispondenza delle aree di

miticoltura

21.000.000

Riconfigurazione della banchina

del molo polisettoriale del porto

di Taranto (Accordo 24/4/2012)

35.000.000

**TOTALE 110.167.413**

Si segnala, peraltro, che il Protocollo di intesa del 26 luglio 2012, all’articolo 5

(Ricognizione degli interventi ed investimenti) evidenzia, che relativamente al

precedente Protocollo del 5 novembre 2009, su 79,5 milioni di investimenti, 62,3

risultano già finanziati, di cui 10,4 milioni a valere sul FAS Puglia 2000-2006,

40,1 a carico dell’Autorità portuale e 11,7 a carico del Ministero dell’ambiente.

Si osserva che il Protocollo di intesa del 26 luglio 2012, all’articolo 6, pone a

carico delle risorse del Ministero dell’ambiente (MATTM) parte degli interventi

per il completamento dell’Accordo del 5/11/2009 (dragaggio dei sedimenti nel

molo polisettoriale di Taranto) per 11.674.000 euro (quota già finanziata) e per la

messa in sicurezza e bonifica dei suoli contaminati del quartiere Tamburi per 8

milioni di euro.

**D.L. 7 agosto 2012, n. 129**

Dossier n. 39

73

L’**articolo 1, comma 1,** del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129 (*Disposizioni*

*urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della*

*città di Taranto*), convertito dalla legge 4 ottobre 2012 n. 171 (A.C. 5423 - A.S.

3462) demanda a un D.P.C.M. la nomina di un Commissario straordinario al fine

di assicurare l’attuazione degli interventi previsti dal Protocollo di intesa del 26

luglio 2012, compresi quelli che fanno riferimento alle risorse stanziate con le

delibere CIPE del 3 agosto 2012 per un importo specificato nella norma, pari a

euro 110.167.413, a valere sulle risorse della regione Puglia del Fondo per lo

sviluppo e la coesione. Il Commissario, la cui nomina non dà diritto ad alcun

compenso e non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, resta in carica

per la durata di un anno, prorogabile con un ulteriore D.P.C.M.21. La norma

autorizza, inoltre, il Commissario ad esercitare i poteri di cui all’articolo 13 del

decreto legge 25 marzo 1997, n. 6722. Il **comma 2** precisa che restano fermi gli

interventi previsti nel Protocollo di intesa con oneri a carico dell’Autorità

portuale di Taranto e che, a tal fine, è assicurato il coordinamento fra il

Commissario straordinario nominato ai sensi del comma 1 ed il commissario

straordinario dell’Autorità portuale di Taranto.

Il **comma 3** prevede che all’attuazione degli altri interventi previsti nel

Protocollo sono altresì finalizzate risorse disponibili (anche in conto residui)

dello stato di previsione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e

del mare per l’esercizio finanziario 2012, nel limite massimo di 20 milioni di

euro. Si tratta, in particolare, dei capitoli 7085 e 8532, entrambi relativi

all’attuazione del federalismo amministrativo. Il **comma 4** riguarda gli aspetti

procedurali e contabili in relazione alle risorse di cui ai commi 1 e 3, che sono

trasferite alla regione Puglia per essere destinate al Commissario al quale è

intestata un’apposita contabilità speciale aperta presso la tesoreria statale. Il

**comma 6** prevede che il Commissario possa avvalersi, per gli interventi di cui ai

21 Il Consiglio dei Ministri n. 64 dell'11 gennaio 2013, con decreto non sottoposto a delibera, ha

nominato l’ingegner Alfio Pini, Commissario straordinario per gli interventi urgenti di bonifica,

ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto.

22 L’art. 13 ha introdotto la figura del commissario straordinario per far ripartire i lavori relativi ad un

numero circoscritto di opere (n. 152), avviate da anni, ma bloccate per vari motivi (molte di esse erano

state affidate prima della legge n. 109/1994, cioè la legge quadro in materia di lavori pubblici). L’art. 6

del decreto legge n. 7/2005 ha esteso l’ambito applicativo della norma. Riguardo ai poteri dei commissari

il comma 4-*bis* dell’art. 13 espressamente consente ai Commissari stessi di provvedere in deroga ad ogni

disposizione vigente, salvo il rispetto della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori,

servizi e forniture, delle norme di tutela del patrimonio storico ed artistico-ambientale e dei principi

generali dell'ordinamento. Le modifiche apportate dal decreto legge n. 7 del 2005 alla figura del

Commissario sono state introdotte anche con la finalità di rilanciare lo strumento del commissario per

accelerare le opere;; infatti, in virtù dell’art. 163, comma 7, del decreto legislativo n. 163/2006, i

commissari straordinari per le opere strategiche possono anche esercitare i poteri attribuiti ai commissari

straordinari di cui all'art. 13 del decreto legge n. 67 del 1997. L’art. 13 del decreto-legge 67/1997 è stato

modificato dapprima dall’art. 14 della legge 144/1999 (cd “collegato ordinamentale”) e dall’art. 2,

comma 9, della legge 166/2002 (cd. “collegato infrastrutture”) e poi dall’art. 6 del decreto-legge 7/2005,

che ha, tra l’altro, ha trasformato tale normativa da transitoria a permanente. Si ricorda che l’*hub* portuale

di Taranto è inserito tra le opere del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) di cui alla legge n.

443 del 2001, cd. legge obiettivo, e della successiva delibera Cipe n. 121 del 21 dicembre 2001.

Dossier n. 39

74

commi 1 e 3 e per quelli ad essi connessi, di un soggetto attuatore, previa delega

delle funzioni, e degli uffici e delle strutture delle amministrazioni pubbliche,

centrali, regionali e locali. La norma, nel precisare che al soggetto attuatore non

spetterà alcun compenso, prevede che il Commissario possa avvalersi inoltre

degli organismi partecipati previsti dal citato Protocollo che fa riferimento alla

società *in house* Puglia sviluppo. Sulla base di quanto disposto dal **comma 5**, il

Commissario è individuato quale soggetto attuatore per l’impiego delle risorse

per un importo pari a 30 milioni di euro del Programma Operativo Nazionale

(PON) Ricerca e Competitività, da utilizzare mediante gli ordinari ed i nuovi

strumenti di programmazione negoziata, nonché delle risorse già assegnate

nell’ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) Reti e Mobilità, per un

importo pari ad euro 14 milioni per la realizzazione della nuova diga foranea di

protezione del Porto di Taranto.

Il **comma 8** prevede che i finanziamenti a tasso agevolato a valere sul cd.

Fondo Kyoto – di cui all’articolo 57, comma 1, del decreto-legge n. 83 del 201223

- possono essere concessi anche per gli interventi di riqualificazione e di

ambientalizzazione compresi nell’area del Sito di interesse nazionale di Taranto.

Per tale finalità, nell’ambito del Fondo rotativo è destinata una quota di risorse

fino a un importo massimo di 70 milioni di euro.

All'**articolo 2 il comma 1** riconosce l’area industriale di Taranto quale area in

situazione di crisi industriale complessa, ai fini dell’applicazione delle

disposizioni di cui all’articolo 27 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83. La

relazione tecnica precisa che si prevede l’utilizzo delle risorse già programmate

nell’ambito del PON Ricerca e competitività “asse II- azione integrata sviluppo

sostenibile” e che l’accordo di programma definirà la quota di tali risorse (già

individuate in 30 milioni di euro nel Protocollo di intesa) destinate all’attuazione

degli interventi per l’area di Taranto.

Il Programma Operativo Nazionale (PON) Ricerca e Competitività 2007-2013,

cofinanziato con risorse europee del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) e

23 Si ricorda che per il finanziamento di misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto, l'art.

1, commi 1110-1115, della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) ha istituito presso la Cassa depositi e

prestiti S.p.A., un Fondo rotativo per l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato (a soggetti pubblici o

privati), con una dotazione di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2007-2009, la cui

effettiva applicazione è stata avviata con l’emanazione della circolare del Ministero dell'ambiente 16

febbraio 2012, pubblicata nella G.U. n. 51 del 1° marzo 2012, S.O.. L’articolo 57 del D.L. 83/2012

interviene sulla destinazione delle risorse del fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate

all'attuazione del Protocollo di Kyoto modificando, al comma 1, il novero dei settori in cui operano i

soggetti destinatari dei fondi e le modalità di finanziamento. I commi 2, 5, 6 e 7 del medesimo articolo

disciplinano rispettivamente, le condizioni, la durata e il tasso di interesse applicabili ai finanziamenti

agevolati. In particolare, il comma 2 pone l’assunzione di giovani a tempo indeterminato come

condizione per accedere ai finanziamenti a tasso agevolato. I progetti di investimento presentati dalle

imprese devono prevedere occupazione aggiuntiva di giovani con età non superiore a 35 anni alla data di

assunzione. Nel caso di assunzioni superiori a tre unità, almeno un terzo dei posti è riservato a giovani

laureati con età non superiore a 28 anni. Per singola impresa richiedente, le nuove assunzioni devono

essere aggiuntive rispetto alla media totale degli addetti degli ultimi 12 mesi.

Dossier n. 39

75

con risorse nazionali, esso promuove iniziative e progetti nei campi della ricerca

scientifica, della competitività e dell'innovazione industriale nelle quattro regioni

dell'obiettivo Convergenza, vale a dire Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Il sostegno all'innovazione (Asse II) contempla azioni che tendono da un lato ad

innalzare la propensione all'innovazione e allo sviluppo da parte delle imprese, dall'altro

a modificare i fattori di contorno all'agire imprenditoriale, rendendo il territorio delle

regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia maggiormente competitivo e attrattivo.

Le azioni programmate, anche attraverso il trasferimento e la valorizzazione di buone

prassi sviluppate altrove, mirano ad un *upgrading* dei sistemi innovativi dei diversi

territori.

L'Asse II prevede la realizzazione dei seguenti obiettivi operativi:

 rafforzamento del sistema produttivo attraverso l'attuazione di interventi

finalizzati al riposizionamento competitivo del sistema produttivo;

 miglioramento del mercato dei capitali tramite interventi di finanza ed accesso al

credito;

 ***azioni integrate per lo sviluppo sostenibile*** e la diffusione della società

dell'informazione realizzate congiuntamente con il Ministero dell'Ambiente e la

Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per ogni obiettivo operativo sono specificate le azioni di intervento che saranno

cofinanziate dal Programma. Come s'è detto, la relazione tecnica identifica come area di

attingimento l'obiettivo “asse II-azione integrata sviluppo sostenibile”. Si tratterebbe

dell'obiettivo II.3.1 - *Azioni integrate di ricerca e competitività per lo sviluppo*

*sostenibile*, che, unitamente all'obiettivo II.3.2 - *Azioni integrate di ricerca e*

*competitività per la Società dell'Informazione*, risulta disciplinato da un memorandum

di intesa tra Ministero dell'istruzione, università e ricerca ed il Ministero dell'ambiente e

la tutela del territorio e del mare. Esso era stato sottoscritto il 27 luglio 2011, per

l'attuazione delle Azioni integrate per lo sviluppo sostenibile e la diffusione della

società dell'informazione previste nell'ambito dell'Asse II del PON Ricerca e

Competitività (come obiettivo II.3 - *Azioni integrate per lo sviluppo sostenibile e la*

*diffusione della società dell'informazione*).

L'intesa siglata dai due Ministeri prevede l'avvio di un'azione integrata di ricerca e

sviluppo a sostegno di poli industriali, agroindustriali e tecnologici presenti nei territori

della Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) per la sperimentazione ed il

consolidamento di competenze e tecnologie/pratiche innovative finalizzate alla

promozione dell'efficienza ambientale ed energetica nella gestione dei processi e dei siti

produttivi.

Le iniziative da realizzare nell'ambito dell'Azione, caratterizzate da un approccio

integrato nella progettazione e gestione di processi produttivi, devono:

Dossier n. 39

76

A) assicurare la gestione e il risanamento ambientale dei siti industriali ai fini del

riuso con attività produttive ambientalmente sostenibili anche attraverso la

sperimentazione e lo sviluppo di tecnologie innovative di bonifica;

B) valorizzare in modo efficiente i flussi di materia ed energia, al fine di

assicurare in particolare la riduzione dei consumi di energia, acqua e materie

prime per unità di prodotto, attraverso soluzioni tecnologiche e logistiche

innovative.

L'impegno finanziario a valere del PON R&C a sostegno degli interventi ammontava

a 100 milioni di euro. L'Azione integrata deve essere attuata attraverso la procedura

negoziale di cui all'articolo 13 del D.M. 8 agosto 2000, n. 593, attuativo del Decreto

Legislativo 27 luglio 1999, n. 297.

**Attività conoscitive e procedure informative**

Per quanto riguarda l'attività parlamentare, nella seduta del 14 agosto 2012 si

sono svolte presso le Commissioni riunite VIII e X le comunicazioni del Ministro

dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare sulla situazione dell’ILVA di

Taranto e sulle prospettive di riqualificazione.

Nella seduta dell'Assemblea del Senato del 5 settembre, inoltre, si è svolta

un'informativa del Ministro dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei

trasporti e del Ministro dell'ambiente sugli sviluppi della vicenda dell'Ilva di

Taranto.

Su tali tematiche si segnala anche che nella seduta del 18 settembre 2012 si è

svolta l'audizione del Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Taranto

nell'ambito degli approfondimenti svolti dalla Commissione bicamerale di

inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.

Nella seduta del 17 ottobre 2012, la medesima Commissione bicamerale ha

approvato la relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti

nella regione Puglia (Doc. XXIII, n. 12), che contiene l'approfondimento

effettuato dalla Commissione sulle vicende riguardanti l'impianto Ilva di Taranto.

Nella seduta del 31 ottobre 2012 si è svolta inoltre l'interrogazione a risposta

immediata n. 3-02577 riguardante le iniziative per affrontare l'emergenza

sanitaria relativa all'inquinamento prodotto dall'Ilva di Taranto.

Una ricostruzione dell'intera vicenda dello stabilimento ILVA di Taranto è

stata poi fornita nel corso della citata informativa urgente del Ministro

dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che si è svolta nella seduta

del 28 novembre 2012 (vedi a pag 36 del resoconto).

Nella seduta del 12 dicembre 2012 si è svolta l'audizione del Ministro della

salute presso le Commissioni riunite VIII (Ambiente) e X (Attività produttive).

Il ministro della salute Balduzzi, nell'ottobre 2012, aveva poi presentato

pubblicamente il Rapporto "Ambiente e salute a Taranto: evidenze disponibili e

indicazioni di sanità pubblica": esso contiene l'aggiornamento agli anni 2003-

2009 dello Studio Sentieri relativo all'area di Taranto, i dati dell'analisi della

Dossier n. 39

77

mortalità, del biomonitoraggio e del rischio sanitario connesso alla qualità

dell'aria. Dai risultati presentati emerge con chiarezza uno stato di

compromissione della salute della popolazione residente a Taranto. Il quadro è

coerente con quanto emerso dai precedenti studi descrittivi ed analitici di

mortalità e morbosità.

Queste le misure proposte dal Ministero della salute nell'ambito dell'AIA:

• l'adozione di un sistema di monitoraggio sanitario dell'efficacia delle

prescrizioni;

• la costituzione di un apposito Osservatorio, con la partecipazione delle

istituzioni locali (ARPA Puglia, ASL e AReS), nazionali (ISS ed ISPRA) ed

internazionali (OMS), al quale affidare l'interpretazione dei dati e la

comunicazione delle conclusioni all'autorità competente;

• la possibilità di rivedere l'AIA in funzione dei risultati del

monitoraggio.

Il Ministero della Salute ha chiesto di allegare agli atti della Conferenza dei

Servizi un protocollo redatto da ISS e OMS con le linee su cui dovrà essere

sviluppato il progetto operativo del monitoraggio sanitario. In particolare, il

protocollo prevede che il monitoraggio sia basato su una logica *ante-post* che

consenta la verifica dell'efficacia delle azioni intraprese per comparazione e si

articoli su tre direttrici: monitoraggio ambientale, biomonitoraggio e sorveglianza

epidemiologica. Il monitoraggio ambientale affiancherà quello routinario

dell'ARPA focalizzando l'attenzione sugli inquinanti presenti allo stato gassoso,

nelle polveri fini e nelle deposizioni secche ed umide. Il biomonitoraggio sarà

articolato su due coorti di numerosità adeguata di residenti a Taranto, selezionati

anche sulla base di studi già effettuati nell'area e prenderà in considerazione i

metalli, i contaminanti organici e la capacità di riparazione del DNA, come

biomarcatore di suscettibilità individuale. Infine, la sorveglianza epidemiologica

prenderà in esame gli effetti dei livelli giornalieri del PM10 e del PM2,5 sulla

mortalità naturale, cardiovascolare, respiratoria e sui ricoveri ospedalieri, il

rischio riproduttivo e l'incidenza della patologia oncologica in età pediatrica.

**D.L. 3 dicembre 2012, n. 207**

L'**articolo 1** del D.L. 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela

della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di

stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito con

modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231 (A.C. 5617 - A.S. 3627) al

**comma 1** prevede che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del

mare possa autorizzare, in sede di riesame dell’autorizzazione integrata

ambientale (AIA), la prosecuzione dell'attività produttiva di uno stabilimento

industriale dichiarato “di interesse strategico nazionale” per un periodo di tempo

determinato non superiore a trentasei mesi, a condizione che vengano adempiute

le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell’autorizzazione,

Dossier n. 39

78

secondo le procedure e i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata

tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

L’esercizio del potere attribuito al Ministro si esplica in presenza dei seguenti

presupposti:

- deve trattarsi di uno stabilimento individuato, con apposito

D.P.C.M., come “stabilimento di interesse strategico nazionale”24;

- presso lo stabilimento sono occupati almeno 200 lavoratori

subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione

dei guadagni, da almeno un anno;

- qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardare l'occupazione

e la produzione.

Il **comma 2** dispone che le misure volte ad assicurare la prosecuzione

dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto:

- le misure contenute nel provvedimento di AIA;

- nonché le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame.

Viene comunque **fatta salva l’applicazione degli articoli 29-*octies*, comma**

**4, 29-*nonies* e 29-*decies* del D.Lgs. 152/2006** (cd. Codice dell’ambiente).

Si ricorda che il **comma 4 dell’art. 29-*octies*** individua i casi in cui è

comunque necessario il riesame dell’AIA. Tra di essi è compreso, ai sensi della

lettera b) del comma 4, il caso in cui “le migliori tecniche disponibili hanno

subito modifiche sostanziali, che consentono una notevole riduzione delle

emissioni senza imporre costi eccessivi”.

Il riesame è, altresì, effettuato dall'autorità competente, anche su proposta

delle amministrazioni competenti in materia ambientale, comunque quando:

1. l'inquinamento provocato dall'impianto è tale da rendere necessaria la

revisione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione o

l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite;

2. la sicurezza di esercizio del processo o dell'attività richiede l'impiego di

altre tecniche;

3. nuove disposizioni legislative comunitarie o nazionali lo esigono.

Quanto agli altri articoli citati dal comma, si ricorda che l’**art. 29-*nonies***

disciplina le procedure da seguire in caso di modifiche degli impianti (sostanziali

24 Relativamente alla dichiarazione di “interesse strategico nazionale” di un’area o di un sito si ricorda

che nella legislazione nazionale esiste più di un esempio adottato negli ultimi anni.

Si ricorda, in particolare, che l’art. 2, comma 4, del D.L. 90/2008 (recante “Misure straordinarie per

fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori

disposizioni di protezione civile”) ha dichiarato di interesse strategico nazionale “i siti, le aree, le sedi

degli uffici e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti” ubicati nel territorio della

Campania. Il successivo comma 5 ha poi previsto l’applicazione, per tali aree strategiche, dell’art. 682 del

codice penale (“Ingresso arbitrario in luoghi ove l'accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato”) per

chiunque vi si introduce abusivamente o impedisce o rende più difficoltoso l'accesso autorizzato alle aree

medesime.

La stessa dichiarazione e l’applicazione del citato art. 682 del c.p. è stata adottata, dall’art. 19 della L.

183/2011 (legge di stabilità 2012) per “le aree ed i siti del Comune di Chiomonte, individuati per

l'installazione del cantiere della galleria geognostica e per la realizzazione del tunnel di base della linea

ferroviaria Torino-Lione”.

Dossier n. 39

79

o meno), mentre l’**art. 29-*decies*** riguarda il rispetto delle condizioni contenute

nell’AIA.

Il **comma 3** introduce una misura sanzionatoria, aggiuntiva rispetto al quadro

normativo previgente, stabilendo che, fermo restando quanto previsto dagli

articoli 29-*decies* e 29-*quattuordecies* del Codice dell’ambiente e dalle altre

disposizioni di carattere sanzionatorio (penali e amministrative) contenute nelle

normative di settore, la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nel

provvedimento di riesame dell’AIA costituisce illecito amministrativo punito con

sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato della società

risultante dall'ultimo bilancio approvato.

Si ricorda che l’art. 29-*decies* del D.Lgs. 152/2006 prevede, ai commi 9-10, una serie

di sanzioni amministrative (diffida, sospensione dell’attività, revoca dell’AIA e chiusura

dell’impianto) in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell’AIA. L’art. 29-

*quattuordecies* elenca, invece, le diverse ipotesi sanzionatorie (di natura sia

contravvenzionale che amministrativa) collegate all’inosservanza degli obblighi imposti

dalla disciplina dell’AIA.

Il comma 3 dispone altresì che la sanzione prevista è irrogata dal Prefetto

competente per territorio.

Ai sensi del **comma 4** le disposizioni recate dal comma 1, che consentono allo

stabilimento di proseguire l’attività alle condizioni indicate, trovano applicazione

anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui

beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tal caso, i provvedimenti di

sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato

nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa.

Il sequestro preventivo (art. 321 c.p.p.) è una misura cautelare reale, finalizzata ad

impedire che la libera disponibilità di "una cosa pertinente al reato"25 possa aggravare o

25 In relazione alla definizione di cosa pertinente al reato (che comprende anche il corpo del reato,

Cassazione, sent. 17372 del 2009), detta nozione deve essere collegata alla finalità di impedire che la

disponibilità della cosa da parte dell'indagato costituisca un pericolo di aggravamento o protrazione delle

conseguenze del reato ovvero di agevolazione della commissione di altri reati, sempre che esista una

relazione specifica e stabile tra la cosa sottoposta a sequestro e l'attività illecita e purché risulti probabile

che, in caso di libera disponibilità della cosa, la condotta vietata venga reiterata (Cassazione, sent. n.

42982 del 2003). Quindi la definizione della "cosa pertinente al reato" va operata in relazione alla

concreta vicenda oggetto del procedimento: in linea generale, può dirsi che è cosa pertinente al reato non

solo quella che è servita per commettere il reato, ma anche quella indirettamente legata alla fattispecie

illecita, in quanto strutturalmente funzionale alla possibile reiterazione dell'attività criminosa. Poiché, in

astratto, ogni cosa può servire per commettere reati futuri, la sequestrabilità ai fini preventivi va limitata

alle cose munite di una pericolosità intrinseca, ossia una specifica e strutturale strumentalità rispetto a

possibili illeciti futuri.

Oggetto del sequestro preventivo di cui all’art. 321 può, quindi, essere qualsiasi bene - a chiunque

appartenente, compresa persona estranea al reato - purché esso sia, anche indirettamente, collegato al

reato e, ove lasciato in libera disponibilità, idoneo a costituire pericolo di aggravamento o di protrazione

delle conseguenze del reato ovvero di agevolazione della commissione di ulteriori fatti penalmente

rilevanti. Tra i beni sequestrabili sono certamente compresi i beni aziendali; secondo Cassazione, sent.

29797 del 2001 è, ad esempio, legittimo il sequestro di un'intera azienda allorché vi siano indizi che

anche taluno soltanto dei beni aziendali sia, proprio per la sua collocazione strumentale, in qualche modo

utilizzato per la consumazione del reato, a nulla rilevando che l'azienda in questione svolga anche normali

attività imprenditoriali.

Dossier n. 39

80

protrarre le conseguenze dell'illecito, ovvero agevolare la commissione di altri reati

(comma 1). La funzione dell’istituto è, quindi, quella di inibire possibili attività illecite

ponendo un vincolo di indisponibilità sui beni oggetto di sequestro. Nel necessario

bilanciamento di interessi, il pericolo di aggravamento o protrazione delle conseguenze

del reato ovvero la possibile agevolazione della commissione di altri illeciti giustifica la

compressione di diritti individuali costituzionalmente garantiti come il diritto di

proprietà privata e di libera iniziativa economica. Le condizioni per la legittima

adozione della misura, richiesta dal pubblico ministero e di competenza del giudice (il

giudice del merito o, nella fase delle indagini preliminari, il GIP), consistono nella

presenza contemporanea di due elementi:

• il fumus delicti26;

• il periculum in mora27.

L’art 104 delle norme di attuazione del c.p.p. (D.Lgs 271/1989) prevede che il

sequestro preventivo sia eseguito: a) sui beni mobili e sui crediti, secondo le forme

prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il

terzo in quanto applicabili; b) sui beni immobili o mobili registrati, con la trascrizione

del provvedimento presso i competenti uffici; c) sui beni aziendali organizzati per

l’esercizio di un’impresa, oltre che con le modalità previste per i singoli beni

26 In relazione al requisito del fumus, va sottolineato che il sequestro non mira all’accertamento di un

possibile reato ma presuppone che un reato sia stato commesso ovvero sussistano elementi che rendano

anche solo ipotizzabile il reato per cui si procede (Cassazione, sent. n. 35312 del 2011). Diversamente che

nella disciplina delle misure cautelari personali, per l’adozione della misura non rileva la sussistenza di

gravi indizi di colpevolezza ed ai fini della verifica della legittimità del provvedimento è preclusa ogni

valutazione sulla sussistenza degli indizi di colpevolezza e sulla gravità degli stessi (Cassazione SS.UU.

sent. n. 4 del 1993). La verifica del cosiddetto "fumus" del reato non può estendersi fino a far coincidere

l'esame con un vero e proprio giudizio di colpevolezza, dovendo restar fuori dall'indagine il complesso

degli elementi di valutazione che concorrono ai fini dell'accertamento della responsabilità dell'indagato,

ed essendo sufficiente la semplice enunciazione, che non sia manifestamente arbitraria, di un'ipotesi di

reato, in relazione alla quale si manifesti, almeno allo stato, la necessità di escludere la libera disponibilità

della cosa pertinente a quel reato, stante il pericolo che siffatta libera disponibilità possa aggravare o

protrarre le conseguenze del reato. Non rileva, ai fini della legittimità della misura, che l’illecito sia

attribuito direttamente al soggetto nei cui confronti è adottato il sequestro. Si potranno, così, sequestrare

beni di terzi estranei, prevalendo l’interesse generale alla tutela di prevenzione sociale della collettività

ma il bene oggetto della misura deve essere, sebbene indirettamente, collegato al reato e, ove lasciato in

libera disponibilità, idoneo a costituire pericolo di aggravamento o di protrazione delle conseguenze del

reato ovvero di agevolazione della commissione di ulteriori fatti penalmente rilevanti (Cassazione, sent.

n. 32964 del 2009) . Il collegamento che si viene a stabilire fra la misura cautelare e il reato circoscrive

l'ambito di applicazione del sequestro preventivo, il quale "non deve in sostanza esorbitare dalla cornice

dell'imputazione, non potendo l'autorità giudiziaria sostituirsi all'autorità amministrativa in attività di

prevenzione non finalizzate contestualmente alla repressione del reato" (Amodio-Dominioni).

27 In relazione, invece, al pericolo nel ritardo, esso deve intendersi non come generica ed astratta

eventualità, ma come concreta, imminente ed elevata possibilità, desunta dalla natura del bene e da tutte

le circostanze del fatto, che nel caso in cui il bene da sequestrare, pertinente al reato sia lasciato nella

libera disponibilità del soggetto indagato, possa effettivamente assumere carattere strumentale ad un

aggravamento e alla protrazione delle conseguenze del reato ipotizzato o agevolazione della commissione

di altri reati (Cassazione, sent. n. 11769 del 2008). Non è di ostacolo aIl’adozione della misura cautelare

la cessazione della condotta illecita ed il periculum in mora deve essere inteso, quindi, in senso oggettivo,

come probabilità di danno futuro, ed il legame del bene sequestrato col reato commesso (ovvero a quelli

di cui si paventa la realizzazione) non deve essere meramente occasionale ed episodico (Cassazione, sent.

n. 35394 del 2011).

Dossier n. 39

81

sequestrati, con l’immissione in possesso dell’amministratore, con l’iscrizione del

provvedimento nel registro delle imprese presso il quale è iscritta l’impresa;; d) sulle

azioni e sulle quote sociali, con l’annotazione nei libri sociali e con l’iscrizione nel

registro delle imprese; e) sugli strumenti finanziari dematerializzati, ivi compresi i titoli

del debito pubblico, con la registrazione nell’apposito conto tenuto dall’intermediario ai

sensi dell’articolo 15 del D.P.R. n. 398/2003 (TU in materia di debito pubblico). Il

successivo art. 104-bis, nel caso in cui il sequestro preventivo abbia per oggetto

aziende, società ovvero beni di cui sia necessario assicurare l’amministrazione, impone

all’autorità giudiziaria la nomina di un amministratore giudiziario scelto nell’Albo

nazionale degli amministratori giudiziari. Con decreto motivato, la custodia dei beni

suddetti può, tuttavia, essere affidata dal giudice anche a soggetti diversi da quelli

sopraindicati.

In merito alla possibilità di continuazione dell’attività produttiva durante il sequestro

di compendio aziendale, va segnalata la sentenza della Cassazione n. 35801 del 2010:

essa ha rigettato il ricorso del PM avverso il decreto del GIP che, disponendo il

sequestro preventivo dello stabilimento della Acciaieria Valsugana s.p.a., permetteva la

prosecuzione dell'attività industriale, nominando un custode che - in attesa della messa a

norma degli impianti di smaltimento fumi e polveri - veniva autorizzato a gestire

l'impresa onde salvaguardare l'attuale livello occupazionale.

Il comma 2 dell’art. 321 prevede che il giudice possa, altresì, disporre il sequestro

delle cose di cui è consentita la confisca. Il sequestro preventivo in questione,

funzionale alla confisca, costituisce figura autonoma e specifica, distinto rimedio

rispetto a quello regolato dal comma 1. La misura è, infatti, applicabile

indipendentemente dalla sussistenza dei presupposti previsti dal sequestro preventivo

tipico (pericolo che la libera disponibilità della cosa possa aggravare o protrarre le

conseguenze del reato, ovvero, agevolare la commissione di altri reati), essendo

sufficiente il requisito della confiscabilità, non subordinata alla pericolosità sociale

dell'agente. In altri termini, questa figura di sequestro non sottende alcuna prognosi di

pericolosità connessa con la libera disponibilità delle cose medesime le quali, proprio

perché confiscabili, sono di per sé oggettivamente pericolose indipendentemente dal

fatto che si versi in materia di confisca obbligatoria o facoltativa28.

28 La disposizione prosegue così. Il comma 2-bis introduce la possibilità di disporre il sequestro

preventivo dei beni di cui è consentita la confisca nel corso di procedimenti penali concernenti delitti dei

pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Il comma 3 dell’art. 321 concerne la possibile istanza di revoca del sequestro preventivo su richiesta

del pubblico ministero o dell'interessato. L’istanza è giustificata dalla mancanza, anche per fatti

sopravvenuti, delle condizioni di applicabilità previste dal comma 1. Non possono, quindi, essere fatte

valere con l’istanza di revoca ragioni attinenti la legittimità "ab origine" del sequestro stesso poiché per la

valutazione di tali profili occorre tempestivamente ricorrere agli strumenti appositamente previsti

dall'ordinamento, proponendo nei termini tassativamente fissati appello o richiesta di riesame del

provvedimento. Nel corso delle indagini preliminari provvede lo stesso pubblico ministero con decreto

motivato, che è notificato a coloro che hanno diritto di proporre impugnazione. Se la revoca è chiesta

dall'interessato, il pubblico ministero, quando ritiene sia anche solo parzialmente da respingere, la

trasmette al giudice, cui presenta richieste specifiche nonché gli elementi sui quali fonda le sue

valutazioni. La richiesta è trasmessa non oltre il giorno successivo a quello del deposito nella segreteria.

Il comma 3-bis prevede una deroga alla disciplina della competenza all’adozione del sequestro

preventivo. Infatti, durante la fase delle indagini preliminari, quando la situazione di urgenza rende

impossibile attendere il provvedimento del giudice, il sequestro è disposto con decreto motivato dal

pubblico ministero. Analoga possibilità è data altresì agli ufficiali di polizia giudiziaria ove, per la

Dossier n. 39

82

Il **comma 5** impone al Ministro dell'ambiente di riferire semestralmente al

Parlamento circa l’ottemperanza delle prescrizioni impartite nei casi di cui

all'articolo 1. Nel corso dell’esame alla Camera il comma è stato modificato al

fine di chiarire che le prescrizioni cui si fa riferimento non sono quelle contenute

nell’AIA, come prevede il testo iniziale del decreto-legge, ma nel provvedimento

di riesame dell’AIA medesima. Tale modifica appare opportuno, in

considerazione del fatto che è infatti al rispetto delle prescrizioni di tale

provvedimento di riesame che il comma 1 dell'articolo vincola la prosecuzione

dell’attività produttiva. Il comma 5-*bis* prevede che il Ministro della salute

riferisca annualmente alle competenti commissioni parlamentari:

• sul documento di valutazione del danno sanitario (VDS), disciplinato dal

successivo articolo 1-*bis*;

situazione di urgenza, non è possibile attendere il provvedimento del pubblico ministero al quale, nelle 48

ore successive, va comunque trasmesso il verbale dell'atto (questo termine temporale ha carattere

perentorio, onde la sua inosservanza determina il dovere per l'organo inquirente di disporre la restituzione

delle cose sequestrate; tuttavia, in considerazione dell'autonomia dei due provvedimenti, la decorrenza del

lasso temporale indicato non preclude al P.M. la richiesta di imposizione del vincolo reale al G.I.P.). La

situazione di urgenza che porta gli ufficiali di polizia giudiziaria a procedere al sequestro di iniziativa,

può verificarsi sia nell'ipotesi in cui gli stessi agiscano di loro iniziativa, sia in quella in cui operino

eseguendo un compito loro affidato dall'autorità giudiziaria. Il PM, se non dispone la restituzione delle

cose sequestrate, deve in ogni caso richiedere al giudice la convalida e l'emissione del decreto di

sequestro preventivo entro 48 ore (dal sequestro, se disposto dallo stesso PM, o dalla ricezione del

verbale, se la misura è stata eseguita dalla polizia giudiziaria).

Il comma 3-ter stabilisce la perentorietà dei termini di cui al comma 3-bis, alla cui inosservanza

consegue la perdita di efficacia del sequestro; analogo effetto deriva dalla mancata emissione, entro 10

gg. dalla ricezione della richiesta, dell'ordinanza di convalida della misura da parte del giudice. Copia

dell'ordinanza è immediatamente notificata alla persona alla quale le cose sono state sequestrate.

L’opposizione al decreto di sequestro preventivo può avvenire mediante richiesta di riesame (art. 322

c.p.p.). Contro il decreto, infatti, l'imputato e il suo difensore, la persona alla quale le cose sono state

sequestrate e quella che avrebbe diritto alla loro restituzione possono proporre richiesta di riesame al

tribunale, anche nel merito. La richiesta di riesame, che non sospende l'esecuzione del provvedimento

cautelare, è avanzata al tribunale competente entro 10 gg. dalla data di esecuzione del provvedimento che

ha disposto il sequestro (o dalla diversa data in cui l’interessato ha avuto notizia dell’avvenuto sequestro).

Entro 10 gg. dalla ricezione degli atti, il tribunale del capoluogo della provincia nella quale ha sede

l'ufficio che ha emesso il decreto (cd. tribunale della libertà), decide in composizione collegiale, con

procedimento camerale. Può, invece, ex art. 322-bis c.p.p., essere proposto appello (alternativo al

riesame) avverso le ordinanze in materia di sequestro preventivo e contro il decreto di revoca del

sequestro emesso dal pubblico ministero. Le ordinanze in materia di sequestro preventivo appellabili

sono, tuttavia, quelle di natura non costitutiva (ovvero di modifica, sostituzione, revoca della misura o di

rigetto delle relative istanze). Come per il riesame, la titolarità alla proposizione dell’appello appartiene al

pubblico ministero, all'imputato e al suo difensore, alla persona alla quale le cose sono state sequestrate e

a quella che avrebbe diritto alla loro restituzione. Giudice del gravame è, anche qui, il tribunale della

libertà. Le decisioni del tribunale della libertà, sia sulla richiesta di riesame che sull’appello, sono

ricorribili per cassazione. La sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere, anche se

impugnabili, determina il venir meno degli effetti cautelari ed il sequestro preventivo perde di efficacia

(art. 323 c.p.p.); il giudice, se non deve ordinarne la confisca penale ex art. 240 c.p, dovrà ordinare la

restituzione delle cose sequestrate all’avente diritto. Non si procede alla restituzione, invece, se a richiesta

del PM o della parte civile, il giudice disponga che le cose siano mantenute sotto sequestro (che, di fatto,

si trasforma in conservativo) a garanzia del pagamento della pena pecuniaria, delle spese di procedimento

o altra somma dovuta all’erario. Se, al contrario, è pronunciata sentenza di condanna il sequestro rimane

efficace solo quando la sentenza ha disposto anche la confisca delle cose sequestrate.

Dossier n. 39

83

• sullo stato di salute della popolazione coinvolta;

• sulle misure di cura e prevenzione attuate e loro benefici.

L’**articolo 1-*bis***, inserito durante l’esame alla Camera, introduce nella

normativa nazionale disposizioni sul rapporto di valutazione del danno sanitario

(VDS) analoghe a quelle introdotte, per la Regione Puglia, dalla L.R. 21/2012.

Si ricorda che la Legge della Regione Puglia n. 21 del 24 luglio 2012 (recante

“Norme a tutela della salute, dell’ambiente e del territorio sulle emissioni industriali

inquinanti per le aree pugliesi già dichiarate a elevato rischio ambientale”), ha previsto,

al fine di tutelare la salute dei cittadini e l’ambiente della Puglia, che l'Agenzia

regionale dei servizi sanitari (AReS), l'Agenzia regionale per la prevenzione e la

protezione dell'ambiente della Puglia (ARPA Puglia) e l'Azienda sanitaria locale (ASL)

competente per territorio, sotto il coordinamento di ARPA Puglia, devono

congiuntamente redigere, con cadenza almeno annuale, un rapporto di Valutazione del

danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e mappe

epidemiologiche sulle principali malattie a carattere ambientale. La VDS è realizzata

nell'ambito delle competenze attribuite alla Regione in materia di protezione

dell'ambiente e della salute delle popolazioni.

Per dare piena applicazione alle citate disposizioni è stato emanato, ai sensi dell’art.

2, comma 1, della medesima legge, il Regolamento regionale 3 ottobre 2012, n. 24. Il

campo di applicazione della citata legge, disciplinato dall’art. 1 comma 2 della stessa, si

estende alle aree di Brindisi e Taranto, già dichiarate “aree a elevato rischio di crisi

ambientale” e oggetto dei piani di risanamento approvati con decreti del Presidente della

Repubblica in data 23 aprile 1998, nonché alle aree dichiarate siti di interesse nazionale

(SIN) di bonifica ai sensi del D.Lgs. 152/2006. Ai sensi dell’art. 1, comma 3, la legge si

applica a tutti gli impianti soggetti ad AIA, situati nelle aree indicate. Il regolamento

regionale n. 24/2012 disciplina quindi le modalità per la redazione del rapporto di VDS

con riferimento agli impianti e alle aree indicati, fissando i criteri metodologici che le

autorità incaricate della redazione del VDS (ARPA Puglia, AReS e ASL

territorialmente competenti) devono seguire.

Il **comma 1** dell'articolo in commento prevede l’obbligo di redazione, con

aggiornamento almeno annuale, di un rapporto di valutazione del danno sanitario

(VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe

epidemiologiche sulle principali malattie a carattere ambientale. Tale rapporto

deve essere redatto per tutte le aree interessate dagli stabilimenti di interesse

strategico nazionale, individuati ai sensi dell’art. 1, comma 1, del decreto, tra cui

rientra, ai sensi del successivo art. 3, comma 1, l'impianto siderurgico della

società ILVA S.p.A. di Taranto. Viene altresì previsto che il rapporto VDS sia

redatto congiuntamente dall'ASL (Azienda Sanitaria Locale) e dall’ARPA

(Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) competenti per territorio.

Il **comma 2** prevede l’emanazione, entro 90 giorni dall’entrata in vigore della

legge di conversione, di un decreto interministeriale, adottato di concerto dai

Ministri della salute e dell'ambiente, volto a stabilire i criteri metodologici utili

per la redazione del rapporto di VDS. Si ricorda, inoltre, che il comma 5-*bis*

dell’articolo 1, introdotto nel corso dell’esame in sede di conversione, prevede

che il Ministro della salute riferisca annualmente alle competenti commissioni

parlamentari sul documento di valutazione del danno sanitario (VDS).

Dossier n. 39

84

L’**articolo 2** dispone che, nei limiti consentiti dal decreto, la gestione degli

impianti di interesse strategico nazionale ai fini dell'attuazione delle prescrizioni

contenute nell'AIA, nonché le responsabilità derivanti da ogni obbligo di legge o

disposto in via amministrativa, restano in capo esclusivamente ai titolari dell'AIA

medesima. Viene altresì disposto che resta ferma l’attività di controllo prevista

dall’art. 29-*decies*, comma 3, del D.Lgs. 152/2006.

Tale comma prevede che l’ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca

Ambientale), per gli impianti di competenza statale, o le agenzie regionali e provinciali

per la protezione dell'ambiente, negli altri casi, accertino, secondo quanto previsto e

programmato nell'AIA, con oneri a carico del gestore:

a) il rispetto delle condizioni dell'AIA;

b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla

regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al

rispetto dei valori limite di emissione;

c) che il gestore abbia ottemperato ai propri obblighi di comunicazione e in

particolare che abbia informato l'autorità competente regolarmente e, in caso di

inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente,

tempestivamente dei risultati della sorveglianza delle emissioni del proprio impianto.

In proposito, la relazione illustrativa sottolinea che i compiti di ISPRA vengono

rafforzati “sia dalle previsioni contenute nell'AIA in ordine alla verifica trimestrale, sia

attraverso l'attività di collaborazione con l'apposito Garante di cui al successivo articolo

3”. Si segnala, infatti, che l’articolo 1, comma 3, dell’AIA prescrive all’ILVA di

trasmettere all’ente di controllo ogni tre mesi una relazione contenente un

aggiornamento dello stato di attuazione degli interventi strutturali e gestionali previsti.

L’**articolo 3** disciplina l’efficacia dell’autorizzazione integrata ambientale

rilasciata alla società ILVA S.p.A. in data 26 ottobre 2012 e il sistema dei

controlli e delle garanzie che presiedono alla sua attuazione. In particolare, il

**comma 1** dispone che l'impianto siderurgico della società ILVA S.p.A. di

Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale a norma

dell'articolo 1, comma 1. Con tale disposizione la natura di interesse strategico

dello stabilimento è dichiarata con norma di rango primario anziché con il

D.P.C.M. di cui al medesimo articolo 1, comma 1. Il **comma 1-*bis*** dell'articolo 3,

introdotto nel corso dell'esame da parte della Camera, prevede che il Governo

adotti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di

conversione, una strategia industriale per la filiera produttiva dell'acciaio.

Si segnala che la Commissione europea intende presentare entro la prima metà

del 2013 un piano d’azione per la competitività del settore siderurgico. A tal fine

il 19 settembre e il 6 dicembre 2012 ha riunito un gruppo di alto livello con i

rappresentanti dell'industria e dei sindacati che ha individuato undici settori

prioritari di intervento.

Il Piano d’azione dovrà affrontare, in particolare: concorrenza internazionale

(compresi il protezionismo e le pratiche commerciali sleali); accesso alle materia

prime; costi supplementari dovuti alla legislazione; attuazione della politica

climatica dell'UE; obiettivi della politica climatica dell'UE dopo il 2020; costi per

l'energia; politica dell'UE per un utilizzo efficiente delle risorse; carenze di

Dossier n. 39

85

competenze; possibilità di adeguamento delle capacità; ricerca ed innovazione;

misure dal lato della domanda destinate a stimolare la ripresa nei settori chiave.

Il 13 dicembre il Parlamento europeo si è pronunciato sulla crisi dell’industria

siderurgica UE votando due diverse risoluzioni nelle quali, a conclusione di un

dibattito avviato con la Commissione il 20 novembre scorso, invita la

Commissione e il Consiglio a sviluppare una nuova politica settoriale che stimoli

la crescita e l'occupazione nel contesto della crisi economica e sia compatibile

con la salute e la sicurezza di tutti i cittadini dell'UE:

• in una prima risoluzione (2012/2905(RSP) su una nuova industria

siderurgica sostenibile e competitiva nell’UE, sulla base di una petizione

concernente l'impianto siderurgico ILVA e l'allarme diossina a Taranto,

presentata da un cittadino italiano, il PE invita le autorità italiane a garantire

con estrema urgenza il recupero ambientale del sito dello stabilimento

siderurgico contaminato, assicurando al contempo che i costi sostenuti in

relazione alle azioni di prevenzione e di riparazione adottate siano coperti

conformemente al principio "chi inquina paga", come stabilito all'articolo 8

della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale;

• in una seconda risoluzione (2012/2833(RSP) il PE accoglie favorevolmente

l'iniziativa della Commissione di elaborare, entro il giugno 2013, un Piano

europeo d'azione a favore della siderurgia, invitandola a presentarlo il prima

possibile. Il PE invita altresì la Commissione ad inserire nel Piano d'azione

un sistema di vigilanza preventiva sulle importazioni di prodotti siderurgici

e tubi siderurgici, come quello stabilito dal regolamento n. 1241/2009, in

scadenza il 31 dicembre 2012 . Infine, il PE invita la Commissione a

monitorare da vicino gli sviluppi futuri in alcuni stabilimenti - tra i quali

Terni, Piombino, Trieste - la cui integrità è a rischio, onde assicurare la

competitività del settore siderurgico europeo e i livelli occupazionali.

Il Consiglio competitività del 10-11 dicembre 2012 nelle sue conclusioni ha

accolto favorevolmente il piano d'azione della Commissione (COM(2012)582)

inteso a rilanciare la politica industriale dell’’UE affinché essa raggiunga una

quota del 20% del PIL entro il 2020, presentato dalla Commissione lo scorso

ottobre, sottolineando l’importanza delle iniziative della Commissione finalizzate

a predisporre un piano d’azione per il settore dell’acciaio. Inoltre il Consiglio ha

espresso preoccupazione per i prezzi dell'energia relativamente più alti rispetto

ad altre economie sviluppate, che penalizzano le industrie europee, in particolare

i settori ad alta intensità energetica.

Il **comma 2** stabilisce che le prescrizioni volte a consentire la prosecuzione

dell'attività produttiva dello stabilimento ILVA di Taranto sono esclusivamente

quelle contenute nel provvedimento di riesame dell’AIA emanato con D.M.

Ambiente 26 ottobre 2012, n. DVA/DEC/2012/0000547, di cui al comunicato

pubblicato nella G.U. n. 252 del 27 ottobre 2012. Si provvede pertanto a

attribuire valenza di norma di rango primario al provvedimento di riesame

dell’autorizzazione.

Dossier n. 39

86

Il **comma 3**, modificato nel corso dell’esame in sede di conversione, prevede

che con decorrenza dalla data di entrata in vigore del decreto e per un periodo di

36 mesi, la società ILVA S.p.A. di Taranto:

• è immessa nel possesso dei beni dell'impresa;

• è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di

riesame dell’AIA, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento

e alla commercializzazione dei prodotti, ferma restando l'applicazione di tutte

le disposizioni contenute nel decreto.

Nel corso dell’esame in sede di conversione è stato specificato, relativamente

alla possibilità di commercializzazione dei prodotti, che tale possibilità riguarda

anche quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente

decreto-legge. Tale previsione aggiuntiva, che deriva da una proposta emendativa

di iniziativa del Governo, incide sugli effetti del sequestro preventivo dei prodotti

finiti da parte dell’autorità giudiziaria di Taranto. Trattandosi presumibilmente di

sequestro del prodotto del reato ai fini della confisca (art. 321, comma 2), il

provvedimento, a differenza di quello di cui al comma 1 dell’art. 321, non

presuppone alcuna prognosi di pericolosità connessa alla libera disponibilità dei

beni; basta, quindi, il presupposto della confiscabilità. In tale ipotesi, il giudice

può ritenere che il sequestro risponda all’esigenza di non consentire che le cose

confiscabili possano essere modificate, deteriorate disperse, utilizzate o vendute.

Ai sensi del **comma 4**, ai fini del monitoraggio dell'esecuzione delle

prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell’AIA, viene prevista la

nomina, per un periodo non superiore a tre anni, di un Garante di indiscussa

indipendenza, competenza ed esperienza, incaricato di vigilare sull’attuazione

delle disposizioni del decreto. Tale nomina, con D.P.R. su proposta del Ministro

dell'ambiente, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute,

previa delibera del Consiglio dei Ministri, è avvenuta nella persona del

Procuratore generale a riposo della Corte di cassazione, dottor Vitaliano

Esposito.

Il **comma 5** prevede che il compenso del Garante sia definito con apposito

D.P.C.M.. Viene altresì fissato, per tale compenso, un tetto massimo di 200.000

euro lordi annui. Si applica l'articolo 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011. Il

**comma 6**, primo periodo, affida al Garante lo svolgimento delle seguenti attività,

precisando che vi provveda senza oneri per la finanza pubblica, avvalendosi

dell’ISPRA, nell’ambito delle competenze proprie dell’istituto (nonché, secondo

quanto precisato nel corso dell’esame in sede referente, con il supporto delle

agenzie ambientali ARPA-APPA), e sentite le rappresentanze dei lavoratori.

• acquisizione delle informazioni e degli atti ritenuti necessari, che i soggetti

pubblici e privati cui sono richiesti sono tenuti a fornire tempestivamente;

• segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri dell'ambiente

e della salute, di eventuali criticità riscontrate nell’attuazione del

provvedimento di riesame dell’AIA;

Dossier n. 39

87

• proposizione delle misure idonee a risolverle, ivi compresi eventuali

provvedimenti di amministrazione straordinaria, anche in considerazione

degli articoli 41 e 43 della Costituzione.

Nel corso dell’esame in sede di conversione al comma in esame sono stati

aggiunti, dopo il primo periodo, due nuovi periodi.

Il nuovo **secondo periodo** prevede che, per le finalità indicate dalla norma, il

Garante promuova, anche in accordo con le istituzioni locali, iniziative di

informazione e consultazione, finalizzate ad assicurare la massima trasparenza ai

cittadini, nello spirito della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la L.

108/2001.

Si ricorda, in estrema sintesi, che la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la

partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", firmata

nella cittadina danese di Aarhus nel 1998, entrata in vigore il 30 ottobre 2001 e ratificata

a livello nazionale con la citata L. 108/2001, si basa sul principio che un maggiore

coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi

ambientali conduca ad un miglioramento della protezione dell'ambiente. Per

raggiungere tale obiettivo, la Convenzione propone di:

• assicurare l'accesso del pubblico alle informazioni sull'ambiente detenute

dalle autorità pubbliche;

• favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali aventi effetti

sull'ambiente;

• estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia in materia ambientale;;

Il nuovo **terzo periodo** prevede che la suddetta attività svolta dal Garante,

nonché le criticità e le inadempienze riscontrate, sono parte integrante della

relazione semestrale che, ai sensi dell’art. 1, comma 5, il Ministro dell'ambiente

deve trasmettere al Parlamento.

Al fine di contrastare le criticità sanitarie riscontrate nel territorio provinciale

di Taranto, l’**articolo 3-*bis***, introdotto nel corso dell’esame parlamentare,

dispone, per la sola Azienda sanitaria locale di Taranto, la sospensione per il

quadriennio 2012-2015, dei vincoli di spesa per il personale del SSN e di alcune

delle misure e delle azioni legate al Piano di rientro e di riqualificazione sanitaria

della Regione Puglia29.

29 In particolare si prevede la sospensione:

a. delle disposizioni relative alla limitazione del *turn-over,* dei vincoli di spesa per il personale degli

enti del SSN e della limitazione che dal 2011 ha previsto anche per gli enti del SSN di avvalersi di

personale impiegato con contratti flessibili nei soli limiti del 50 per cento della spesa sostenuto nel 2009

per le stesse finalità;

Nel dettaglio, l’articolo 2, comma 71, della L. 191/2009 ridefinisce la disciplina sui vincoli alla spesa

per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, disponendo che gli enti del SSN devono

adottare le misure necessarie a garantire che la spesa per il personale per ciascuno degli anni 2010, 2011 e

2012 sia ridotta dell'1,4 per cento rispetto a quella del 2004. Successivamente l’articolo 17, comma 3, del

D.L. 98/2011 come modificato dal D.L. 95/2012 ha esteso le norme per il contenimento della spesa per il

personale del SSN previste, dall'articolo 2, commi 71, 72 e 73, della legge finanziaria 2010, per il triennio

2013-2015. In particolare, il livello di spesa stabilito non può superare quello del 2004, ridotto dell'1,4 per

cento, al netto dei rinnovi contrattuali successivi al 2004. Per il conseguimento del suddetto obiettivo da

parte degli enti del SSN , rimane confermato che le Regioni adottano interventi sulla rete ospedaliera e

Dossier n. 39

88

Il **comma 2** prevede che le disposizioni di cui al comma 1 siano attuate dal

2013 nel caso in cui si applichi alla Regione Puglia quanto disposto30 dall'articolo

15, comma 20, del D.L. 95/2012 che permette alle regioni sottoposte a piani di

rientro e non commissariate di richiedere la prosecuzione del piano di rientro ai

sulla spesa per il personale (fondi di contrattazione integrativa; organizzazione delle strutture semplici e

complesse, dirigenza sanitaria e personale del comparto sanitario). La Regione è ritenuta adempiente al

raggiungimento degli obiettivi previsti, a seguito dell’accertamento eseguito dal Tavolo di verifica degli

adempimenti. Per il 2012, e anche per gli anni 2013 e 2014, la Regione che non ha conseguito i risultati

previsti, è adempiente, ove abbia almeno assicurato l’equilibrio economico. Già a partire dal 2013 è

comunque previsto un regime più stretto. La Regione che non ha raggiunto gli obiettivi è infatti giudicata

adempiente, se in equilibrio economico e se ha contenuto le spese per il personale, per un importo pari ad

un terzo della percentuale prevista, per l'anno 2013, e a due terzi, per l'anno 2014, fino a giungere al

conseguimento dell’obiettivo finale dell’1,4 per cento per l’anno 2015. Dal 2015, la Regione giudicata

adempiente deve pertanto conseguire l’obiettivo finale dell’1,4 per cento.

L’articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010 ha disposto che, a decorrere dall'anno 2011, specifiche

amministrazioni dello Stato possano avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni

ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa

sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Tali disposizioni costituiscono principi generali ai fini del

coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali

e gli enti del Servizio sanitario nazionale. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto

limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di

istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere

superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

b. delle disposizioni limitative dei posti letto, di cui al Piano di rientro e riqualificazione sanitaria,

sottoscritto con la Regione Puglia;

Fra le principali azioni previste dal Piano di rientro vi è il riordino della rete dei servizi, ovvero il

potenziamento dell’assistenza territoriale in parallelo alla concentrazione e riorganizzazione dell’offerta

ospedaliera. In tale contesto, si stima, entro il 31 dicembre 2012, una riduzione complessiva di 2.211 posti

letto, per un risparmio di spesa non inferiore a 68,30 miliardi di euro.

c. delle disposizioni limitative degli accordi contrattuali con le strutture accreditate di cui al Piano di

rientro e riqualificazione sanitaria, sottoscritto con la regione Puglia.

Il Piano richiama e conferma le regole definite con DGR n. 1494 del 4 agosto 2009, relativamente ai

criteri per razionalizzare la spesa per prestazioni erogate da strutture private accreditate in regime di:

ricovero ordinario, di riabilitazione residenziale, semi-residenziale e specialistica ambulatoriale. Il piano

di rientro ha, altresì, disposto tra le iniziative da intraprendere da parte della Regione, il monitoraggio

degli accordi contrattuali stipulati dalle Aziende Sanitarie Locali con le strutture private accreditate, oltre

al monitoraggio dei tetti di spesa fissati per le stesse strutture private accreditate. Gli indirizzi fissati dalla

Regione vanno nella direzione di un miglioramento dell’appropriatezza e della riduzione della spesa in

riferimento alla riduzione dei tetti di spesa del 2%.

30 L’articolo 15, comma 20, del D.L. 95/2012 permette, dal 2013, la prosecuzione del piano di rientro

alle regioni che, pur non avendo raggiunto gli obiettivi strutturali fissati dal Piano di rientro o dalla sua

prosecuzione, soddisfino le condizioni previste dall'articolo 11, comma 1, del D.L. 78/2010. L’articolo

11, comma 1, del D.L. 78/2010 riguarda le regioni sottoposte ai piani di rientro ma non sottoposte al

commissariamento, per le quali, alla data del 31 dicembre 2009, non venga verificato positivamente il

conseguimento degli obbiettivi strutturali e finali del Piano e che, tuttavia, rispettino lo *standard*

dimensionale di cui all’articolo 1, comma 77 della legge n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010). Alle

regioni così individuate si consente di richiedere la prosecuzione del piano di rientro per una durata non

superiore al triennio 2010-2012, ai fini del completamento dei programmi operativi (vale a dire degli

interventi strutturali di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del servizio sanitario

regionale). La prosecuzione e il completamento del piano sono condizioni per l’attribuzione in via

definitiva (in termini di competenza e di cassa) della quota di risorse finanziarie già subordinata, a

legislazione vigente, alla piena attuazione del piano. Tale prescrizione si applica anche nell’ipotesi in cui

la quota di risorse sia stata, in tutto o in parte, oggetto di anticipazione in favore della regione.

Dossier n. 39

89

fini del completamento dei programmi operativi previsti dallo stesso piano (vale

a dire degli interventi strutturali di riorganizzazione, riqualificazione e

potenziamento del servizio sanitario regionale). La prosecuzione e il

completamento del piano sono condizioni per l’attribuzione in via definitiva (in

termini di competenza e di cassa) della quota di risorse finanziarie già

subordinata, a legislazione vigente, alla piena attuazione del piano.

Il **comma 3** prevede infine che all'onere derivante dal comma 2 si provveda

mediante corrispondente prededuzione dal finanziamento complessivo di parte

corrente del Servizio sanitario nazionale, con apposita voce destinata allo scopo.

L’articolo 4 provvede alla copertura degli oneri connessi alla remunerazione

del Garante (pari a 200.000 euro, per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015),

mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1,

comma 432, della L. 266/2005, nell'ambito della quota destinata alle azioni di

sistema di cui alla delibera CIPE n. 8 del 20 gennaio 2012 (in G.U. n. 121 del 25

maggio 2012). La relazione tecnica precisa che alla copertura degli oneri si

provvede nell’ambito delle risorse destinate alle azioni di sistema, ivi inclusa

l’assistenza tecnica e il monitoraggio, nella competenza del Ministero

dell’ambiente di cui alla predetta delibera CIPE. Si tratta di risorse iscritte nello

stato di previsione del Ministero dell’ambiente ai sensi dell’autorizzazione di

spesa di cui al citato articolo 1, comma 432, che viene corrispondentemente

ridotta. L’**articolo 5** prevede l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno della

sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Il 5 dicembre 2012, la Procura di Taranto, adeguandosi al contenuto del

decreto, ha rimesso nella disponibilità dell’ILVA gli impianti a caldo;; ha dato,

invece, parere negativo al dissequestro dei prodotti finiti e semilavorati. Sono

stati, altresì, presentati ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato,

come prevedibile31 giudicati inammissibili dalla Consulta il 13 febbraio 2013 con

ordinanza n. 16 del 2013.

31 In merito all’eventualità di violazioni di parametri costituzionali, insite nel fatto che fattispecie

incise da procedimenti giurisdizionali *in itinere* siano da disciplinate anche provvedimenti normativi, la

competenza della Corte costituzionale può essere sollecitata in varie forme. La via maestra resta quella

del sindacato di costituzionalità, che si esplichi a seguito di questione incidentale che denunci del

contrasto fra la norma impugnata e l’art. 6 della CEDU, norma interposta per valutare la violazione

dell’art. 117, primo comma, Cost.31. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 93 del 2010, ha in

proposito citato la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al caso *Scanner de L’Ouest*

*Lyonnais e altri c. Francia*, del 21 giugno del 2007: in tale occasione la Corte europea aveva ribadito che,

mentre, in linea di principio, al legislatore non è precluso intervenire in materia civile, con nuove

disposizioni retroattive, su diritti sorti in base alle leggi vigenti, il principio dello Stato di diritto e la

nozione di processo equo sancito dall’articolo 6 della CEDU vietano l’interferenza del legislatore

nell’amministrazione della giustizia destinata a influenzare l’esito della controversia, fatta eccezione che

per motivi imperativi di interesse generale («*impérieux motifs d’intérét général*»); la stessa Corte europea

aveva ricordato, inoltre, che il requisito della parità delle armi comporta l’obbligo di dare alle parti una

ragionevole possibilità di perseguire le proprie azioni giudiziarie, senza essere poste in condizione di

sostanziale svantaggio rispetto agli avversari31. Per la ricognizione effettuata nel 2010 dalla Corte

costituzionale italiana, "questa prassi può essere suscettibile di comportare una violazione dell’art. 6 della

CEDU, risolvendosi in un’indebita ingerenza del potere legislativo sull’amministrazione della

giustizia.(...) Ciò posto, occorre rilevare che la Corte di Strasburgo non ha inteso enunciare un divieto

Dossier n. 39

90

Nel successivo mese di gennaio 2013 il Tribunale di Taranto ed il G.I.P. del

medesimo tribunale, nell’ambito di ricorsi volti ad ottenere il dissequestro dei

citati prodotti, hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale della

legge di conversione del decreto n. 207 e rimesso gli atti alla Consulta. Tali

ricorsi sono stati respinti con la sentenza della Corte costituzionale 9 aprile-9

maggio 2013, n. 85.

Per la Corte l’effettiva portata dell’intervento normativo compiuto - in ordine alla

crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, volto a rendere

compatibili la tutela dell’ambiente e della salute con il mantenimento dei livelli di

occupazione, anche in presenza di provvedimenti di sequestro giudiziario degli impianti

- va vista in relazione al fatto che "l’autorità competente rilascia l’AIA solo sulla base

dell’adozione, da parte del gestore dell’impianto, delle migliori tecnologie disponibili

(MTD), di cui l’amministrazione deve seguire l’evoluzione. L’AIA è dunque un

provvedimento per sua natura “dinamico”, in quanto contiene un programma di

riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato (di norma ogni

cinque anni), al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la

ricerca scientifica e tecnologica nel settore". Ciò contraddice *per tabulas* l’assunto del

rimettente Giudice per le indagini preliminari, e cioè che i 36 mesi concessi ad una

impresa, che abbia le caratteristiche previste, per adeguare la propria attività all’AIA

riesaminata, «costituiscono una vera e propria “cappa” di totale “immunità” dalle norme

penali e processuali»: "non solo la disposizione censurata non stabilisce alcuna

immunità penale per il periodo sopra indicato, ma, al contrario, rinvia esplicitamente sia

assoluto d’ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari all’art. 6

della Convenzione europea particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali. La legittimità di

simili interventi è stata riconosciuta, in primo luogo, allorché ricorrevano ragioni storiche epocali, come

nel caso della riunificazione tedesca (caso *Forrer-Niederthal c. Germania*, sentenza del 20 febbraio

2003). (...) In altri casi, nel definire e verificare la sussistenza o meno dei motivi imperativi d’interesse

generale, la Corte di Strasburgo ha ritenuto legittimo l’intervento del legislatore che, per porre rimedio ad

una imperfezione tecnica della legge interpretata, aveva inteso con la legge retroattiva ristabilire

un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore". Vi è poi la possibilità del conflitto

di attribuzione tra poteri dello Stato, la cui risoluzione si configura non come controllo su atti illegittimi,

ma giudizio sulla esatta spettanza delle competenze. Come precisato infatti dalla Corte stessa il conflitto

di attribuzioni non è “un giudizio sulla legittimità di atti”, ma è “garanzia dell’ordine costituzionale delle

competenze quale che possa essere la natura dell’atto cui, in ipotesi, sia ascrivibile la lesione delle

competenze medesime” (sent. 457/1999). Per quanto attiene alla possibilità che il conflitto sorga in

relazione ad atti legislativi o ad essi equiparati la giurisprudenza della Corte costituzionale ha subito

rilevanti evoluzioni. La posizione iniziale (sent. 406 del 1989) in base alla quale la Corte escludeva la

sindacabilità di un atto legislativo appare superata a partire dalle decisioni nn. 161 e 480 del 1995 nelle

quali la Corte ha ammesso il conflitto avente ad oggetto un decreto legge. In particolare nella sentenza n.

161 del 1995 la Corte ha rilevato che “nei casi in cui il giudizio in via incidentale si riveli insufficiente il

conflitto possa essere la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all’immediatezza

l’efficacia”. L'estensione della garanzia costituzionale del conflitto nei confronti di un «provvedimento

provvisorio» adottato dal Governo sotto la propria responsabilità è stata giustificata in relazione al fatto

che, in determinate ipotesi, l'impiego del decreto-legge può condurre a comprimere diritti fondamentali, a

incidere sulla materia costituzionale, a determinare situazioni non più reversibili né sanabili anche a

seguito della perdita di efficacia della norma. Successivamente l’applicabilità del conflitto è stata estesa

anche alla legge (ord. n. 480 del 1995) e al decreto legislativo (sent. n. 457 del 1999), con la precisazione

contenuta nella sent. n. 221 del 2002, secondo cui la configurabilità del conflitto costituzionale di

attribuzioni in relazione ad atti di valore legislativo va ammessa “tutte le volte in cui da essi possano

derivare lesioni dirette dell’ordine costituzionale delle competenze *e non esista un giudizio nel quale tale*

*norma debba trovare applicazione* e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge”

(corsivo aggiunto).

Dossier n. 39

91

alle sanzioni penali previste dall’ordinamento per i reati in materia ambientale, sia

all’obbligo di trasmettere, da parte delle autorità addette alla vigilanza ed ai controlli, le

eventuali notizie di reato all’autorità “competente”, cioè all’autorità giudiziaria. La

stessa disposizione non introduce peraltro alcuna forma di cancellazione o attenuazione

delle responsabilità gravanti sui soggetti che abbiano compiuto violazioni delle norme

penali poste a presidio dell’ambiente e della salute. In altri termini, la norma censurata

non si configura né come *abolitio criminis*, né come *lex mitior*, e non incide pertanto in

alcun modo sulle indagini, tuttora in corso, volte ad accertare la colpevolezza degli

attuali indagati nel procedimento principale, per i quali, allo stato presente, non risulta

essere stata ancora formulata richiesta di rinvio a giudizio. Tanto meno la disposizione è

idonea a spiegare effetti di alcun genere sull’eventuale, futuro processo penale a carico

dei medesimi soggetti".

Quanto al bilanciamento col valore "salute", per la Corte "l’autorizzazione al

proseguimento dell’attività produttiva è subordinata, dall’art. 1, comma 1, del d.l. n. 207

del 2012, all’osservanza delle prescrizioni dell’AIA riesaminata. La natura di tale atto è

amministrativa, con la conseguenza che contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi

previsti dall’ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi

davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa. Il richiamo operato in generale

dalla legge ha il valore di costante condizionamento della prosecuzione dell’attività

produttiva alla puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento

autorizzatorio, che costituisce l’esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed

amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n.

2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i princìpi di prevenzione,

precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano

l’intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio

dell’AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo

strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore,

all’individuazione del punto di equilibrio in ordine all’accettabilità e alla gestione dei

rischi, che derivano dall’attività oggetto dell’autorizzazione. Una volta raggiunto tale

punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell’efficacia delle prescrizioni. Ciò

chiama in causa la funzione di controllo dell’amministrazione, che si avvale

dell’ISPRA, con la possibilità che, in caso di accertata inosservanza da parte dei gestori

degli impianti, si applichino misure che vanno – come già rilevato sopra – sino alla

revoca dell’autorizzazione, con chiusura dell’impianto, in caso di mancato adeguamento

alle prescrizioni imposte con la diffida o a fronte di reiterate violazioni che determinino

pericolo o danno per l’ambiente. (...) In definitiva, l’AIA riesaminata indica un nuovo

punto di equilibrio, che consente, secondo la norma censurata nel presente giudizio, la

prosecuzione dell’attività produttiva a diverse condizioni, nell’ambito delle quali

l’attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi),

considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti

straordinari da parte dell’impresa interessata, le cause dell’inquinamento ambientale e

dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni".

Con l'intervento, sia pure di natura provvedimentale, "il legislatore ha ritenuto di

dover scongiurare una gravissima crisi occupazionale, di peso ancor maggiore

nell’attuale fase di recessione economica nazionale e internazionale, senza tuttavia

sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell’ambiente, e quindi della

salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe. Si deve notare, al proposito, che

l’AIA riesaminata del 26 ottobre 2012, esplicitamente richiamata dall’art. 3 in esame, ha

Dossier n. 39

92

anticipato di quattro anni l’obbligo di adeguamento alle conclusioni delle migliori

tecniche disponibili relative al settore siderurgico, di cui alla decisione della

Commissione europea n. 2012/135/UE, già citata. Difatti, il considerando 8 di tale

decisione, dopo aver richiamato l’art. 21 della direttiva n. 2010/75/UE,stabilisce che

«entro quattro anni dalla data di pubblicazione delle decisioni sulle conclusioni sulle

BAT [MTD], l’autorità competente riesamina e, se necessario, aggiorna tutte le

condizioni di autorizzazione e garantisce che l’installazione sia conforme a tali

condizioni di autorizzazione». Si deve pure sottolineare che l’art. 3 del d.l. n. 207 del

2012 non apporta alcuna deroga alla normativa generale contenuta nell’art. 1, ma si

limita a dare alla stessa pedissequa esecuzione, per mezzo di un provvedimento con

forza di legge, che è un atto del Governo, di cui fa parte il Presidente del Consiglio dei

ministri, sottoposto al controllo del Parlamento in sede di conversione e della Corte

costituzionale in sede di giudizio incidentale, come effettivamente avvenuto nel caso

presente. (...) l’AIA è pur sempre – come statuito in via generale dall’art. 1, non

contraddetto dall’art. 3 – un presupposto per l’applicabilità dello speciale regime

giuridico, che consente la continuazione dell’attività produttiva alle condizioni ivi

previste. In quanto presupposto, essa rimane esterna all’atto legislativo, con tutte le

conseguenze, in termini di controllo di legalità, da ciò derivanti. Il comma 2 dell’art. 3

richiama l’AIA del 26 ottobre 2012 allo scopo di ribadire lo stretto condizionamento

della prosecuzione dell’attività all’osservanza delle nuove prescrizioni poste a tutela

dell’ambiente e della salute, ferma restando naturalmente la natura dinamica del

provvedimento, che può essere successivamente modificato e integrato, con relativa

possibilità di puntuali controlli in sede giurisdizionale. In altri termini, sia la norma

generale, sia quella che si riferisce in concreto all’Ilva di Taranto, si interpretano

agevolmente nel senso che l’azienda interessata è vincolata al rispetto delle prescrizioni

dell’AIA, quale è e quale sarà negli eventuali sviluppi successivi, e che l’entrata in

vigore del d.l. n. 207 del 2012 non ha precluso né preclude tutti i rimedi giurisdizionali

esperibili riguardo ad un atto amministrativo".

Quanto al problema della legittimità dell’incidenza di una norma legislativa su

provvedimenti cautelari adottati dall’autorità giudiziaria non in funzione conservativa

delle fonti di prova – nel qual caso si ricadrebbe nell’incidenza sull’esito del processo –

ma con finalità preventive, sia in ordine alla possibilità di aggravamento o protrazione

dei reati commessi o alla prevedibile commissione di ulteriori reati (art. 321, primo

comma, cod. proc. pen.), sia in ordine alla conservazione di beni che possono formare

oggetto di confisca, in caso di condanna degli imputati (art. 321, secondo comma, cod.

proc. pen., in relazione all’art. 240 cod. pen.), la Corte costituzionale ha rilevato "che

l’aggravamento delle conseguenze di reati già commessi o la commissione di nuovi reati

è preventivabile solo a parità delle condizioni di fatto e di diritto antecedenti

all’adozione del provvedimento cautelare. Mutato il quadro normativo – che in effetti

non è rimasto invariato, contrariamente a quanto sostenuto dai rimettenti – le condizioni

di liceità della produzione sono cambiate e gli eventuali nuovi illeciti penali andranno

valutati alla luce delle condizioni attuali e non di quelle precedenti. Si deve anche

mettere in rilievo che la produzione siderurgica è in sé e per sé lecita, e può divenire

illecita solo in caso di inosservanza delle norme e delle prescrizioni dettate a

salvaguardia della salute e dell’ambiente. Mutate quelle norme e quelle prescrizioni,

occorre una valutazione ex novo della liceità dei fatti e dei comportamenti, partendo

dalla nuova base normativa. Né può essere ammesso che un giudice (ivi compresa

questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di

Dossier n. 39

93

merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi

parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni

discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti. Tale sindacato

sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova

disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell’AIA

riesaminata. Si tratta di un’eventualità da escludere, nella specie, per le ragioni illustrate

nei paragrafi precedenti, che convergono verso la considerazione complessiva che sia il

legislatore, sia le amministrazioni competenti, hanno costruito una situazione di

equilibrio non irragionevole. Ciò esclude, come detto prima, un “riesame del riesame”,

che non compete ad alcuna autorità giurisdizionale. Si deve ritenere, in generale, che

l’art. 1 del d.l. n. 207 abbia introdotto una nuova determinazione normativa all’interno

dell’art. 321, primo comma, cod. proc. pen., nel senso che il sequestro preventivo, ove

ricorrano le condizioni previste dal comma 1 della disposizione, deve consentire la

facoltà d’uso, salvo che, nel futuro, vengano trasgredite le prescrizioni dell’AIA

riesaminata. Nessuna incidenza sull’attività passata e sulla valutazione giuridica della

stessa e quindi nessuna ricaduta sul processo in corso, ma solo una proiezione circa i

futuri effetti della nuova disciplina. La reimmissione della società Ilva S.p.A. nel

possesso degli impianti è la conseguenza obbligata di tale nuovo quadro normativo,

affinché la produzione possa continuare alle nuove condizioni, la cui osservanza sarà

valutata dalle competenti autorità di controllo e la cui intrinseca sufficienza sarà

verificata, sempre in futuro, secondo le procedure previste dal codice dell’ambiente.(...)

L’incerta linea divisoria tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di

competenza dell’autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti,

nel rispetto delle leggi vigenti, all’autorità amministrativa, è facilmente oltrepassabile

sia in un senso che nell’altro. Quando però il confine risulta superato, non può certo

determinarsi la conseguenza dell’inibizione del potere di provvedere secondo le

attribuzioni costituzionali, ed in particolare della possibilità, per il legislatore, di

disciplinare ulteriormente una determinata materia. L’avere l’amministrazione, in

ipotesi, male operato nel passato non è ragione giuridico-costituzionale sufficiente per

determinare un’espansione dei poteri dell’autorità giudiziaria oltre la decisione dei casi

concreti. Una soggettiva prognosi pessimistica sui comportamenti futuri non può fornire

base valida per una affermazione di competenza (...) Quanto infine alla temuta

dispersione di beni che potrebbero formare oggetto di una futura confisca, si deve

riconoscere al legislatore, ancora una volta, la possibilità di modulare pro futuro

l’efficacia e la portata stessa di un vincolo cautelare a seconda della natura del suo

oggetto e degli interessi convergenti sulla situazione considerata. Il bilanciamento ormai

più volte descritto, e più volte misurato in termini di ragionevolezza, ha implicato nella

specie una forte attenuazione della garanzia reale nella sua attitudine ad impedire la

circolazione della cosa sequestrata, che peraltro non è il solo ed assorbente profilo della

cautela. In ogni caso, il decremento della garanzia è del tutto corrispondente al

vantaggio perseguito per la tutela degli interessi di rilievo costituzionale che gravitano

su beni necessari all’esercizio di imprese di rilievo strategico, con conseguenti ricadute

occupazionali, e per tale ragione risulta non irragionevole".

Per questi motivi la Corte Costituzionale (dichiarate inammissibili le questioni di

legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207

in riferimento agli artt. 25, primo comma, 27, primo comma e 117, primo comma, della

Costituzione) ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei

medesimi articoli (sollevate anch'esse dal Giudice per le indagini preliminari del

Dossier n. 39

94

Tribunale ordinario di Taranto), in riferimento agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24,

primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113 della

Costituzione. Analogamente, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità

costituzionale dell’art. 3 del decreto-legge n. 207 del 2012 sollevate dal Tribunale

ordinario di Taranto, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 104 e 112 della Costituzione.

95

96

97

98

99

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

201

202

203

204

205

206

207

208

209

210

211

212

213

214

215

216

217

218

219

220

221

222

223

224

225

226

227

228

229

230

231

232

233

234

235

236

237

238

239

240

241

242

243

244

**Archivio selezionato:** Dottrina

**Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo**

**delle BAT (Best Available Techniques)**

Riv. giur. ambiente

**Maria Anna Labarile**

*1. Premessa. — 2. Disciplina IPPC.*

*disciplina nazionale - riferimenti alle BAT.*

*Conclusioni.*

1. *Premessa.*

Il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA)? (1) rilasciata alla società Ilva di Taranto

ha prescritto l'obbligo di applicazione da subito delle migliori tecniche disponibili (BAT) per la

produzione di ferro e acciaio. Tale prescrizione, che si basa sull'applicazione della decisione di

esecuzione della Commissione Europea 2012/135/UE del 28 febbraio 2

soffermarsi, in questa sede, sul ruolo assunto dalle BAT all'interno delle autorizzazioni ambientali

integrate, alla luce delle recenti novità normative che hanno interessato la materia.

Preliminarmente è opportuno riassumere l

lo stabilimento dell'Ilva, disposto dal Direttore Generale per le Valutazioni Ambientali del

Ministero dell'ambiente, con decreto 15 marzo 2012, n. 54 sulla base:

— delle perizie chimico-fisica ed epi

Repubblica di Taranto nel febbraio 2012;

— dei dati trasmessi al Ministero dalla Regione Puglia in merito al monitoraggio ambientale del

benzo(a)pirene nell'area di Taranto nel febbraio 2012;

— dell'ordinanza del T.A.R. di Lecce 9 marzo 2012, n. 201 adottata in via cautelare, in ordine ad un

ricorso proposto dalla società Ilva s.p.a. contro l'autorizzazione integrata ambientale (rilasciata dal

Ministero dell'ambiente in data 4 agosto 2011) con cui si so

prescrizioni autorizzative. Il T.A.R., in particolare, rilevava 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;

— della nota del 13 marzo 2012 con la quale il Presidente della Commissione istruttor

IPPC ha tra l'altro rappresentato l'opportunità di avviare un riesame con riferimento all'avvenuta

emanazione delle conclusioni sulle BAT di cui alla decisione 2012/135/UE.

La Commissione istruttoria AIA

integrante del decreto di riesame del 26 ottobre 2012), reso in data 22 ottobre 2012, avente ad

2013, 01, 1

*— 3. Le novità introdotte dalla direttiva 2010/75/UE.*

*— 5. La procedura di formazione BREF.*

ritto 2012? (2) offre lo spunto per

le motivazioni che hanno portato al riesame dell'AIA per

epidemiologica trasmesse al Ministero dalla Procura della

dinanza sospendeva l'efficacia di alcune delle

AIA-IPPC ha predisposto così il parere istruttorio conclusivo (parte

*— 4. La*

*— 6.*

012? e demiologica spendeva istruttoria per l'AIAIPPC

245

oggetto le aree a caldo e le aree di stoccaggio e movimentazione e riferito alle emissioni di polveri e

di benzo(a)pirene, sia diffuse che convogliate, con cui sono state definite le condizioni per adeguare

da subito lo stabilimento Ilva di Taranto alle decisioni della Commissione Europea del 28 febbraio

2012 in materia di applicazione delle BAT negli impianti siderurgici europei ed applicare in modo

puntuale le misure previste dal piano di risanamento della qualità dell'aria adottato dalla Regione

Puglia.

La decisione 2012/135/UE? (3), che ha stabilito le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili

(BAT) per evitare o ridurre le emissioni dell'industria di produzione di ferro e acciaio, attua quanto

previsto dalla nuova direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010? (4), relativa alle emissioni

industriali, (caratterizzata dall'acronimo IED), che abroga la direttiva 2008/1/CE (direttiva IPPC) e

ricompone in un unico testo diverse normative di settore connesse alla prevenzione e riduzione

dell'inquinamento da fonti industriali? (5). La nuova disciplina europea, entrata in vigore il 6

gennaio 2011, dovrà essere recepita entro il termine del 7 gennaio 2013.

In particolare, la decisione di esecuzione 135/2012 ha fissato le conclusioni sulle BAT in

riferimento alle specifiche attività ? (6) di cui all'Allegato I della direttiva.

A norma dell'art. 13, par. 1, della succitata direttiva 2010/75/UE, la Commissione ha organizzato

uno scambio di informazioni sulle emissioni industriali con gli Stati membri, le industrie interessate

e le organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale al fine di contribuire

all'elaborazione dei documenti di riferimento sulle BAT (BREF)? (7).

Le BAT (*Best Available Techniques -* MTD Migliori Tecniche Disponibili, in italiano)

costituiscono il fulcro della politica ambientale in materia di inquinamento e nello specifico un

principio molto importante della disciplina IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*),

contenuto già nella direttiva 96/61/CE? (8), dove l'acronimo BAT veniva (e viene tuttora)

specificato nei seguenti termini:

— «?Best?», come la tecnica più efficace per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente

nel suo complesso;

— «?Available?», indicante le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in

condizioni economicamente e tecnicamente valide, nell'ambito del pertinente comparto industriale,

prendendo in considerazione i costi e i vantaggi;

— «?Techniques?», riferentesi sia alle tecniche impiegate sia alle modalità di progettazione,

costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto.

Le migliori tecniche disponibili, quindi, corrispondono a quel complesso di tecniche progettuali e di

processo, che funge da modello economicamente sostenibile più avanzato di protezione

dell'ambiente per ciascun specifico settore produttivo, rappresentando il riferimento in base al quale

le Autorità competenti al rilascio dell'autorizzazione ambientale effettua una valutazione della

*performance* ambientale di un impianto produttivo, tenendo presente le caratteristiche tecniche

dell'impianto, la sua posizione geografica e le condizioni ambientali locali.

Le BAT sono caratterizzate da un contenuto di tipo dinamico, in quanto inevitabilmente

condizionato dalle continue evoluzioni scientifiche e tecnologiche, che tuttavia necessita di essere

regolamentato, seppur in forme diverse dai tipici strumenti normativi, proprio per permettere al

provvedimento autorizzativo di conformarsi e allo stesso tempo promuovere l'applicazione di livelli

di tutela anche più elevati, i quali potranno costituire uno sviluppo delle stesse BAT? (9). Proprio al

fine di garantire lo scambio di informazioni tra operatori, autorità competenti e di regolazione sugli

sviluppi delle BAT, la Commissione europea ha stabilito che per ogni settore industrializzato

interessato venisse istituito un gruppo di lavoro tecnico europeo, formato dai rappresentanti degli

Stati membri e delle industrie, che redigesse i documenti di riferimento sulle BAT, denominati

BREF (Bat REFerence document)? (10). Tale procedura, ormai consolidata nella prassi, ha trovato

la sua codificazione nella direttiva 2010/75/UE (vedi *infra*).

2. *Disciplina IPPC.*

246

L'obiettivo, espresso in premessa, di analisi del ruolo delle BAT nell'AIA non può prescindere da un

breve *excursus* della normativa di riferimento.

La disciplina IPPC, così come contenuta nella direttiva 96/61/CE, è stata recepita nel nostro

ordinamento dapprima, in modo incompleto, con il D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 372, successivamente

abrogato dal D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59.

Il D.Lgs. 59/2005 è stato in seguito abrogato dal D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128? (11), (cd. terzo

decreto correttivo al D.Lgs. 152/2006) e l'intero suo contenuto, con diverse modifiche, trova ora

sistemazione nel nuovo Titolo III *bis* (artt. 29 *bis*, 29 *quattordecies*), nonché nel novellato Titolo I

(relativo ai principi generali) della Parte II, del D.Lgs. 152/2006, recependo così la direttiva IPPC

2008/1/CE del 15 gennaio 2008.

Il quadro così delineato è destinato a subire ulteriori ed imminenti modifiche, necessarie ad

adeguare? (12) la vigente disciplina nazionale alla nuova direttiva 2010/75/UE, la quale ha

indubbiamente un impatto significativo sulla disciplina IPPC (andando ad abrogare, tra l'altro, la

precedente direttiva 2008/1/CE, con effetto a decorrere dal 2014? (13), così determinando la

convivenza di norme che disciplinano la medesima materia? (14)),? (15), prevedendo, in

particolare:

— un ambito di applicazione più esteso della disciplina (includendo nuove attività, quali

conservazione del legno, produzione di pannelli lignei, impianti di combustione tra i 20 e i 50 Mw)

e definito, in modo più puntuale, per certi settori (quali il trattamento dei rifiuti, la produzione

alimentare) al fine di aumentare la concordanza tra le pratiche relative alle autorizzazioni;

— un miglioramento e chiarimento del concetto di BAT, allo scopo di creare un'applicazione più

coerente della disciplina di riferimento;

— la previsione di valori limite di emissione più severi per certi settori al fine di assicurare il

progresso necessario al raggiungimento degli obiettivi della Strategia tematica sull'inquinamento

atmosferico;

— l'introduzione di interventi sull'ispezione, revisione delle condizioni relative alle autorizzazioni e

sui rapporti riguardanti l'adempimento.

Le BAT (*Best Available Techniques*) costituiscono un parametro determinante per l'autorità

competente nella definizione delle prescrizioni dell'AIA? (16). L'utilizzazione, da parte del

legislatore, del temine generale di «?techniques?» («?tecniche?») consente di includere nello stesso

concetto non soltanto le applicazioni tecnologiche generalmente praticate, ma anche gli

accorgimenti organizzativi e procedurali generalmente acquisiti con la necessità di prendere in

considerazione costi e benefici. Diversamente dal concetto di migliori «?tecnologie?» disponibili,

contenuto nella direttiva 84/360/CEE — concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico

provocato dagli impianti industriali — e nella relativa normativa di recepimento, D.P.R. 203/1988.

Le migliori tecniche disponibili trovano piena corrispondenza rispetto a quella che è la natura

dell'AIA, concepita quale strumento autorizzativo avente un approccio integrato alle problematiche

ambientali, in funzione della prevenzione o riduzione dell'inquinamento e di tutela più elevata

rispetto all'applicazione congiunta delle normative di settore, concretizzantesi nell'unicità del

provvedimento autorizzatorio all'esercizio degli impianti, ove si svolgano quelle attività industriali

rientranti nel suo campo di applicazione.

Il concetto di BAT trova peraltro applicazione anche in altre procedure di valutazione ambientale,

quali la VIA (contenuti dello studio di impatto ambientale, allegato VII, Parte II, D.Lgs. 152/2006),

nonché in alcune discipline di settore, come quella sulle emissioni in atmosfera di cui alla Parte V

del D.Lgs. 152/2006, dimostrando, così, il carattere trasversale della sua portata applicativa.

Lo studio di impatto ambientale, come disciplinato dall'art. 22 e dall'allegato VII? (17), alla Parte II

del D.Lgs. 152/2006, deve essere predisposto ai fini del procedimento di VIA e contenere una prima

valutazione degli impatti dei progetti (individuati dall'art. 6, commi 6 e 7, del D.Lgs. 152/2006)

sulle principali matrici ambientali, e precipuamente, come ha recentemente sottolineato il Consiglio

247

di Stato? (18) «?lo studio deve avere un notevole grado di completezza e articolazione, in quanto

integrante la fase progettuale definitiva e, soprattutto, perché volto ad individuare gli effetti

ambientali del progetto?». Nella sua articolazione, il SIA deve contenere, tra le altre, la

«?descrizione della tecnica prescelta, con riferimento alle migliori tecniche disponibili a costi non

eccessivi, e delle altre tecniche previste per prevenire le emissioni degli impianti e per ridurre

l'utilizzo delle risorse naturali, confrontando le tecniche prescelte con le migliori tecniche

disponibili?».

Per quanto riguarda, invece, la disciplina sulle emissioni in atmosfera, di cui alla Parte V del D.Lgs.

152/2006, l'istruttoria per il rilascio delle autorizzazioni deve tener conto delle migliori tecniche

disponibili, sia per quanto riguarda il possibile convogliamento delle emissioni diffuse, sia per

quanto riguarda la fissazione dei limiti e delle prescrizioni. L'art. 281, comma 9 del D.Lgs.

152/2006 demanda ad un'apposita commissione (da istituirsi con decreto del Ministro dell'ambiente)

il compito di raccogliere, elaborare e diffondere, tra le autorità competenti, i dati e delle

informazioni rilevanti per la valutazione delle migliori tecniche disponibili di cui all'art. 268,

comma 1, lettera aa. La definizione ivi contenuta deriva da quella già in essere con il D.Lgs.

59/2005, (anche se, in tema di AIA il legislatore ha fornito ulteriori elementi per individuare le

BAT: trattasi dei principi riportati nell'allegato XI alla Parte seconda del D.Lgs. 152/2006). Prima

del D.Lgs. 152/2006, la disciplina di cui al D.P.R. 203/1988 faceva riferimento alla «?migliore

tecnologia disponibile?»? (19), sulla cui nozione e sulla sua compatibilità alla Costituzione si è

pronunciata la Corte Costituzionale? (20), la quale ha evidenziato come il limite dei costi eccessivi

opererebbe solo se le migliori tecnologie conducessero ad abbattere le emissioni oltre le misure di

legge? (21), nel rispetto del principio fondamentale di cui all'art. 32 Cost. Ciò comporta che il

condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al

raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute. In questo senso, il

tema dei procedimenti relativi alla definizione delle migliori tecnologie disponibili si collega con

l'applicazione dei principi di prevenzione e di precauzione di derivazione comunitaria.

3. *Le novità introdotte dalla direttiva 2010/75/UE.*

Con riferimento alle BAT, la direttiva 2010/75/UE, riprendendo alcuni concetti già presenti nella

direttiva 2008/1/CE, introduce alcune novità, le quali determinano un mutamento nel ruolo dalle

stesse svolto con inevitabili effetti sul corpo prescrittivo delle autoriz zazioni integrate ambientali,

sia in termini di valori limite di emissione sia in termini di prescrizioni tecniche.

Viene così, innanzitutto, ribadita la definizione di BAT? (22), nella sua triplice articolazione di

«?tecniche?», «?tecniche disponibili?» e tecniche «?migliori?», contenuta nella disciplina IPPC e

recepita dal legislatore italiano nell'art. 5, comma 1, lett. l *ter* del D.Lgs. 152/2006.

Innovativa, invece, è la definizione di «?tecnica emergente?»? (23) di cui al par. 14 dell'art. 3.

In particolare, soffermandoci sull'aspetto della «?disponibilità?», foriero di considerevoli difficoltà

interpretative, è da dirsi come esso concerne l'accessibilità delle tecniche medesime, sia dal punto di

vista tecnologico che di quello economico, alla luce di una complessiva valutazione costi-benefici

del loro impiego? (24) (sono disponibili, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. l *ter*, n. 2 «?le tecniche

sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e

tecnicamente idonee nell'ambito del relativo comparto industriale, prendendo in considerazione i

costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito

nazionale, purché il gestore possa utilizzarle a condizioni ragionevoli?»).

Il vincolo della compatibilità economica è infatti particolarmente importante e qualificante ai fini

dell'individuazione delle BAT, tanto che è entrato in uso l'acronimo BATNEEC, con il significato

di «?*Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost*?», e quindi di migliori tecniche

disponibili che non comportino un costo eccessivo. In effetti, un'accurata valutazione del rapporto

costi/benefici costituisce lo strumento primario per accertare la capacità di una soluzione candidata

ad essere qualificata come BAT, di perseguire, nel contempo, l'elevato livello di protezione

248

dell'ambiente nel suo complesso e l'interesse di chi poi dovrà applicare o prescrivere la soluzione

stessa.

Nella materia, d'altronde, trova piena applicazione il principio di proporzionalità, di matrice

comunitaria, il quale postula che le Autorità comunitarie e nazionali non possono imporre, né con

atti normativi, né con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino, tutelate dal

diritto comunitario, in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria nel

pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l'Autorità medesima è tenuta a perseguire.

Tale principio, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee? (25), in

concomitanza con il criterio della gradualità degli interventi, deve poter determinare l'adozione di

misure preventive, prima di imporre obblighi o divieti, ritrovando in tal modo un collegamento con

i principi di prevenzione e di precauzione. Dal principio di proporzionalità, così come sopra

delineato, discende, come diretto corollario, il criterio dell'analisi costi-benefici.

Poiché oggi i principi dell'ordinamento comunitario sono stati espressamente inseriti dal legislatore

nazionale tra i principi generali dell'attività amministrativa (art.1, comma 1, della legge 241 del

1990 e s.m.e i.), non v'è dubbio che si siano poste le basi per un penetrante sindacato da parte del

Giudice amministrativo, sotto il profilo della stretta legalità, sul rispetto del canone della

proporzionalità nell'agire delle pubbliche amministrazioni? (26).

Le pronunce più significative che applicano il principio in esame si rinvengono propriamente in

materia ambientale e di tutela della concorrenza.

Così il Consiglio di Stato (Sez. V, 16 aprile 2006, n. 2087), richiamando il principio della

proporzionalità come «?*principio generale dell'ordinamento*?» in base al quale la pubblica

amministrazione deve *«?adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio*

*possibile per gli interessi compresenti?»*, ha dichiarato illegittima la prescrizione in sede di

autorizzazione ambientale relativa al monitoraggio dei reflui di uno stabilimento industriale

effettuato attraverso controlli giornalieri, considerati eccessivamente gravosi rispetto al sistema dei

controlli già previsti ed in atto e quindi sproporzionati.

Sempre con riferimento all'apparato definitorio della nuova disciplina comunitaria, la vera novità

rispetto alla previgente direttiva 2008/1 è costituita dalla definizione di BREF (documento di

riferimento sulle BAT), di cui all'art. 3, par. 11, descritto come il «?*documento risultante dallo*

*scambio di informazioni organizzato a norma dell'articolo 13 elaborato per attività definite e che*

*riporta, in particolare, le tecniche applicate, i livelli attuali di emissione e di consumo, le tecniche*

*considerate per la determinazione delle migliori tecniche disponibili nonché le conclusioni sulle*

*BAT e ogni tecnica emergente, con particolare attenzione ai criteri di cui all'allegato III*?».

La nuova definizione fa riferimento, in modo innovativo, oltre che alle tecniche emergenti, anche

alle «?conclusioni sulle BAT?», a loro volta definite come «?*un documento contenente le parti di*

*un documento di riferimento sulle BAT riguardanti le conclusioni sulle migliori tecniche*

*disponibili, la loro descrizione, le informazioni per valutarne l'applicabilità, i livelli di emissione*

*associati alle migliori tecniche disponibili, il monitoraggio associato, i livelli di consumo associati*

*e, se del caso, le pertinenti misure di bonifica del sito*?» (art. 3, par. 12). Le conclusioni sulle BAT,

così come estrapolate da un BREF, fungono, in base al disposto di cui all'art. 14, comma 3, da

riferimento per stabilire le condizioni dell'autorizzazione, con ciò assumendo efficacia conformativa

rispetto all'azione delle Autorità competenti nel rilascio delle autorizzazioni, efficacia che ha trovato

nella recente disciplina comunitaria una connotazione senza dubbio più stringente.

Tale efficacia conformativa non si traduce, tuttavia, nell'imposizione di un vincolo per l'Autorità

competente al rilascio delle autorizzazioni. Essa, infatti, può statuire sia prescrizioni più restrittive

sia più permissive, rispetto a quelle conseguibili applicando le BAT. In tal senso dispone la nuova

direttiva 2010/75/UE, la quale in via generale, all'art. 14, comma 4, prevede che «?*l'Autorità*

*competente può stabilire condizioni di autorizzazione più rigide di quelle ottenibili utilizzando le*

*migliori tecniche disponibili descritte nelle conclusioni sulle BAT*?» ed in particolare, qualora la

249

prescrizione di condizioni più restrittive sia resa necessaria dall'applicazione di norme di qualità

ambientale, laddove per «?*norma di qualità ambientale*?» l'art. 3, par. 6 della direttiva 2010/75/UE,

ricalcando la medesima definizione della precedente direttiva IPPC, intende «?*la serie di requisiti*

*che devono sussistere in un dato momento in un determinato ambiente o in una specifica parte di*

*esso, come stabilito nella normativa dell'Unione*?».

La discrezionalità dell'autorità competente nella definizione di livelli di tutela sembra non essere del

tutto soppressa anche di fronte a quelle che vengono definite «?*disposizioni generali vincolanti*?»

(art. 3, par. 8) ovvero quei «?*valori limite di emissione o altri requisiti, almeno a livello settoriale,*

*adottati al fine di essere utilizzati direttamente per determinare le condizioni di autorizzazione*?»?

(27). In tale ipotesi, infatti, pur riconoscendosi agli Stati membri la facoltà di inserire requisiti sotto

forma di disposizioni generali vincolanti per alcune categorie di impianti, le quali entrano così nel

corpo dell'atto assentivo anche con un semplice riferimento alle disposizioni stesse, la disposizione

comunitaria contenuta nell'art. 6? (28) della direttiva 2010/75/UE fa comunque salvo «?*l'obbligo di*

*possedere un'autorizzazione*?», dandosi così rilevanza, anche in queste ipotesi, alla valutazione

dell'autorità competente sulla necessità di prevedere, nel caso concreto, delle prescrizioni

autorizzative informate ad una tutela ulteriore, e non meno rigorosa, pena la violazione di quei

requisiti fissati *ex ante*? (29).

Allo stesso tempo, l'Autorità competente può stabilire, a determinate condizioni e in casi specifici,

prescrizioni meno severe? (30), derogando così alla regola generale (si veda l'art. 15, *infra*) e fatta

salva l'ipotesi di esigenze di tutela più restrittive richieste da norme di qualità ambientale,

unicamente ove l'autorità competente, con adeguata motivazione contenuta in un allegato alle

condizioni di autorizzazione, verifichi che «?*il conseguimento dei livelli di emissione associati alle*

*migliori tecniche disponibili di cui alle conclusioni sulle BAT comporterebbe una maggiorazione*

*sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione:*

*a) dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'istallazione interessata o*

*b) delle caratteristiche tecniche dell'istallazione interessata?»* (art. 15, par. 4).

La facoltà di deroga *in peius* assume, quindi, nella direttiva 2010/75/UE confini piuttosto

circoscritti, se è vero che la stessa norma di cui all'art. 15 stabilisce al par. 2 che i valori limite di

emissione, i parametri e le misure tecniche equivalenti si basano sulle migliori tecniche disponibili

(sempre che l'applicazione di norme di qualità ambientale non richieda condizioni più rigorose) ed

al par. 3 specifica che «?*l'Autorità competente fissa valori limite di emissione che garantiscano che,*

*in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle*

*migliori tecniche disponibili (BAT- AEL) indicati nelle decisioni sulle conclusioni sulle BAT*?»,

secondo due modalità:

— con l'adozione di valori limite di emissione che non superano i BAT-AEL, espressi per lo stesso

periodo di tempo o per periodi più brevi e per le stesse condizioni di riferimento (art. 15, par. 3, lett.

*a*);

— con l'adozione di valori limite di emissione diversi da quelli indicati alla lettera *a*) in termini di

valori, periodi di tempo e condizioni di riferimento, con l'obbligo, a carico dell'autorità competente,

di valutare almeno annualmente i risultati del controllo delle emissioni, in modo da garantire che le

emissioni in condizioni di esercizio normali non abbiano superato i BAT-AEL (art. 15, par. 3, lett.

*b*).

Appare, dunque, evidente l'intento del legislatore comunitario di limitare la discrezionalità delle

autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni, riconoscendosi la facoltà di derogare ai valori

limite di emissione definiti, in senso più permissivo, unicamente a seguito di una specifica analisi

costi-benefici, con tutte le difficoltà insite in tale tipo di valutazione.

Le differenze rispetto alla previgente disciplina appaiono di qualche rilievo laddove si guardi alla

precedente direttiva 2008/1/CE, così come recepita nell'ordinamento interno, nello specifico l'art. 29

*sexies*, comma 4, del D.Lgs. 152/2006 il quale, nel prevedere che l'applicazione delle migliori

250

tecniche disponibili tenga conto delle caratteristiche tecniche dell'impianto, della sua ubicazione

geografica e delle condizioni locali dell'ambiente, non prescrive un obbligo di motivazione da parte

dell'Autorità competente. A tal proposito, va segnalato che la giurisprudenza del Consiglio di Stato,

(Sez. IV, 23 maggio 2011, n. 3107)? (31) ha tuttavia evidenziato che per quanto i valori limite

riportati nel BREF costituiscono un valore medio di riferimento e pertanto non immediatamente

vincolanti, «?*ciò non significa affatto tuttavia... che le regole in questione possano considerarsi*

*prive di alcuna rilevanza, dovendo esserne viceversa motivatamente giustificato lo scostamento*?» e

prosegue: «?*l'esplicitazione delle ragioni che se del caso giustificano lo scostamento, lungi dal*

*poter essere rimessa al soggetto che propone il progetto, deve essere adeguatamente svolta*

*dall'Amministrazione pubblica, nell'esercizio della discrezionalità tecnica che le compete. In*

*assenza, peraltro, di una adeguata motivazione che dia compiutamente atto di quelle ragioni, non*

*può certo il Giudice amministrativo formulare, sulla base delle indicazioni difensive fornite in sede*

*processuale, apprezzamenti di tipo tecnico, altrimenti finendo per sostituirsi, in spregio al*

*fondamentale principio di separazione, all'amministrazione, invadendo uno spazio alla stessa*

*riservato*?».

La possibilità di derogare *in peius* viene contemplata nella disciplina nazionale IPPC, all'articolo 29

*septies*; il medesimo principio si ritrova, inoltre, nella disciplina sulle emissioni in atmosfera di cui

alla Parte V del D.Lgs. 152/2006 (art. 271, comma 16).

4. *La disciplina nazionale - riferimenti alle BAT.*

L'art. 29 *bis* del D.Lgs. 152/2006 individua le fonti per la determinazione delle migliori tecniche

disponibili ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, per l'esercizio delle attività di

cui all'allegato VIII? (32) della Parte II, facendo tra l'altro un espresso riferimento ai BREF (*Best*

*Available techniques Reference documents*), tra gli strumenti che proponenti ed autorità competenti

devono considerare ai fini del rilascio AIA, in aggiunta ai contenuti dell'Allegato XI e ai vari decreti

ministeriali, recanti linee guida per l'adozione delle migliori tecniche disponibili.

Esse sono individuate nel rispetto delle linee guida approvate con decreto del Ministro

dell'ambiente, dello sviluppo economico, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, previo

parere della Conferenza Unificata. Sempre attraverso tale procedura, inoltre, si provvede

all'aggiornamento ed all'integrazione delle linee guida, anche sulla base dello scambio di

informazioni. L'approvazione delle Linee guida, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 59/2005

è avvenuta con D.M. 21 gennaio 2007? (33) e D.M. 1 ottobre 2008? (34). Le linee guida sono

approvate con riferimento ai singoli comparti industriali ricompresi tra le attività soggette ad AIA,

in funzione ricognitiva delle BAT esistenti (c.d. Linee guida «?verticali?»), o hanno ad oggetto le

BAT applicabili in senso trasversale a fasi di processo comuni ad attività differenti, agli strumenti di

monitoraggio e agli stessi criteri tecnici ed economici per l'individuazione delle BAT in ambito

settoriale (c.d. Linee Guida «?orizzontali?»).

Secondo la norma in oggetto, inoltre, deve tenersi conto delle informazioni diffuse ai sensi dell'art.

29 *terdecies*, ovvero delle informazioni relative alle prescrizioni e ai limiti alle emissioni applicati

dalle autorità competenti e comunicati al Ministero dell'ambiente e alle istituzioni comunitarie nel

processo di scambio informativo. Tali informazioni possono rappresentare un utile criterio di

raffronto rispetto al funzionamento di altri impianti per lo stesso settore pro duttivo e in condizioni

tecniche analoghe, laddove non si sia ancora concluso il procedimento di formazione dei BREF e

delle linee guida nazionali? (35).

In via residuale, qualora l'Autorità competente stabilisca condizioni di autorizzazione sulla base di

una migliore tecnica disponibile non descritta in alcuna delle pertinenti conclusioni sulle BAT, la

stessa Autorità, in base al disposto di cui all'art. 14, par. 5 della direttiva 2010/75/UE, deve far

riferimento ai criteri di cui all'Allegato III? (36), nel rispetto dei requisiti di cui all'art. 15.

Sempre ai criteri di cui all'allegato III dovrà farsi riferimento nel caso in cui un'attività, o un tipo di

processo di produzione svolto all'interno di un'installazione non sia previsto da alcuna delle

251

conclusioni sulle BAT o se queste conclusioni non prendono in considerazione tutti gli effetti

potenziali dell'attività o del processo sull'ambiente. In tale ipotesi, l'Autorità competente, previa

consultazione con il gestore, stabilirà le specifiche tecniche applicabili alle attività o ai processi

interessati sulla base dei criteri di cui all'Allegato III.

Il comma 2 dell'art. 29 *bis* prevede che con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del

territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro del lavoro e

delle politiche sociali, il Ministro della salute e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti

tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, possono essere determinati i

requisiti per talune categorie di impianti, che tengano luogo dei corrispondenti requisiti fissati per

ogni singola autorizzazione, purché siano garantiti un approccio integrato ed una elevata protezione

equivalente dell'ambiente nel suo complesso.

5. *La procedura di formazione BREF.*

La procedura di formazione dei BREF è stata codificata dalla nuova direttiva 2010/75/UE (art. 13)?

(37) integrando quanto già previsto dall'art. 17, par. 2 della direttiva 2008/1/CE sullo «?scambio di

informazioni tra gli stati membri e le industrie interessate sulle migliori tecniche disponibili, sulle

relative prescrizioni in materia di controllo e sui relativi sviluppi?» (cui si aggiungono ora le

organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale, nonché la stessa

Commissione) organizzato dalla Commissione Europea, con il supporto di un organo tecnico *ad*

*hoc*, l'Ufficio EIPPCB di Siviglia (European IPPC bureau) — formato da rappresentanti degli Stati

membri, delle attività industriali coinvolte e delle associazioni non governative.

Le parti coinvolte nello scambio di informazioni vigilano sul processo attraverso il *forum*, istituito

in base all'art. 13, par. 3, della direttiva 2010/75/UE, per la formulazione di pareri in merito ai

metodi di scambio di informazioni sulle migliori tecniche disponibili e su quelle emergenti, alle

linee guida per la raccolta dei dati e per l'elaborazione dei BREF nonché ai rispettivi requisiti di

forma e qualità, oltre al funzionamento dello stesso forum.

La decisione di elaborare un BREF o di avviarne il riesame è adottata dalla Commissione, la quale

prende in considerazione il parere del forum sul programma di lavoro per lo scambio di

informazioni, così come il parere del *forum* in merito al contenuto proposto dei documenti di

riferimento sulle BAT e tiene conto di tale parere per le procedure di adozione di decisioni relative

alle conclusioni sulle BAT e nel BREF finale? (38) pubblicato.

La procedura tipica per l'elaborazione e il riesame dei BREF comprende quali fasi principali una

riunione introduttiva, una o due bozze formali del BREF e una riunione finale del gruppo di lavoro

tecnico.

Il riesame dei BREF è un processo continuo, dovuto alla dinamicità delle BAT, che risentono dei

progressi scientifici e tecnologici, dell'adozione di processi nuovi o emergenti. Proprio per tenere

conto di tali cambiamenti e delle loro conseguenze per le BAT, i BREF devono essere riesaminati

periodicamente e, se necessario, devono essere aggiornati di conseguenza, secondo la prescrizione

di cui al considerando n. 13 della stessa direttiva 2010/75/UE: «?la Commissione dovrebbe mirare

all'aggiornamento dei documenti di riferimento sulle Bat entro otto anni dalla pubblicazione della

versione precedente?».

Il progetto di decisione relativa alle conclusioni sulle BAT viene presentato dalla Commissione al

comitato di cui all'art. 75, par. 1, della direttiva 2010/75/UE affinché questo esprima il proprio

parere secondo la procedura di cui all'art. 75, par. 2, della direttiva in questione.

Dopo l'adozione della decisione relativa alle conclusioni sulle BAT, l'EIPPCB modifica, se

necessario, il BREF in base alla decisione adottata relativa alle conclusioni sulle BAT e rende

disponibile al pubblico la versione inglese del BREF finale.

I BREF da cui si ricavano le conclusioni sulle BAT — le quali saranno oggetto di specifica

decisione da parte della Commissione —, sono reperibili accedendo direttamente alla pagina *web*

del sito dedicato della Commissione Europea? (39).

252

La decisione relativa alle conclusioni sulle BAT, invece, viene pubblicata nella Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea nelle lingue ufficiali dell'Unione.

Nella fase discendente, ovvero nell'ordinamento nazionale, le conclusioni sulle BAT rappresentano

il parametro principale per l'adozione delle linee guida nazionali, per l'eventuale fissazione a livello

regolamentare dei requisiti applicabili a determinate categorie di impianti, nonché in sede

amministrativa di rilascio, rinnovo e riesame? (40) delle autorizzazioni.

Ai sensi dell'art. 29 *terdecies*, comma 3, il Ministero dell'ambiente, di intesa con il Ministero dello

sviluppo economico, con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministero della

salute, con il Ministero delle politiche agricole (limitatamente alle attività di cui al punto 6.6

dell'allegato VIII) e con la Conferenza unificata stabilisce le modalità di partecipazione al processo

comunitario di scambio di informazioni sullo sviluppo delle migliori tecniche disponibili e per

rendere accessibili i risultati di tale scambio.

Il successivo comma 4 prevede che lo stesso Ministero dell'ambiente provveda a garantire

l'informazione del pubblico sullo stato di avanzamento dei lavori relativi al processo comunitario di

scambio informativo, nonché ad adottare d'intesa con la Conferenza unificata modalità di scambio

di informazioni tra le Autorità competenti, garantendo in tal modo la partecipazione degli Enti

locali, nell'ottica della promozione della più ampia conoscenza sulle BAT e sul loro sviluppo.

6. *Conclusioni.*

L'analisi delle novità normative contenute nella direttiva 2010/75/UE porta ad evidenziare come la

stessa abbia assegnato alle migliori tecniche disponibili una rilevanza più stringente nell'ambito

delle autorizzazioni ambientali, nell'ottica di un rinvigorimento e di omogeneizzazione nell'Unione

della stessa disciplina IPPC.

L'ingresso nel corpo normativo delle «?conclusioni sulle BAT?» risponde propriamente all'esigenza

di consolidare la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, rappresentando un elemento

indefettibile nel processo di informazione sugli sviluppi delle BAT e conseguentemente nei

procedimenti di rilascio, riesame ed aggiornamento delle autorizzazioni da parte dell'Autorità

competente, con sempre meno spazi di discrezionalità nella fissazione dei livelli di tutela e secondo

una puntuale scansione temporale. Nel termine di quattro anni dalla pubblicazione delle decisioni

sulle conclusioni sulle BAT si dovrà, infatti, procedere ad un riesame delle autorizzazioni, volto a

garantire il rispetto delle disposizioni della direttiva 2010/75/UE? (41).

Il rafforzamento del ruolo delle BAT, previsto dalla nuova disciplina sulle emissioni, risponde alla

necessità, espressa dalla Commissione europea — a seguito di una dettagliata analisi sulla qualità

delle autorizzazioni rilasciate, dei regimi di autorizzazione, dell'applicazione e attuazione da parte

degli Stati membri —, di correggere quei difetti che hanno caratterizzato l'attuazione della

disciplina IPPC, tali da ostacolare il raggiungimento degli effetti positivi per la salute e l'ambiente

stabiliti nella strategia tematica per l'inquinamento atmosferico? (42) e tali da provocare, in

aggiunta, distorsioni nel regime di concorrenza all'interno dell'Unione a causa delle differenze negli

standard ambientali? (43). Un maggior uso delle BAT, secondo l'analisi della Commissione,

contribuirebbe in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi posti dalla succitata strategia

tematica, nonché al raggiungimento di effetti positivi relativi ad altre strategie tematiche, quali

quelle sul suolo? (44) ed i rifiuti? (45).

La prescrizione, contenuta nel decreto di riesame dell'AIA per lo stabilimento dell'ILVA, di valori

emissivi associati alle nuove BAT di cui alla decisione 2012/135/UE attua così quanto previsto

dalla nuova direttiva 2010/75/UE, ovvero la necessaria adozione di misure parametrate alle migliori

tecniche disponibili, descritte nelle nuove conclusioni sulle BAT, in sede di riesame

dell'autorizzazione.

M.A. LABARILE, *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT* (Best

Available Techniques), in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2013, 1, pp. 1-21.

253

L'articolo prende in esame l'evoluzione del ruolo delle migliori tecniche disponibili (*Best Available*

*Techniques - BAT*) nella definizione delle prescrizioni dell'Autorizzazione integrata ambientale

(AIA), partendo dall'applicazione, in sede di riesame dell'autorizzazione ambientale dell'ILVA di

Taranto, delle conclusioni sulle BAT per la produzione del ferro e acciaio (di cui alla decisione di

esecuzione della Commissione, n. 2012/135/UE), stabilite ai sensi della direttiva 2010/75/UE,

relativa alle emissioni industriali. Passando quindi in rassegna le novità normative contenute in tale

ultima direttiva, non solo nelle definizioni, quali quelle di «?BREF?» e «?Conclusioni sulle BAT?»

e nelle relative procedure di formazione, ma anche nell'individuazione di precisi obblighi e limiti

nella fissazione delle condizioni autorizzative da parte delle autorità competenti, viene messa in

luce l'efficacia più stringente, rispetto alla previgente disciplina IPPC, attribuita alle BAT,

necessaria, secondo la Commissione europea, al raggiungimento degli obiettivi di tutela stabiliti

nella Strategia tematica per l'inquinamento atmosferico e alla riduzione delle distorsioni nel regime

di concorrenza all'interno dell'Unione.

*The article examines the development of BAT (Best Available Techniques) relevant role to*

*determine the IPPC permit conditions, starting from implementation, during the reconsideration of*

*the permit granted to ILVA company, located in Taranto, of the BAT conclusions under directive*

*2010/75/EU on industrial emissions for iron and steel production (established by Commission*

*Implementing decision no. 2012/135/EU). We review all the latest statutory innovations set in*

*directive 2010/75, besides the definitions as «?BREF?» (BAT Reference Documents), «?BAT*

*conclusions?» and related procedures, as well as obligations and restrictions for setting permit*

*conditions by the competent authorities, it emphasized the importance, as regard that the previous*

*IPPC Directive, of Best Available Techniques. A best and increased in strength use of BAT,*

*according to European Commission, thereby contributes to the achievement of the objectives of the*

*Thematic Strategy on Air Pollution and reducing distortion of competition within the EU.*

**NOTE**

(1) Decreto del Ministero dell'ambiente 26 ottobre 2012 «?Riesame dell'autorizzazione integrata

ambientale n. DVA/DEC/2011/450 del 4 agosto 2011 rilasciata per l'esercizio dello stabilimento

siderurgico della società Ilva s.p.a. ubicato nei Comuni di Taranto e di Statte?», pubblicato sulla

G.U. n. 252 del 27 ottobre 2012. Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 19 settembre 2012, n. 1550, in

cui il Tribunale investito della questione sulla legittimità «?dell'ordinanza contingibile e urgente,

con cui il Sindaco del Comune di Taranto aveva fatto ricorso al potere *extra ordinem* per

fronteggiare con immediatezza... la situazione di pericolo determinata dalla mancata osservanza,

nello stabilimento siderurgico, di tutte le misure idonee a evitare la dispersione incontrollata di fumi

e polveri nocive alla salute di lavoratori e di terzi?», al fine di stabilire se nella fattispecie fosse

stato correttamente esercitato il potere straordinario, ha svolto un riepilogo dei dati di fatto della

problematica dell'Ilva.

(2) Decisione di esecuzione 28 febbraio 2012, n. 2012/135/UE, «?Decisione che stabilisce le

conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio ai sensi

della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni

industriali?», pubblicata sulla G.U.UE n. L 70 dell'8 marzo 2012.

(3) Nella stessa data la Commissione europea ha emanato la decisione 28 febbraio 2012, n.

2012/134/UE, «?Decisione che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT)

per la produzione del vetro ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del

Consiglio relativa alle emissioni industriali?», pubblicata sulla G.U.UE n. L 70 dell'8 marzo 2012 n.

L 70.

254

(4) Direttiva 24 novembre 2010, n. 2010/75/UE, «?Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)

(rifusione)?», pubblicata sulla G.U.UE n. L 334 del 17 dicembre 2010.

(5) Oltre alla direttiva 2008/1/CE (IPPC), sono sostituite — dal 7 gennaio 2014 — le direttive

78/176/CEE, 82/883/CEE, 92/112/CEE, relative all'inquinamento provocato dall'industria del

biossido di titanio, la direttiva 99/13/CEE sui limiti alle emissioni di composti organici volatili, la

direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti e — dal 1º gennaio 2016 — la direttiva

2001/80/CEE relativa alle emissioni in atmosfera dei grandi impianti di combustione

(6) Attività 1.3 produzione di coke; attività 2.1 arrostimento e sinterizzazione di minerali metallici

compresi i minerali solforati; attività 2.2 produzione di ghisa o acciaio (fusione primaria o

secondaria), compresa la relativa colata continua di capacità superiore a 2,5 tonnellate all'ora.

(7) Lo scambio di informazioni ha riguardato in particolare le prestazioni delle installazioni e delle

tecniche in termini di emissioni espresse come medie a breve e lungo termine, ove appropriato, e le

condizioni di riferimento associate, consumo e natura delle materie prime ivi compresa l'acqua,

l'uso dell'energia e la produzione di rifiuti; le tecniche usate, il monitoraggio associato, gli effetti

incrociati, la fattibilità economica e tecnica e i loro sviluppi, nonché le migliori tecniche disponibili

e le tecniche emergenti.

(8) Si veda T. MAROCCO, *La direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia*, in questa *Rivista*, 2004,

1, pp. 35 ss.

(9) Si veda L. CARUCCIO, *L'autorizzazione integrata ambientale* in *VAS, VIA, AIA, Rifiuti, emissioni*

*in atmosfera*, (a cura di) M. BUCELLO, L. PISCITELLI, S. VIOLA, 2012, Varese, pp. 362 ss.

(10) I BREF possono riferirsi a determinati settori produttivi (c.d. BREF verticali) o avere ad

oggetto le tecniche relative ad un ciclo di attività comune a più settori, le modalità di misurazione

dei livelli emissivi e di monitoraggio applicabili a più attività (c.d. BREF orizzontali).

(11) «?Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in

materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69?», pubblicato nel

Suppl. Ord. alla *G.U.* n. 186 dell'11 agosto 2010.

(12) Il recepimento della direttiva 2010/75/UE era stato tra l'altro anticipato, rispetto alla scadenza

indicata dal legislatore comunitario, al 7 novembre 2012, stando a quanto previsto dal disegno di

legge comunitaria 2011 del 7 febbraio 2012; tuttavia lo stesso risulta ancora essere, al momento in

cui si scrive, in fase di approvazione.

(13) Art. 81, direttiva 2010/75/UE.

(14) Si veda: A. GRATANI, *Autorizzazione integrata ambientale (direttive IPPC-IED). Le norme*

*self-executing della direttiva LNE (2001/81/CE*), in questa *Rivista*, 2011, 6, pp. 789 ss.

(15) Sull'argomento, si veda: A. MURATORI, *Autorizzazione integrata ambientale: a presto un*

*ulteriore restyling*, in *Amb.&Svil.*, 2012, 4, pp. 305 ss.

(16) Si veda L. CARUCCIO, *L'autorizzazione integrata ambientale* in *VAS, VIA, AIA, Rifiuti,*

*emissioni in atmosfera*, cit., pp. 362 ss.

(17) L'allegato VII prevede che lo studio di impatto ambientale comprenda una «?1. Descrizione del

progetto, comprese in particolare: *a*) una descrizione delle caratteristiche fisiche dell'insieme del

progetto e delle esigenze di utilizzazione del suolo durante le fasi di costruzione e di

funzionamento; *b*) una descrizione delle principali caratteristiche dei processi produttivi...; *c*) una

valutazione del tipo e della quantità dei residui e delle emissioni previsti...; *d*) la descrizione della

tecnica prescelta, con riferimento alle migliori tecniche disponibili a costi non eccessivi, e delle

altre tecniche previste per prevenire le emissioni degli impianti e per ridurre l'utilizzo delle risorse

naturali, confrontando le tecniche prescelte con le migliori tecniche disponibili.

2. Una descrizione delle principali alternative prese in esame dal proponente, compresa l'alternativa

zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta ...

255

3. Una descrizione delle componenti dell'ambiente potenzialmente soggette ad un impatto

importante del progetto proposto, con particolare riferimento alla popolazione, alla fauna e alla

flora, al suolo, all'acqua, all'aria, ai fattori climatici, ai beni materiali, compreso il patrimonio

architettonico e archeologico, nonché il patrimonio agroalimentare, al paesaggio e all'interazione tra

questi vari fattori.

4. Una descrizione dei probabili impatti rilevanti... del progetto proposto sull'ambiente...

5. Una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e se possibile compensare rilevanti

impatti negativi del progetto sull'ambiente. 5.bis. Una descrizione delle misure previste per il

monitoraggio.

6. La descrizione degli elementi culturali e paesaggistici eventualmente presenti, dell'impatto su di

essi delle trasformazioni proposte e delle misure di mitigazione e compensazione necessarie.

7. Un riassunto non tecnico delle informazioni trasmesse sulla base dei numeri precedenti.

8. Un sommario delle eventuali difficoltà (lacune tecniche o mancanza di conoscenze) incontrate

dal proponente nella raccolta dei dati richiesti e nella previsione degli impatti di cui al numero 4.

(18) Cons. St., Sez. VI, 19 marzo 2012, n. 1541, si veda nota di C. BATTINELLI, in questa *Rivista*,

2012, 5, pp. 588 ss.

(19) Definita come il «?sistema tecnologico adeguatamente verificato e sperimentato che consente il

contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e

dell'ambiente, sempreché l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi?».

(20) Sentenza 16 marzo 1990, n. 127.

(21) La Corte ha così indicato, secondo la dottrina, un criterio di contemperamento di interessi

contrapposti, per cui il concetto di migliore tecnologia disponibile non può consentire di privilegiare

considerazioni di fattibilità economica, ma solo ad imporre al legislatore ed alla amministrazione un

canone di gradualità nel tempo per l'adattamento delle tecnologie antinquinamento. Per un

approfondimento, si veda: F. MIDIRI, *Le emissioni in atmosfera nel Testo Unico Ambiente*, in questa

*Rivista*, 2010, 2, pp. 267 ss.

(22) Art. 3 *Definizioni*

10) «?migliori tecniche disponibili?», la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e

relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire la base dei

valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò

si riveli impraticabile, a ridurre le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso:

*a*) per «?tecniche?» sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione,

manutenzione, esercizio e chiusura dell'installazione;

*b*) per «?tecniche disponibili?» le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in

condizioni economicamente e tecnicamente attuabili nell'ambito del pertinente comparto

industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano

o meno applicate o prodotte nello Stato membro di cui si tratta, purché il gestore possa avervi

accesso a condizioni ragionevoli;

*c*) per «?migliori?», si intendono le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione

dell'ambiente nel suo complesso?».

(23) Art. 3 *Definizioni*

14) «?tecnica emergente?», una tecnica innovativa per un'attività industriale che, se sviluppata

commercialmente, potrebbe assicurare un più elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo

complesso o almeno lo stesso livello di protezione dell'ambiente e maggiori risparmi di spesa

rispetto alle migliori tecniche disponibili esistenti.

(24) Si veda: T.A.R. Toscana, Sez. II, 18 dicembre 2009, n. 3973; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 11

giugno 2007, n. 2047; Cons. St., Sez. VI, 11 aprile 2006, n. 2001, giurisprudenza citata in S.

GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente* in *Codice dell'azione amministrativa*, (a

cura di) M.A. SANDULLI, Milano, 2011, pp. 1284 ss.; T.A.R. Umbria 10 gennaio 2003.

256

13

(25) Corte Giustizia CE, Grande Sez., 8 giugno 2010 in causa C-58/08; Sez. II, 24 giugno 2010 in

causa C-375/08.

(26) Si veda: U. FANTIGROSSI, *Sviluppi recenti del principio di proporzionalità nel diritto*

*amministrativo italiano*, Liuc Papers n. 220, Serie Impresa e Istituzioni, settembre 2008, 26.

(27) Nell'ordinamento interno, i requisiti fissati normativamente *ex ante* per talune categorie di

impianti, vengono emanati, in base all'art. 29 *bis*, comma 2 con decreto del Ministro dell'ambiente,

di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali,

il Ministro della salute e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le

Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, «?purché siano garantiti un approccio

integrato ed una elevata protezione equivalente dell'ambiente nel suo complesso?».

(28) Art. 6 *Disposizioni generali vincolanti*

«?Fatto salvo l'obbligo di possedere un'autorizzazione, gli Stati membri possono inserire requisiti

per talune categorie di installazioni, impianti di combustione, impianti di incenerimento dei rifiuti o

impianti di coincenerimento dei rifiuti sotto forma di disposizioni generali vincolanti.

Ove siano adottate disposizioni generali vincolanti, l'autorizzazione può contenere semplicemente

un riferimento alle disposizioni stesse?».

(29) Si veda L. CARUCCIO, *L'autorizzazione integrata ambientale*, in *VAS, VIA, AIA, Rifiuti,*

*emissioni in atmosfera*, cit., pp. 362 ss.

(30) Si veda: T.A.R. Roma, Lazio, Sez. II, 14 ottobre 2010, n. 32824: «?*Le regole scaturenti dai*

*BREF e, in particolare, i livelli d'emissione là posti non esprimono né valori massimi inderogabili,*

*né valori limite d'emissione per i singoli inquinanti, servendo piuttosto ad indicare seri modelli di*

*riferimento, applicati sulla scorta delle linee-guida, per migliorare lo stato dell'aria e le prestazioni*

*ambientali. Dal canto loro, dette linee-guida vanno non eseguite “tout court”, ma applicate in*

*modo calibrato al tipo ed alle particolarità dell'impianto e del sito in cui si colloca, negli ovvi limiti*

*non solo delle conoscenze tecniche, ma soprattutto della loro sostenibile realizzabilità tecnica ed*

*economica nel singolo contesto, al fine d'ottenere il miglioramento sperato in termini di valori*

*d'emissione*?».

Nello stesso senso: T.A.R. Piemonte, Sez. II, 26 luglio 2007, n. 2866 e T.A.R. Lombardia, Milano,

Sez. IV, 7 settembre 2007, n. 5773.

(31) Cons. St., Sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107, si veda nota di E. MURTULA, in questa *Rivista*,

2011, 5, pp. 646 ss.

(32) L'allegato VIII alla Parte seconda ricomprende le seguenti attività:

Attività energetiche

Produzione e trasformazione di metalli

Industria dei prodotti minerali

Industria chimicaGestione dei rifiuti.

Altre attività (produzione di carta, tintura di tessuti, concia di pelli, attività di macellazione,

trasformazione di prodotti alimentari, allevamento intensivo di pollame e suini, attività industriali

che utilizzano solventi organici, attività di produzione di carbonio o grafite).

(33) D.M. 21 gennaio 2007, recante «?Linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle

migliori tecniche disponibili, in materia di allevamenti, macelli e trattamento di carcasse, di

gestione dei rifiuti, di fabbricazione di vetro, fritte vetrose e prodotti ceramici e di raffinerie, per le

attività elencate nell'allegato I del D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59?».

(34) D.M. 1 ottobre 2008, recante «?Linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori

tecniche disponibili in materia di industria alimentare, di trattamento di superficie di metalli, di

impianti di combustione, di produzione di cloro-alcali e olefine leggere, e in materia di analisi degli

aspetti economici e degli effetti incrociati per le attività elencate nell'allegato I del decreto

legislativo 18 febbraio 2005, n. 59?».

257

(35) Si veda L. CARUCCIO, *L'autorizzazione integrata ambientale*, in *VAS, VIA, AIA, Rifiuti,*

*emissioni in atmosfera*, cit. pp. 434.

(36) Allegato III *Criteri per la determinazione delle migliori tecniche disponibili*

1. Impiego di tecniche a scarsa produzione di rifiuti;

2. impiego di sostanze meno pericolose;

3. sviluppo di tecniche per il ricupero e il riciclo delle sostanze emesse e usate nel processo, e, ove

opportuno, dei rifiuti;

4. processi, sistemi o metodi operativi comparabili, sperimentati con successo su scala industriale;

5. progressi in campo tecnico e evoluzione delle conoscenze in campo scientifico;

6. natura, effetti e volume delle emissioni in questione;

7. date di messa in funzione delle installazioni nuove o esistenti;

8. tempo necessario per utilizzare una migliore tecnica disponibile;

9. consumo e natura delle materie prime, ivi compresa l'acqua, usate nel processo e efficienza

energetica;

10. necessità di prevenire o di ridurre al minimo l'impatto globale sull'ambiente delle emissioni e

dei rischi;

11. necessità di prevenire gli incidenti e di ridurne le conseguenze per l'ambiente;

12. informazioni pubblicate da organizzazioni internazionali pubbliche.

(37) Articolo 13 *Documenti di riferimento sulle BAT e scambio di informazioni*

«?1. Al fine di elaborare, riesaminare e, se necessario, aggiornare i documenti di riferimento sulle

BAT, la Commissione organizza uno scambio di informazioni tra gli Stati membri, le industrie

interessate, le organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale e la

Commissione.

2. Lo scambio di informazioni riguarda in particolare:

*a*) le prestazioni delle installazioni e delle tecniche in termini di emissioni espresse come medie a

breve e lungo termine, ove appropriato, e le condizioni di riferimento associate, consumo e natura

delle materie prime ivi compresa l'acqua, uso dell'energia e produzione di rifiuti;

*b*) le tecniche usate, il monitoraggio associato, gli effetti incrociati, la fattibilità economica e tecnica

e i loro sviluppi;

*c*) le migliori tecniche disponibili e le tecniche emergenti individuate dopo aver esaminato gli

elementi di cui alle lettere *a*) e *b*).

3. La Commissione istituisce e convoca periodicamente un forum composto dai rappresentanti degli

Stati membri, delle industrie interessate e delle organizzazioni non governative che promuovono la

protezione ambientale.

La Commissione chiede il parere del forum in merito alle modalità pratiche dello scambio di

informazioni e in particolare per quanto riguarda:

*a*) il regolamento interno del forum;

*b*) il programma di lavoro per lo scambio di informazioni;

*c*) le linee guida sulla raccolta dei dati;

*d*) le linee guida relative all'elaborazione di documenti di riferimento sulle BAT e all'assicurazione

di qualità, ivi compresa l'adeguatezza del loro contenuto e formato.Le linee guida di cui al secondo

comma, lettere *c*) e *d*) del presente paragrafo tengono conto del parere del forum e sono adottate

secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 75, paragrafo 2.

4. La Commissione richiede e rende pubblico il parere del forum in merito al contenuto proposto

dei documenti di riferimento sulle BAT e tiene conto di tale parere per le procedure di cui al

paragrafo 5.

5. Decisioni sulle conclusioni sulle BAT sono adottate secondo la procedura di regolamentazione di

cui all'articolo 75, paragrafo 2.

258

6. A seguito dell'adozione di una decisione ai sensi del paragrafo 5, la Commissione rende pubblico

senza indugio il documento di riferimento sulle BAT e provvede affinché le conclusioni sulle BAT

siano rese disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione.

7. In attesa dell'adozione di una decisione pertinente ai sensi del paragrafo 5, le conclusioni sulle

migliori tecniche disponibili tratte dai documenti di riferimento sulle BAT adottati della

Commissione precedentemente alla data di cui all'articolo 83 valgono come conclusioni sulle BAT

ai fini del presente capo, ad eccezione dell'articolo 15, paragrafi 3 e 4?».

(38) Tipicamente, la versione finale di un documento BREF destinato ad un determinato settore

industriale si articola nei seguenti punti:

— un sommario che riassume i principali risultati e conclusioni riportati nel documento e dati di

riferimento comparativi sullo stato dell'arte del settore incluse le emissioni di inquinanti e i consumi

energetici, idrici e di materie prime,

— un capitolo dedicato agli aspetti generali del settore considerato, inclusi aspetti economici e di

mercato;

— una descrizione dei vari processi industriali utilizzati nel settore considerato incluse le tecniche

di prevenzione e riduzione degli inquinamenti;

— una descrizione delle migliori tecniche disponibili per la previsione e il controllo

dell'inquinamento per il settore.

(39) *http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference.*

(40) Si veda la disposizione di cui all'art. 29 *octies*, comma 4, del D.Lgs. 152/2006:

«?Il riesame è effettuato dall'autorità competente, anche su proposta delle amministrazioni

competenti in materia ambientale, comunque quando:

[...]

*b*) le migliori tecniche disponibili hanno subito modifiche sostanziali, che consentono una notevole

riduzione delle emissioni senza imporre costi eccessivi?».

(41) Art. 21 *Riesame e aggiornamento delle condizioni di autorizzazione da parte dell'autorità*

*competente*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'autorità competente riesamini

periodicamente, conformemente ai paragrafi da 2 a 5, tutte le condizioni di autorizzazione e, se

necessario per assicurare la conformità alla presente direttiva, aggiornino le condizioni stesse.

2. Su richiesta dell'Autorità competente, il gestore presenta tutte le informazioni necessarie ai fini

del riesame delle condizioni di autorizzazione, ivi compresi in particolare i risultati del controllo

delle emissioni e altri dati, che consentano un confronto tra il funzionamento dell'installazione e le

migliori tecniche disponibili descritti nelle conclusioni sulle BAT applicabili e i livelli di emissione

associati alle migliori tecniche disponibili.

In occasione del riesame delle condizioni di autorizzazione, l'autorità competente utilizza tutte le

informazioni provenienti dai controlli o dalle ispezioni.

3. Entro quattro anni dalla data di pubblicazione delle decisioni sulle conclusioni sulle BAT ai sensi

dell'articolo 13, paragrafo 5, relative all'attività principale di un'installazione, l'autorità competente

garantisce che:

*a*) tutte le condizioni di autorizzazione per l'installazione interessata siano riesaminate e, se

necessario, aggiornate per assicurare il rispetto della presente direttiva, in particolare, se applicabile,

dell'articolo 15, paragrafi 3 e 4;

*b*) l'installazione sia conforme a tali condizioni di autorizzazione.Il riesame tiene conto di tutte le

conclusioni sulle BAT, nuove o aggiornate, applicabili all'installazione e adottate ai sensi

dell'articolo 13, paragrafo 5, da quando l'autorizzazione è stata concessa o da ultimo riesaminata.

4. Se un'installazione non è contemplata da alcuna delle conclusioni sulle BAT, le condizioni di

autorizzazione sono riesaminate e, ove necessario, aggiornate qualora gli sviluppi nelle migliori

tecniche disponibili consentano una notevole riduzione delle emissioni.

259

5. Le condizioni di autorizzazione sono riesaminate e, ove necessario, aggiornate almeno nei

seguenti casi:

*a*) l'inquinamento provocato dall'installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori

limite di emissione esistenti nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori

limite;

*b*) la sicurezza di esercizio richiede l'impiego di altre tecniche;

*c*) ove sia necessario rispettare una norma di qualità ambientale nuova o riveduta conformemente

all'articolo 18.

(42) COM (2005)446.

(43) Si veda: A. PAQUOT, *Riduzione dell'impatto ambientale causato da attività industriali:*

*proposta della Commissione per una nuova direttiva per le emissioni causate dall'industria*, in

questa *Rivista*, 2008, pp. 1073 ss.

(44) COM(2006)231 e COM(2006)232.

(45) COM(2005)666 e COM(2005)667.

260

**Archivio selezionato:** Note

**Nota a:**

Corte giustizia CE , 26/05/2011, n. 165, sez. I

**«Autorizzazione integrata ambientale» (direttive IPPC-IED). Le norme self-executing della**

**direttiva LNE (2001/81/CE).**

Riv. giur. ambiente 2011, 6, 789

**Adabella Gratani**

Il nuovo titolo della direttiva 2010/75/CE? (1), caratterizzata dall'acronimo IED, «?*relativa alle*

*emissioni industriali*?», è atto a trarre in inganno, in quanto il legislatore ha voluto solo ed

unicamente rielaborare la materia contemplata nella direttiva IPPC (2008/1/CE)? (2), estendendone

il campo di applicazione ed integrandolo con altre direttive settoriali, in specie ai grandi impianti di

combustione. La sigla innovativa IED mal si concilia con la struttura e la peculiarità della materia

che si profila ancora generale e tale da richiedere uno sguardo e un controllo omnicomprensivo su

tutte le componenti potenzialmente inquinanti (aria, acqua, scarichi, rifiuti, suolo, ecc.).

Particolarità giuridica della direttiva IED è quella che vede, da un lato, la sua entrata in vigore il 6

gennaio 2011 e, dall'altro lato, enunciare (art. 81) che la direttiva IPPC vigente cesserà i suoi effetti

dal 2014, così determinando la convivenza di norme che disciplinano la medesima materia e si

profilano modificative? (3) (la prima della seconda). Posto che la normativa IED, nulla toglie a

quella conosciuta come IPPC, ma anzi la ricomprende, apportando modifiche e norme di dettaglio,

la tematica sostanziale presa a riferimento rimane quella di predisporre la modalità migliore, più

efficace e snella per ottenere una «?autorizzazione integrata?»?( (4), cioè un assenso ad una attività

economica che contempli la verifica contestuale ovvero un controllo incrociato di tutte quelle

componenti pregiudizievoli all'ambiente che trovano nelle singole normative una disciplina più

puntuale.

Tra le matrici ambientali pericolose per l'ambiente che necessitano di controlli ed adempimenti

incisivi rientrano quelle che prevedono il rispetto dei limiti o i valori soglia degli inquinanti

nell'atmosfera? (5), previsti all'art. 4 della direttiva 2001/81/CE?( (6) (nota anche come direttiva

LNE «?*Limiti Nazionali di Emissione?»*) e ribaditi nella direttiva IPPC (2008/1/CE). Gli Stati sono

stati chiamati ad adeguarsi entro il 2010; oltre tale data, sono preclusi il rilascio e il rinnovo delle

autorizzazioni per valori di emissioni differenti dalle norme richiamate.

Le cause riunite e sottoposte alla Corte di Giustizia vedono protagoniste tre centrali elettriche in

Olanda.

La pronuncia della Corte si presenta di notevole interesse in quanto impone una riflessione sulla

condotta della Pubblica amministrazione allorché inserisca nel rilascio di concessioni, o di

autorizzazioni, condizioni gravose per il richiedente, non previste dalla normativa nazionale, al fine

di evitare che lo stato sia chiamato a rispondere per la violazione di obiettivi europei, ovvero per

assicurare quel rispetto alla normativa ambientale, in assenza delle misure predisposte a livello

centrale o locale di decentramento.

Seppure la finalità sia lodevole, in quanto le condanne per inadempimento in sede dell'Unione

Europea vedono solo in via formale la figura dello Stato, ma finiscono per ricadere direttamente sui

*cives*, chiamati a sopportarne le conseguenze in termini economici (a seguito delle sanzioni

dell'Unione Europea *ex* art. 258 TFUE) e in termini di salute e ambiente (quali destinatari *in primis*

261

dell'ambiente malsano in cui si trovano a vivere, lavorare ecc.), la modalità di affrontare il problema

non può essere accolta. Difatti, un tal procedere viola tutti i principi dell'ordinamento europeo, ad

iniziare dall'impossibilità di far riferimento a normative nazionali certe e conosciute alla generalità

dei cittadini, per rimanere alla *mercé* di usi e prassi amministrative interne aleatorie ed incostanti.

La Corte di Giustizia ha, difatti, interpretato la direttiva 96/61/CE (art. 9, nn. 1, 3 e 4), anche nella

sua versione codificata (2008/1/CE), ritenendo che essa non obbliga a rilasciare autorizzazioni

ambientali per la costruzione e la gestione di impianti industriali, contenenti condizioni per

rispettare i limiti di emissione nazionali di SO2 e di NOx, stabiliti dalla (differente) direttiva

2001/81/CE. Gli Stati sono messi nella condizione di operare nei tempi e nei modi dagli stessi

individuati in sede europea? (7), pertanto, fattori imprevedibili e sopraggiunti devono essere

notiziati alla Commissione perché possa avallare misure provvisorie utili a porre rimedio (c.d.

«?misure di salvaguardia?»). Tali misure, invece, non hanno accesso, in presenza di condotte

negligenti degli Stati.

Pervenendo ad un simil giudizio, la Corte di Giustizia ha inteso svincolare? (8) le direttive IPPC e

LNE e gli obblighi derivanti. Dopo aver precisato il carattere programmatico della direttiva LNE

(2001/81/CE), che mira a limitare le emissioni di quelle sostanze inquinanti ad effetto acidificante

ed eutrofizzante? (9), i Giudici si sono pronunciati in merito alla condotta che gli Stati membri

devono tenere anche durante il periodo transitorio ivi previsto (27 novembre 2002-31 dicembre

2010)?( (10). In tale contesto, gli Stati seppure, durante detto lasso temporale, non hanno l'obbligo

di adottare tutte le misure ivi previste, dall'altro lato, devono comunque astenersi dall'adottare quelle

che possano impedire di compromettere gli obiettivi della normativa di riferimento. L'accertamento

di detta violazione rientra tra le competenze del giudice nazionale che, nell'esaminare le singole

autorizzazioni ambientali ai sensi dell'IPPC (IED) per la costruzione e la gestione di un impianto

industriale, deve verificare se le misure predisposte con riferimento anche ad una sola fonte

inquinante di NOx e SO2 siano idonee a compromettere seriamente gli obiettivi della direttiva LNE.

La Corte di Giustizia aggiunge un tassello al quadro sopra delineato. Essa ritiene che i contenuti

degli obblighi che incombono agli Stati membri durante? (11) il periodo transitorio siano descritti

con precisione; connotazione che consente di qualificare la disposizione (art. 6 della direttiva LNE)

norma *self-executing*?( (12) ovvero dotata di efficacia diretta. È consentito, di conseguenza, a

chiunque vi abbia interesse, che possa dirsi coinvolto dalla realizzazione degli impianti industriali

oggetto di autorizzazione IPPC/IED, pretendere in tutte le sedi anche giudiziali che, durante il lasso

temporale transitorio, previsto dalla direttiva LNE, gli Stati membri adottino o prevedano,

nell'ambito dei programmi nazionali, politiche e misure adeguate e coerenti, per ridurre,

complessivamente, le emissioni degli inquinanti indicati, in modo da conformarsi ai limiti nazionali

previsti dall'allegato I, e mettano a disposizione della popolazione e delle organizzazioni interessate

informazioni? (13) chiare, comprensibili e facilmente accessibili, comunicandole alla Commissione

europea?( (14), nonché elaborino ed aggiornino annualmente gli inventari nazionali di dette

emissioni.

La problematica è sorta in seno all'Olanda allorché aveva comunicato? (15) alla Commissione di

non essere in grado di rispettare i limiti della direttiva 2001/81/CE (LNE) entro il 2010?( (16), e si

trovava al contempo ad esaminare le domande di autorizzazione, ai sensi della normativa IPPC?(

(17) per la costruzione dei tre grandi impianti per la produzione di elettricità, operativi dal 2012. Il

dilemma era quindi inquadrato se fermare le attività o negare il rilascio, oppure assentire con

condizioni penalizzanti o restrittive, determinando, comunque, l'innalzamento del livello di

emissioni nazionali e la violazione dei limiti nazionali imposti dalla direttiva n. 2001/81/CE.

I Giudici UE, appurato che l'art. 4? (18) della direttiva LNE, non è *self-executing*, riconoscono che

solo dal 31 dicembre 2010 le autorità nazionali hanno la facoltà di rifiutare o limitare il rilascio di

autorizzazioni ambientali IPPC (IED) per la costruzione e la gestione di impianti industriali e

adottare misure di compensazione specifiche per ciascuna autorizzazione rilasciata, in caso di

262

superamento potenziale o effettivo dei limiti di emissione nazionali di SO2 e di NOx (di cui alla

direttiva LNE).

**NOTE**

(1) Direttiva 2010/75/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa

alle immissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), in G.U.UE L 334

del 17 dicembre 2010, pp.17 ss. Essa, entrata in vigore lo scorso 6 gennaio 2011, dovrà essere

recepita dagli Stati membri entro il 7 gennaio 2013.

(2) Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla

prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (Versione codificata), in G.U.UE L 24 del 29

gennaio 2008 pp. 8 ss. Essa rappresenta la versione codificata della direttiva 96/61/CE del Consiglio

del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, in G.U.UE L

257 del 10 ottobre 1996, pp. 26 ss. La disciplina IPPC è stata recepita nell'ordinamento ambientale

nazionale con l'emanazione del decreto legislativo 59 del 2005, che regolamenta l'emanazione

dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e dei controlli connessi a tale autorizzazione. Le

competenze dell'Istituto in materia di Prevenzione e Limitazione Integrate dell'inquinamento

derivano proprio dal decreto legislativo 59 del 2005, confluito nel T.U. ambientale (D.Lgs.

152/2006 come modificato dal D.Lgs. 128/2010, art. 29).

(3) Con la direttiva 2010/75/UE si innova profondamente (articolo 3 comma 9) la nozione di

«?modifica sostanziale?» che designa «?*una modifica delle caratteristiche o del funzionamento*

*ovvero un potenziamento di un'installazione o di un impianto di combustione, di un impianto di*

*incenerimento dei rifiuti o di un impianto di coincenerimento dei rifiuti che potrebbe avere effetti*

*negativi e significativi per la salute umana o per l'ambiente*?». Inoltre, un'altra particolarità da non

sottovalutare è quella che viene a mancare nella nuova direttiva, il riferimento all'opinione

dell'Autorità Competente per determinare se una modifica è sostanziale. Viene confermata la regola

del superamento della soglia di capacità che definisce il campo di applicazione. Ancora, tra le

novità apportate dalla direttiva 2010/75/UE, vi è quella che esclude dall'autorizzazione i limiti sui

gas a effetto serra per gli impianti che ricadono nel sistema *Emissions Trading* (rientrandovi per gli

impianti in chiusura «?opt out?»), salvo nel caso in cui ciò risulti indispensabile per evitare un

rilevante inquinamento locale (art. 9 comma 1). Inoltre, ogni Stato membro può anche decidere di

non richiedere misure di efficienza energetica.

(4) L'art. 7 della direttiva 2008/1/CE (*Approccio integrato del rilascio dell'autorizzazione*), prevede

che «?*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per il pieno coordinamento della procedura e*

*delle condizioni di autorizzazione ove siano coinvolte più autorità competenti, onde garantire un*

*approccio effettivo integrato da parte di tutte le autorità competenti per questa procedura*?».

(5) L'art. 2 n. 6 della direttiva 2008/1/CE definisce come valori limite di emissione «?*la massa*

*espressa in rapporto di determinati parametri specifici, la concentrazione e/o il livello di un*

*emissione che non possono essere superati in un uno o più periodi di tempo*?». L'art. 2 n. 6

menziona successivamente i limiti di emissione fissati per determinati gruppi o categorie di

sostanze rimandando all'Allegato III della direttiva 2008/1/CE (elenco indicativo delle principali

sostanze inquinanti di cui è obbligatorio tener conto per stabilire i valori limite di emissione).

(6) La direttiva 2001/81/CE del Parlamento e del Consiglio europeo del 23 ottobre 2001 relativa ai

limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici, in G.U.UE L 309 del 27 novembre

2001 pp. 22 ss. Direttiva recepita nell'ordinamento nazionale con decreto legislativo 21 maggio

2004, n. 171, «?*Attuazione della direttiva 2001/81/CE relativa ai limiti nazionali di emissione di*

*alcuni inquinanti atmosferici*?» in G.U.RI n. 165 del 16 luglio 2004.

L'art. 4 della direttiva LNE stabilisce che «?*Entro il 2010 gli Stati membri riducono le emissioni*

*nazionali annue di biossido di zolfo (SO*2*), ossidi di azoto (NO*x*), composti organici volatili (COV)*

263

*e ammoniaca (NH*3*) al di sotto dei limiti massimi di emissione indicati all'allegato I, tenendo conto*

*delle eventuali modifiche apportate dalle misure comunitarie adottate in seguito alle relazioni di*

*cui all'articolo 9*?». Al secondo comma è previsto che «?*Negli anni successivi al 2010 gli Stati*

*membri assicurano che non siano superati i limiti di emissione indicati all'allegato I*?».

(7) Così agli Stati membri incombeva operare nello specifico periodo che intercorreva tra il 27

novembre 2002 (termine di attuazione della direttiva 2001/81/UE) ed il 31 dicembre 2010 (termine

di scadenza entro il quale gli Stati membri devono rispettare i limiti di emissione stabiliti da tale

direttiva). Sul punto si richiama la giurisprudenza costante che afferma che in pendenza del termine

per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri, destinatari di quest'ultima, devono astenersi

dall'adottare disposizioni che possono compromettere gravemente il risultato prescritto dalla

direttiva stessa. Sul punto si veda: sentenze della Corte di Giustizia del 18 dicembre 1997, in causa

C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, in *Raccolta* 1997, p. I-74411, punto 45; del 8 maggio

2003, in causa C-14/02, ATRAL, in Raccolta 2003, p. I-4431, punto 58; nonché del 23 aprile 2009,

in cause riunite C-261/07 e C-299/07, VTB-VAB e Galatea, in *Raccolta* 2009 p. I-2949, punto 38.

In base agli artt. 4, n. 3, TUE e 288, n. 3, TFUE, tale obbligo di astensione si impone agli Stati

membri, anche in un periodo transitorio, nel corso del quale sono autorizzati ad applicare le leggi

nazionali, sebbene non conformi alla direttiva in parola. Si veda in merito: sentenze della Corte di

Giustizia del 10 novembre 2005, causa C-316/04, *Stichting Zuid-Hollandese Milieufederatie c.*

*College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen*, in *Raccolta* 2005, pag I-9759, punto 42, e del

14 settembre 2006, causa C-138/05, *Stichting Zuid-Hollandese Milieufederatie c. Minister van*

*Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, in *Raccolta* 2006, p. I-8339, punto 42.

(8) L'indipendenza delle direttive è ribadito laddove la Corte espressamente richiama l'art. 288, n. 3

TFUE (concetto di direttiva UE) rapportandolo alla 2001/81/UE e precisando che essa non impone

agli Stati membri «?*né di rifiutare o limitare il rilascio di autorizzazioni ambientali per la*

*costruzione e la gestione di impianti industriali, né di adottare misure di compensazione specifiche*

*per ciascuna autorizzazione del genere che venga rilasciata, e ciò nemmeno in caso di superamento*

*potenziale o effettivo dei limiti di emissione nazionali di SO*2*e di NO*x?».

(9) Per acidificante si intende la deposizione di inquinanti acidi sulla vegetazione, sulle acque

superficiali, sui terreni, sugli edifici e sui monumenti. Per eutrofizzante invece, si intendono quelle

alterazioni degli ecosistemi terrestri e acquatici in conseguenza della deposizione di composti

azotati dall'atmosfera. Tali effetti inquinanti sono espressamente previsti dall'art. 1 della direttiva

2001/81/CE. L'articolo, intitolato «?*Finalità*?» enuncia espressamente come lo «?*scopo della*

*direttiva è limitare le emissioni... onde assicurare all'Unione una maggiore protezione*

*dell'ambiente e della salute umana dagli effetti nocivi provocati dall'acidificazione,*

*dall'eutrofizzazione... e perseguire l'obiettivo a lungo termine di mantenere il livello ed il carico di*

*queste sostanze al di sotto dei valori critici...*?».

(10) Secondo l'art. 4 della direttiva 2001/81/CE (*Limiti nazionali di emissione*) «?*Entro il 2010 gli*

*Stati membri riducono le emissioni nazionali annue di SO*2*, NO*x*, COV e NH*3*al di sotto dei limiti*

*massimi di emissione indicati dall'allegato I, tenendo conto delle eventuali modifiche apportate*

*dalle misure comunitarie...*?».

(11) Cfr. l'art. 6, nn. 1-3 della direttiva 2001/81/CE (Programmi nazionali) che prescrive tappe

intermedie (ottobre 2002 e ottobre 2006) entro le quali «?*gli Stati membri elaborano programmi*

*per la progressiva riduzione delle emissioni nazionali degli inquinanti... al fine di conformarsi*

*almeno ai limiti nazionali di emissione indicati all'allegato I entro il 2010*?» e successivamente

«?*gli Stati membri aggiornano e modificano, secondo necessità, i programmi nazionali*?».

(12) Vedere la cospicua e costante giurisprudenza che identifica i criteri necessari per qualificare

una norma UE dotata di efficacia diretta (incondizionata e sufficientemente precisa) cosicché i

singoli possano far valere i diritti loro riconosciuti nei confronti dello Stato membro, in tutte le sedi,

quand'anche sia avvenuto il recepimento in modo scorretto. Si veda Sentenza della Corte di

264

Giustizia del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend &*

*Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, Causa 26-62, in Raccolta 1963, ed. it. p. 3. Quivi

la Corte ha stabilito che il diritto europeo non solo impone obblighi agli Stati membri ma attribuisce

anche diritti ai singoli che possono pertanto avvalersi di tali diritti e invocare direttamente le norme

europee dinanzi alle giurisdizioni nazionali ed europee. Vedere anche la sentenza della Corte di

Giustizia del 4 dicembre 1974, *Yvonne van Duyn c. Home Office*, in causa 41/74, in Raccolta 1974,

p. 1337. In quest'ultima, la Corte ha stabilito che, una direttiva ha efficacia diretta quando le sue

disposizioni sono incondizionate e sufficientemente chiare e precise. Cfr. anche sentenze della

Corte di Giustizia del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich Bonifaci c.*

*Repubblica Italiana*, in Raccolta 1991, p. I-5357, punto 11; 11 luglio 2002, in causa C-62/00, *Marks*

*& Spencer c. Commissioners of Customs & Excise*, in Raccolta 2002, p. I-6235, punto 25, nonché 5

ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer und Roith c. Deutsches Rotes Kreuz,*

*Kreisverband Waldshut e V*, in Raccolta 2004, p. I-8835, punto 103.

(13) L'art. 6, n. 4 della direttiva 2001/81/CE prevede che «?*Gli Stati membri mettono a disposizione*

*della popolazione e delle organizzazioni interessate... i programmi elaborati ai sensi dei paragrafi*

*1, 2 e 3. Le informazioni fornite alla popolazione ed alle organizzazioni ai sensi del presente*

*paragrafo devono essere chiare, comprensibili ed accessibili*?».

(14) Cfr. art. 288, n. 3, TFUE e gli artt. 6, 7, nn. 1 e 2, nonché 8, nn. 1 e 2, della direttiva

2001/81/UE.

(15) Cfr. la relazione sui limiti di emissione riguardante l'acidificazione e l'inquinamento

atmosferico su larga scala redatta nel Marzo 2008 dall'AEA Energy & Environment sulla

valutazione dei piani nazionali predisposti in base alla direttiva 2001/81/CE, nonché la valutazione

ambientale per il 2008 («?*Milieubalans 2008*?»), adottata dal *Planbureau voor de Leefomgeving*

(Agenzia per la valutazione ambientale olandese).

(16) Cfr. l'art. 4 e l'Allegato I della direttiva 2001/81/CE che indica i «?*Limiti Nazionali di*

*Emissione per SO*2*, NO*x*, COV e NH*3*da raggiungere entro il 2010*?».

(17) L'art. 9 della direttiva IPPC (2008/1/CE) nel dettare le condizioni dell'autorizzazione, al

paragrafo n.1 prevede che «?*gli Stati membri si accertino che l'autorizzazione includa tutte le*

*misure necessarie per soddisfare le condizioni degli articoli 3 (Principi generali sottesi agli*

*obblighi fondamentali del gestore) e 10 (Migliori tecniche disponibili e norme di qualità*

*ambientale), al fine di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso,*

*attraverso una protezione dell'aria, dell'acqua, del suolo*?». «?*L'autorizzazione deve stabilire i*

*valori limite per le sostanze inquinanti, in particolare per quelle elencate nell'allegato III, che*

*l'impianto rischia di emettere in quantità significativa, tenendo conto della loro natura e della*

*possibilità che l'inquinamento venga trasferito da un elemento ambientale all'altro...*

*l'autorizzazione contiene disposizioni per garantire la protezione del suolo e delle acque*

*sotterranee... i valori limite di emissione possono essere integrati o sostituiti con altri parametri o*

*con misure tecniche equivalenti*?» (art. 9 par. 3). «?*Le condizioni di autorizzazione prevedono*

*disposizioni per ridurre al minimo l'inquinamento su grande distanza o transfrontaliero e*

*garantiscono un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso*?» (art. 9 par. 4).

(18) Cfr. l'art. 4 della direttiva LNE, intitolato «?Limiti nazionali di emissione?», che prevede: che

«?*1. Entro il 2010 gli Stati membri riducono le emissioni nazionali annue di biossido di zolfo*

*(SO*2*), ossidi di azoto (NO*x*), composti organici volatili (COV) e ammoniaca (NH*3*) al di sotto dei*

*limiti massimi di emissione indicati all'allegato I, tenendo conto delle eventuali modifiche apportate*

*dalle misure comunitarie adottate in seguito alle relazioni di cui all'articolo 9. 2. Negli anni*

*successivi al 2010 gli Stati membri assicurano che non siano superati i limiti di emissione indicati*

*all'allegato I*?».

265

**Archivio selezionato:** Dottrina

**La responsabilità per danno all'ambientedal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009**

Riv. giur. ambiente 2011, 02, 191

**FRANCO GIAMPIETRO**

*1. La procedura d'infrazione promossa dalla Commissione europea per violazione della direttiva*

*2004/35/CE. — 2. Le censure della Commissione ignorate dall'art. 5 bis : disatteso il principio*

*«?chi inquina paga?». — 3. Le censure parzialmente accolte: le misure di ripristino della*

*situazione preesistente. — 4. La nuova disciplina della responsabilità per danno ambientale non*

*dipendente dalla procedura d'infrazione comunitaria: sua efficacia retroattiva.*

1. *La procedura d'infrazione promossa dalla Commissione europea per violazione della direttiva*

*2004/35/CE.*

È noto che il T.U. ambientale ha subìto una serie di modifiche sia con due decreti legislativi

correttivi (287/2006 e 4/2008), intervenuti nel biennio successivo all'entrata in vigore del medesimo

(29 aprile 2006), sia con alcuni «?ritocchi?» puntuali, approvati come «?norme intruse?» in atti

legislativi aventi ben diverso oggetto? (1) . È pure noto che, in attuazione della delega del

Parlamento al Governo (*ex* art. 12, legge 69/2009) per l'adozione di un ulteriore decreto legislativo

correttivo sulla base dell'originaria delega, contenuta nella legge 308/2004 e, quindi, in attuazione

dei princìpi e criteri direttivi, dettati da quest'ultima è stato adottato il terzo decreto correttivo

128/2010, in G.U. 11 agosto 2010, n. 184/L, che ha introdotto significative modifiche ed

integrazioni alla Parte II (VIA, VAS e AIA) e alla Parte V (inquinamento atmosferico), con piccoli

ritocchi alla Parte I (Principi generali) del medesimo T.U. ambientale? (2) .

Da ultimo, con decreto legislativo 205/2010, in vigore il 25 dicembre 2010, attuativo della cit.

direttiva 2008/98/CE, è entrata nel T.U. ambientale (Parte IV) una innovativa disciplina della

gestione dei rifiuti, che supera «?la soglia?» di un mero decreto correttivo? (3) .

Ma il T.U. ambientale ha subìto un'altra, meno nota e tuttavia non marginale, modifica della Parte

VI, che era rimasta immutata.

Infatti, in sede di conversione del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante: «?Disposizioni

urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenza della Corte di Giustizia

delle Comunità Europee?», è stato introdotto l'art. 5 *bis* dalla legge di conversione 20 novembre

2009, n. 166 (in G.U. n. 274 del 24 novembre 2009), il quale è così rubricato: «?Attuazione della

direttiva 2004/35/CE. Procedura di infrazione n. 2007/4679, *ex* art. 226 Trattato CE?», entrata in

vigore il 25 novembre 2009.

Premesso che, al di là del tenore letterale della rubrica, le nuove disposizioni sono state adottate dal

Governo per ottemperare alle contestazioni, mosse dalla Commissione europea sulla non corretta

trasposizione della citata direttiva sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale,

nell'ordinamento interno, giova riassumere, preliminarmente, il tenore delle medesime.

In breve, la Commissione censura il Governo italiano:

*a* ) per non aver instaurato un regime di responsabilità oggettiva per le attività pericolose, elencate

in All. III, ai sensi degli artt. 3, par. 1, e 6 della direttiva citata? (4) , avendo ancorato il regime della

responsabilità per danno all'ambiente a dolo o colpa, ai sensi dell'art. 311, comma 2, del D.Lgs.

152/2006;

266

*b* ) per aver previsto all'art. 303, lett. *i* ) del medesimo D.Lgs. una *causa di improcedibilità*

dell'attività di ripristino del danno ambientale, ove siano state avviate «?effettivamente?» le

procedure di bonifica, salvo che ad esito della bonifica non permanga un danno all'ambiente, in

violazione dell'art. 4 della direttiva, che ne delimita il campo di applicazione (e, quindi, le esclusioni

tassative)? (5) ;

*c* ) per aver previsto negli artt. 311, 312 e 313 del T.U. ambientale che, *in difetto totale o parziale di*

*ripristino* è consentito il *risarcimento* del danno ambientale *per equivalente pecuniario* , mentre

dagli artt. 1 e 7 e dall'All. II alla citata direttiva risulta che gli operatori, sotto il controllo

dell'autorità competente, devono seguire una gerarchia di misure di riparazione (primaria,

complementare e compensativa), qualora la misura di riparazione primaria non sia possibile. Di tal

ché i metodi alternativi di valutazione monetaria del danno sono consentiti «?solo laddove non sia

possibile utilizzare i metodi di equivalenza (risorsa-risorsa o servizio-servizio, n.d.r.) del tipo

indicato?»? (6) ;

*d* ) in particolare, contesta la modalità di calcolo del danno per equivalente patrimoniale,

determinato «?proporzionalmente alla somma corrispondente alla sanzione amministrativa o penale

applicata?»? (7) , e si precisa che tale approccio «?risulti effettivamente svincolato dall'entità del

danno ambientale arrecato, contrariamente al principio “chi inquina paga”, esplicitamente

richiamato all'art. 1 della direttiva e all'obiettivo espresso nel secondo “considerando”...?»? (8) .

2. *Le censure della Commissione ignorate dall'art. 5* bis*: disatteso il principio «?chi inquina*

*paga?».*

Verifichiamo, ora, *in che misura* l'art. 5 *bis* in esame abbia *recepito* ovvero, in concreto, *disatteso* i

rilievi critici della Commissione.

È opportuno muovere da quest'ultimo quesito perché, a mio avviso, non è difficile evidenziare un

*persistente inadempimento* del nostro Paese alle più rilevanti prescrizioni comunitarie della direttiva

2004/35/CE. Ci riferiamo alle censure *sub a* ) e *sub d* ), sopra riportate, che si risolvono, secondo la

Commissione, nella lesione del principio comunitario del «?chi inquina paga?», recentemente

introdotto nei principi generali (e secondo alcuni superfluamente...) della Parte I del T.U.

ambientale con il decreto correttivo 4/2008? (9) .

A ben vedere, si tratta, nei due casi, di ben più di una violazione del medesimo principio, quanto di

una sua applicazione viziata da illogicità o contraddittorietà manifesta.

Per un verso, l'art. 311, comma 2, rappresenta la norma generale che — nella Parte VI — regola la

prevenzione, il ripristino e il risarcimento del danno ambientale? (10) , a prescindere dalla

pericolosità o meno delle attività considerate, di tal ché il proclamato principio comunitario si pone

nel nostro diritto interno al di sotto della sua consistenza «?minima?», codificata dalla direttiva.

Tant'è che nella Parte VI del T.U. ambientale non è mai richiamato l'Allegato III alla stessa (che ne

contiene l'elenco) ? (11) .

Per altro verso, la previsione del danno (in quanto presunto e di valenza punitiva)? (12) ai sensi

dell'art. 314, comma 3, travalica obiettivamente la soglia della funzione compensativa e quindi

l'ambito di incidenza del medesimo principio? (13) .

Orbene, né l'una né l'altra censura cono state accolte dal Governo, che, evidentemente, non ravvisa

le reiterata (rispettivamente, per difetto e per eccesso) violazione del principio comunitario, così

come attuato nella direttiva 2004/35/CE.

Né, a nostro avviso, potrebbe invocarsi il disposto dell'art. 16, comma 1, della direttiva che fa salve

le disposizioni nazionali «?più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno

ambientale?», in quanto, pur tenendo in debito conto l'ampiezza della clausola (e la sottesa

applicazione del principio di sussidiarietà), tali disposizioni non consentono le due indicate deroghe

a contenuti essenziali del principio comunitario del «?chi inquina paga?», così come puntualizzati

dalla direttiva? (14) .

3. *Le censure parzialmente accolte: le misure di ripristino della situazione preesistente.*

267

Ha trovato, invece, accoglimento — quanto meno parziale — la contestazione della Commissione,

sintetizzata, retro, *sub* lett. *c* ), in merito al necessario rispetto della gerarchia della riparazione

(primaria, secondaria e compensativa) del danno ambientale, fondata sul metodo di equivalenza

risorsa-risorsa, servizio-servizio, ove la valutazione monetaria ha soltanto una funzione

«?suppletiva?» per determinare «?la portata delle misure sostitutive di quella, definita primaria?», e

che privilegia, quindi, il risarcimento in forma specifica e quindi, dello stato preesistente delle

risorse e dei relativi servizi e, in difetto, per «?impraticabilità o costi non ragionevoli?», con risorseservizi

equivalenti (v. All. II ed ivi parr. 1.1-1.2.3 della direttiva).

Nella disciplina previgente alle disposizioni in esame si coglievano due richiami all'Allegato

comunitario (corrispondente all'All. 3 alla Parte VI), vale a dire nell'art. 311, comma 3 — che

rinviava ad un futuro e a tutt'oggi non approvato decreto ministeriale sulla «?quantificazione del

danno ambientale?» — rimasto per questa parte invariato — e nell'art. 312, comma 3 —

sostanzialmente ripetitivo della indicata previsione sull'intervento «?integrativo?» ministeriale.

Mentre restava ferma la disposizione di portata generale dell'art. 313, comma 2, sul rapporto tra

ripristino e «?ove impossibile (in tutto od in parte) oppure “eccessivamente oneroso” e risarcimento

monetario, di una somma “pari al valore economico del danno accertato o residuato”?»? (15) .

«?Ai fini di un ulteriore adeguamento a quanto previsto dal punto 1.2.3 dell'Allegato II alla direttiva

2004/35/CE...?» l'art. 5 *bis* , comma 1, in esame, modifica l'ultima parte del comma 2 dell'art. 311,

stabilendo che il soggetto responsabile del danno all'ambiente è obbligato «?*all'effettivo ripristino, a*

*sue spese, della precedente situazione e, in mancanza, all'adozione delle misure di riparazione*

*complementare e compensativa ... secondo le modalità dell'Allegato II* ...?». E, nel caso in cui il

ripristino o le misure di riparazione complementare o compensativa risultino «?*in tutto od in parte*

*omessi... o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti* ?» ovvero

risultino «?*... impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'art. 2058 del codice civile* ?», il

medesimo responsabile «?*è obbligato in via sostitutiva al risarcimento per equivalente*

*patrimoniale nei confronti dello Stato* ? (16)*... per finanziare gli interventi di cui all'art. 317,*

*comma 5* ?»? (17) .

Nella successiva lett. *b* ), l'art. 5 *bis* prevede un ulteriore decreto ministeriale che dovrà definire i

criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dell'eccessiva onerosità, con rinvio a

criteri che appaiono scarsamente rilevanti? (18) .

Codifica, quindi, una norma di ben altro valore (di principio), escludendo la solidarietà «?nei casi di

concorso nello stesso evento di danno?»? (19) e statuendo che il relativo debito si trasmette

«?*secondo le leggi vigenti* ?» agli eredi, ma «?*nei limiti del loro effettivo arricchimento* ?»...

Ci limitiamo qui a sottolineare che il nuovo testo dell'art. 311, comma 2, appare finalizzato alla

collocazione del risarcimento monetario del danno ambientale come misura meramente sostitutiva

delle misure primarie, complementari e compensative, se ed in quanto non realizzate o non

realizzabili da parte del soggetto obbligato, nei casi sopra richiamati.

Ma si consideri, in primo luogo, che la nuova norma è resa «?più debole?» dal rinvio al futuro

decreto ministeriale, introdotto nel testo del comma 3, secondo periodo. Come se non bastasse il

previgente disposto del comma 3, prima parte, ove il preannunciato decreto (a tutt'oggi inesistente)

doveva comunque conformarsi alle prescrizioni dell'Allegato II alla direttiva citata. In secondo

luogo, è mancato il necessario coordinamento con quanto dispone l'art. 313, comma 2, rimasto

identico nel suo originario e ben diverso dettato (da cui è scaturita la censura della Commissione).

In terzo luogo, la modifica del l'art. 311, commi 2 e 3, rende ancora più stridente il contrasto tra il

nuovo principio del risarcimento per equivalente pecuniario, applicabile a precise e tassative

condizioni — come norma sussidiaria rispetto al ripristino — e la quantificazione del danno

(presunto e quindi punitivo), di cui al disposto dell'art. 314, comma 3, pur rimasto immutato,

nonostante la sua contestazione da parte della Commissione.

268

Le osservazioni sin qui esposte potrebbero indurre a concludere che, con l'art. 5 *bis* , il Governo ha,

da una parte, disatteso le censure più «?pesanti?» e, dall'altra, aderito alla richiesta della stessa

istituzione comunitaria di privilegiare (com'era nella nostra tradizione legislativa: v. art. 18, comma

8, L. 349/1986)? (20) le misure di rispistino delle risorse e dei relativi servizi, secondo apposite

regole tecniche, ma che restano però «?integrate?» da una normativa «?sovrabbondante?» (se non

proprio confusa).

4. *La nuova disciplina della responsabilità per danno ambientale non dipendente dalla procedura*

*d'infrazione comunitaria: sua efficacia retroattiva.*

L'art. 5 *bis* , lett. *c* ) si contraddistingue per un'altra e più rilevante disposizione, inserita nell'art. 303

(rubricato: «?Esclusioni?») e, precisamente, alla lett. *f* ), ove accanto all'enunciazione del principio

dell'irretroattività della disciplina, prevista nella Parte VI? (21) , è così stabilito: «?*... i criteri di*

*determinazione del obbligazione risarcitoria stabiliti dall'articolo 311, commi 2 e 3, si applicano*

*anche alle domande di risarcimento proposte o da proporre ai sensi dell'art. 18 della legge 18*

*luglio 1986, n. 349, in luogo delle previsioni dei commi 6,7 e 8 del citato articolo 18, o ai sensi del*

*titolo IX del libro IV del codice civile o ai sensi di altre diposizioni non aventi natura speciale, con*

*esclusione delle pronunce passate in giudicato; ai predetti giudizi trova, inoltre, applicazione la*

*previsione dell'articolo 315 del presente decreto?».*

Giova subito precisare che, a nostro avviso, trattasi di norma, avente natura sostanziale e

processuale, che non appare in alcun modo riferibile alla procedura d'infrazione, indicata nella

rubrica dell'art. 5 *bis* , ma che intende risolvere un diffuso contenzioso in atto tra Ministero

dell'ambiente ed imprese, sottoposte a procedura di bonifica nei siti di interesse nazionale e

convenute in giudizio (civile) dalla stessa Amministrazione centrale, che ne chiede la condanna per

risarcimento del danno all'ambiente. E tale ultima richiesta, spesso avanzata prima ancora

dell'instaurazione di un giudizio civile, viene utilizzata dallo stesso Ministero per «?indurre?» le

imprese a concludere, il più rapidamente possibile, le attività di bonifica dei siti contaminati (da

inquinamenti spesso risalenti ad alcuni decenni) ovvero a «?convincerle?» a stipulare transazioni

«?globali?», precedute da appositi «?Accordi di programma?», come quelle configurate, da ultimo,

dall'art. 252 *bis* T.U. ambientale ovvero dall'art. 2 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208,

convertito con modificazioni dalla L. 27 dicembre 2009, n. 13? (22) .

La disposizione, innanzi commentata, che, secondo il nuovo testo dell'art. 311, commi 2 e 3,

definisce i parametri del ripristino e limita il risarcimento in forma monetaria solo a determinate

fattispecie, si applica a tutti i giudizi pendenti e futuri di risarcimento del danno ambientale,

proposto o da proporre, ai sensi dell'art. 18 della legge 349/1986, in sostituzione delle prescrizioni

contenute nei commi 6, 7 e 8? (23) ovvero ai sensi delle disposizioni del Codice civile pertinenti (*ex*

artt. 2043, 2050, 2051 c.c.) o ai sensi delle altre norme sul risarcimento del danno ambientale, che

rinviano all'art. 18? (24) , con il solo limite, del giudicato, che si sia formato alla data del 25

novembre 2009 (data di entrata in vigore della nuova disciplina).

Ne consegue che i nuovi parametri (di diritto sostanziale) sui rapporti tra ripristino e

dell'obbligazione risarcitoria del danno ambientale sono applicabili retroattivamente perché

estendono la loro efficacia anche alle condotte, commissive od omissive, che hanno determinato

l'evento di pregiudizio ambientale, pur se compiute sotto la vigenza delle citate fonti legislative (del

Codice civile o dell'art. 18 citati).

Alla retroattività, ritenuta dalla precedente giurisprudenza quanto alle disposizioni più rigorose del

Codice civile (cfr. il citato richiamo agli artt. 2050 e 2051 c.c. e alla responsabilità oggettiva)

applicate unitamente alle prescrizioni (sopravvenute) dell'art. 18 (sulla responsabilità per colpa)?

(25) , il legislatore del 2009 sostituisce una retroattività delle disposizioni più favorevoli, quelle del

T.U. ambientale, così come integrate dall'art. 5 *bis* , come se si trattasse esclusivamente di nuove

norme processuali e non come, nella specie, di norme sostanziali, dettate in deroga al principio del

*tempus regit actum* ? (26) .

269

Di tal ché non è comprensibile la collocazione del nuovo regime (retroattivo) nell'art. 303, lett. *f* )

accanto alla disposizione (di origine comunitaria), che si radica sul principio dell'irretroattività della

disciplina (comunitaria), sancito dall'art. 17 della più volte citata direttiva? (27) .

Mi sembra interessante, infine, constatare che il disposto della lett. *i* ) determini l'improponibilità e,

comunque, l'improcedibilità delle cause di risarcimento del danno ambientale, promosse o da

promuovere dal Ministero nei confronti dello stesso soggetto, nei confronti del quale sia stata già

avviato il procedimento di bonifica.

F. GIAMPIETRO , *La responsabilità per danno all'ambiente dal T.U. ambientale all'art. 5* bis *della*

*legge 166/2009* , in *Rivista Giuridica dell'Ambiente* , Milano, Giuffrè, 2011, n. 2, pp. 191-201.

Nel commentare le modifiche introdotte alla disciplina del T.U. ambientale sulla responsabilità per

danno all'ambiente dall'art. 5 *bis* della legge 20 novembre 2009, n. 166, adottate in conseguenza di

una procedura d'infrazione, aperta dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica

italiana, si sottolinea che tali modifiche, per un verso, non hanno dato seguito alla richiesta di

prevedere la responsabilità oggettiva per le attività pericolose, e, per altro verso, codificano, in via

retroattiva, il metodo di liquidazione monetaria del danno ambientale, secondo i nuovi criteri del

T.U. ambientale, anche per tutti gli eventi di danno, verificatisi prima del 29 aprile 2006, per i quali

penda il giudizio alla data di entrata in vigore della cit. legge 166/2009, e, quindi, fatto salvo il

giudicato, formatosi in data anteriore. Sono stati, invece, resi applicabili i criteri tecnici, dettati dalla

direttiva 2004/35/CE, per le attività di ripristino dell'ambiente, quale misura privilegiata rispetto al

risarcimento monetario.

*Following an infringement procedure started by the European Commission against Italy, the legal*

*framework relating to environmental damage was modified by art. 5bis* of law no. 166 dated

November 20, 2009. However, contrary to what the European Commission requested, a strict

liability system for certain dangerous activities has not been introduced. The method for monetary

valuation, already provided for by the Unified Environmental Code (known as the Testo Unico

Ambientale*), has also been retroactively extended to all damaging events which occurred before*

*april 29, 2006 and for which, at the date on which law 166/2009 came into force, a judgment was*

*pending, except for judgments which became legally binding before the aforesaid date. In addition,*

*the technical criteria provided for by directive 2004/35/EC for environmental recovery have been*

*declared applicable and are now given priority over monetary compensation.*

**NOTE**

(1) Per es., in materia di terre e rocce da scavo (nella legge 13/2009 a modifica dell'art. 186 T.U.

ambientale; in tema di esclusioni dalla nozione di rifiuto, cfr. la nuova lettera *cbis* ) dell'art. 185,

comma 1, T.U. ambientale, come modificato dalla L. 2/2009). In tema: cfr. V. GIAMPIETRO , *Terre e*

*rocce da scavo: riflessioni sulle modifiche introdotte dalle leggi 2/2009 e 13/2009* , in *Ambiente &*

*Sviluppo* , 2009, 5.

(2) Sul decreto n. 128/2010, si rinvia ai commenti di vari Autori pubblicati in due *Inserti*

*monografici* nel fasc. 11/2010 e 12/2010 della rivista *Ambiente & Sviluppo* dell'IPSOA.

(3) In tema, ci si consenta il rinvio a: F. GIAMPIETRO-A. MURATORI-D. RÖTTGEN , «?*Il D.Lgs.*

*205/2010 sui rifiuti: prima lettura* ?», in *Ambiente & Sviluppo* , 2011, 2, p. 105 ss. nonché al

volume, a cura di F. GIAMPIETRO , *Commento al D.Lgs. 205/2010 sui rifiuti - Profili giuridici e*

*tecnici* , IPSOA, 2011, in corso di stampa. Sulla portata innovativa della citata direttiva, cfr.

AA.VV., a cura di F. GIAMPIETRO , *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Quali*

*modifiche al Codice dell'ambiente?* , IPSOA, 2009, pp. 1-288, che illustra le innovazioni al

previgente regime comunitario (dir. 2006/12/CE) e il loro prevedibile impatto sulla Parte IV del

T.U. ambientale, estendendo l'esame alla direttiva «?gemella?» (2008/99/CE) sulla «?tutela penale

270

dell'ambiente...?». Per l'attuazione di quest'ultima (che investe anche il settore della gestione di

rifiuti) un'apposita delega è prevista nella legge comunitaria 2009. V. *infra* , nota 27.

(4) In tema, mi permetto di rinviare alle notazioni critiche di commento alla Parte VI del T.U.

ambientale, che conoscono soltanto il regime della responsabilità per colpa: v. F. GIAMPIETRO (a

cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE* ,

Giuffrè, 2006, in specie, p. 243 ss.; p. 302 ss.

(5) Sui delicati e sempre «?mobili?» rapporti tra attività di bonifica e risarcimento del danno

ambientale, rinvio il paziente lettore al volume: *La responsabilità per danno all'ambiente.*

*L'attuazione della direttiva 2004/35/CE* , cit., p. 277 ss.; p. 305 ss., nonché, da ultimo, al mio

contributo: *Codice dell'ambiente: l'(incoerente) attuazione dei princìpi ambientali in materia di*

*bonifica e danno ambientale* , in *Ambiente & Sviluppo* , 2009, 4, p. 333 ss. Cfr., altresì: L. PRATI ,

*Danno ambientale e bonifica dei siti inquinati* , IPSOA, 2008, p. 71 ss. e p. 113 ss.

(6) Di qui il puntuale richiamo alle regole tecniche, dettate dall'All. 2 alla direttiva (ed, in specie,

ivi, al par. 1.2.3), pur trascritte integralmente già nell'All. 3 alla Parte VI del T.U. ambientale.

(7) Per una critica alla figura del danno «?presunto?» ovvero «?punitivo?», previsto dall'art. 314,

comma 3, mi si consenta di rinviare alle mie osservazioni in: *La responsabilità per danno*

*all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE* , cit., p. 294 ss., ove si valutano i

«?precedenti?» della disposizione e i rischi connessi ad una sua applicazione «?indulgente?» per i

casi più gravi di inquinamento, oltre che la violazione del principio del *ne bis in idem* , considerata

l'irrogazione, per lo stesso fatto, di una sanzione amministrativa o penale... che si cumula a quella

risarcitoria-punitiva.

(8) Sulla natura meramente programmatica dei principi generali di tutela ambientale, sanciti nel

Trattato CE, e ribaditi «?formalmente?» (*ex post* ) negli artt. 3 *bis* e 3 *quinquies* del T.U. ambientale

(nella modifica, introdotta dal D.Lgs. 4/2008), rimandiamo alle considerazioni, da noi espresse in: *I*

*princìpi ambientali nel D.Lgs. 152/2006: dal T.U. al Codice dell'ambiente ovvero le prediche*

*inutili?* , in *Ambiente & Sviluppo* , IPSOA, 2008, 6, p. 505 ss.

(9) Si rinvia ai lavori citati alle note (5) e (8). Da ultimo, ai puntuali rilievi di L. PRATI , *Il danno*

*ambientale dopo la novella del 2009 e la decisione n. 378/2010 della Corte di Giustizia* , in questa

*Rivista* , 2010, 6, p. 957 ss.

(10) Come è precisato nella stessa rubrica dell'art. 311 e come è ribadito dal comma 1 del medesimo

articolo, ove la competenza del Ministro dell'ambiente è riferita *sia* all'esercizio dell'azione civile

per danno ambientale *sia* all'attività di accertamento del medesimo danno con procedimento

amministrativo, cui segue l'ordinanza (*ex* artt. 312 e 313), in ottemperanza alla *norma sostanziale*

*sulla responsabilità* , definita dall'art. 311, comma 2, che resta, quindi, il *comune presupposto* della

sua competenza.

In tal senso, non è dato convenire con le diverse conclusioni di M. MELI in: *Il principio «?chi*

*inquina paga?» nel Codice dell'ambiente* , in *Danno e Responsabilità* , 2009, p. 811 ss., secondo la

quale, gli artt. 304-310 configurano una *responsabilità oggettiva per attività pericolose* , in

attuazione della direttiva 2004/35/CE, correlata alla procedura amministrativa di cui all'art. 312 ss.

(concernente gli eventi di inquinamento *accidentale* ), e mentre l'art. 11 delinea, come «?norma di

chiusura?», il regime della responsabilità *per colpa* per le fattispecie di inquinamento *continuativo*

(cioè per violazione di valori di emissione o standard legislativi). Tesi suggestiva, ma criticabile

sotto vari profili, ma soprattutto perché *supera* la lettera della normativa in commento ed il dettato

della disciplina comunitaria. Nello stesso senso dell'interpretazione qui criticata: U. SALANITRO , *Il*

*danno ambientale* , Roma, 2009. Da ultimo, per un'ampia valutazione di tipo diacronico: B. POZZO ,

*La direttiva 2004/35/CE ed il suo recepimento in Italia* , in questa *Rivista* , 2010, 1, p. 1 ss.

(11) Di qui potrebbe trovare giustificazione (ma non condivisione...) la giurisprudenza della

Suprema Corte (e dei giudici amministrativi, con riferimento alla responsabilità in materia di

bonifica...), i quali, configurando la disciplina dell'art. 18 della L. 349/1986 come normativa

271

speciale, comunque, inserita sul «?tronco?» della responsabilità civile *ex* art. 2043 e ss. (e quindi

*incluse* le fattispecie *ex* artt. 2050 e 2051, ricondotte nella responsabilità senza colpa) ha *integrato*

le disposizioni (diverse...) dell'art. 18 cit. con quelle — più severe — degli artt. 2050 e 2051, ove le

attività all'origine del danno ambientale si possano classificare come attività pericolose (clausola di

portata generale...) o da custodia di cose...

Per una rassegna critica, cfr. F. GIAMPIETRO-A. QUARANTA , *Gli orientamenti del giudice*

*amministrativo sulla bonifica nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime* , in *Ambiente &*

*Sviluppo* , IPSOA, Parte prima, 2008, fasc. 3; Parte seconda, *ibidem* , 2008, fasc. 4, p. 362 ss., ove

si sottolinea il richiamo del giudice amministrativo alla nozione di danno ambientale, e quindi alla

direttiva 2004/35/CE, per sostenere la conclusione che il soggetto responsabile della bonifica

risponde all'inquinamento del sito anche ai sensi degli artt. 2050 e 2051 c.c. Nei due contributi citati

si dà conto anche dell'evoluzione degli orientamenti della Cassazione penale.

(12) V. *retro sub* nota (7).

(13) Sui problemi relativi alla quantificazione, si rinvia a: U. SALANITRO , *La quantificazione del*

*danno ambientale* , in *Danno e Responsabilità* , Atti Convegno, Roma, 1º ottobre 2010, Numero

speciale, 2010, p. 57 ss.

(14) Sulla necessaria ponderazione del principio, da ultimo richiamato, con i princìpi di

proporzionalità e sostenibilità dei costi, considerati princìpi generali di diritto amministrativo

comunitario, cfr. T.A.R. Campania, Sez. V, 3 luglio 2009, n. 3727, in *Ambiente & Sviluppo* , 2010,

3, p. 220 ss., ivi annotata da F. GIAMPIETRO-F. LALLI , *Ancora sul principio «?chi inquina, paga?».*

(15) E tale disposizione ha realizzato, comunque, il *superamento* della funzione *punitiva* ,

perseguita dall'art. 18, comma 6, della legge 349, cit., che commisurava il *quantum* alla gravità della

colpa ed al profitto conseguito dal responsabile del danno ambientale... Cfr., in tema, Corte Cass.

Pen., Sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, annotata da L. GIAMPIETRO e U. SALANITRO , in *Danno &*

*responsabilità* , 2008, 4, p. 410 ss. e p. 416 ss., ove il Supremo Collegio pone a raffronto il regime

previgente (art. 18) e quello del T.U. ambientale, ma con rilievi non del tutto persuasivi.

(16) Ma, va aggiunto, anche a favore degli enti locali (per es. Comune, Provincia interessati), come

ha riconosciuto e confermato di recente, Corte Cass. Pen., Sez. III, 11 gennaio 2010, n. 1018,

inedita a favore della Provincia di Pesaro e Urbino, costituitasi parte civile per un fatto di

inquinamento, penalmente rilevante. Cfr., altresì: L. PRATI , *Il danno all'ambiente nel T.U. tra*

*interesse diffuso e posizioni soggettive* , in *Ambiente & Sviluppo* , 2007, 7, p. 577 ss.

(17) Pure modificato dall'art. 5 *bis* , con rinvio al fondo speciale, di cui al D.L. 5/2009, convertito

con modificazioni dalla L. 33/2009.

(18) Si consideri il richiamo «?ai parametri utilizzati in casi simili o materie analoghe per la

liquidazione del risarcimento del danno ambientale in sentenze passate in giudicato, pronunciate in

ambito nazionale e comunitario...?». In tema, v. i giusti rilievi critici, di G. TADDEI , *Il risarcimento*

*per danno ambientale dopo l'art. 5* bis *del D.L. 135/2009* , in *Ambiente & Sviluppo* , IPSOA, 2010,

2, 2010, p. 122 ss., ed ivi nota 6.

(19) Ma è rimasta ferma la solidarietà, prevista dall'art. 313, comma 3, «?con riguardo al

risarcimento del danno in forma specifica?», nel caso di adozione dell'ordinanza ministeriale.

(20) Peraltro, contraddetta dai criteri, di cui al comma 6, come ho avuto modo di sottolineare nel

volume: *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili amministrativi, civili e penali* , Giuffrè,

1988.

(21) Ripresa dal puntuale dettato dell'art. 17 della direttiva (ma non in modo integrale).

(22) In tema, v., da ultimo, per ampi e documentati approfondimenti: F. FONDERICO , *Alla ricerca*

*della pietra filosofale: bonifica dei siti contaminati, danno ambientale e transazioni globali* , in

*Giorn. dir. amm.* , 2009, fasc. 9, p. 955 ss.

272

(23) Si è già richiamato il comma 6, che consentiva di qualificare il risarcimento del danno

ambientale come «?punitivo?», atteso cha la sua liquidazione «?equitativa?» doveva tener conto

della gravità della colpa e del profitto conseguito dal responsabile.

Il comma 7 prevedeva, a sua volta, la responsabilità parziaria e non solidale. Il comma 8 prevedeva

il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, ove tecnicamente possibile; epperciò, a

prescindere dalla tipologia dei costi, senza tener conto del parametro di cui all'art. 2058 c.c.

(24) Sono, per esempio, quelle che prevedono il danno ambientale da «?incendio boschivo?», che si

deve quantificare ai sensi dell'art. 18 (*ex* art. 10, L. n. 353/2000); ovvero quello derivante da

impiego di OGM, che operano analogo rinvio (v. art. 22, D.Lgs. 200/2001 e art. 36 D.Lgs.

224/2003 o, ancora, il danno ambientale da incenerimento di rifiuti (*ex* art. 20, D.Lgs. 133/2005). In

tema, cfr. G. TADDEI , *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5* bis *del D.L. 135/2009* ,

cit., ivi nota 2.

(25) Si tratta di una giurisprudenza della Suprema Corte richiamata, da ultimo, dalla sentenza del

Cons. St., Sez. V, 15 dicembre 2008, n. 6055, pubblicata sul sito *www.giuristiambientali.it* , e

commentata nel mio contributo: *Codice dell'ambiente: l'(incoerente) attuazione dei princìpi*

*ambientali in materia di bonifica e danno ambientale* , cit. p. 341. Nella cit. sentenza il Supremo

Collegio amministrativo, per un verso, riconferma la continuità normativa tra gli artt. 2043 ss. c.c. e

l'art. 18, citato (e quindi l'applicazione, a nostro avviso, retroattiva di quest'ultimo), mentre la

esclude tra il regime della responsabilità civile di origine codicistica e la disciplina *ex* art. 17 del

decreto Ronchi sulla bonifica, valutando la specificità di quest'ultima.

(26) Evidentemente nel nostro Paese, in materia ambientale, domina il principio della retroattività

delle norme sostanziali, siano esse *in malam partem* (come è stato ritenuto dalla giurisprudenza

prevalente nell'interpretazione della normativa in vigore sino all'art. 5 *bis* , in commento), sia *in*

*bonam partem* , come è ora previsto da quest'ultima disposizione, pur approvata in asserita (?)

attuazione del principio dell'irretroattività, definito dall'art. 17, comma 1, primo e secondo trattino,

della direttiva 2004/35/CE. Sull'applicazione retroattiva dei criteri di liquidazione del danno

ambientale per fatti verificatisi sotto il vigore dell'art. 18, citato, cfr.: Corte Cass., Sez. III civile, 22

marzo 2011, n. 6551, sul sito *www.lexambiente.it.*

(27) È appena il caso di aggiungere che solo recentemente la Corte di Cassazione ha escluso che

dalla condotta penalmente rilevante dell'omessa bonifica potesse essere espunta la condotta

inquinante posta in essere dal medesimo soggetto in data anteriore all'entrata in vigore dell'art. 17

del decreto Ronchi, considerata dalla precedente giurisprudenza come un presupposto del reato,

epperciò non sottoposto al divieto della retroattività.

Ha, infatti, affermato che l'inquinamento doveva essere considerato come reato di evento e che

quindi condotta ed evento vanno ritenuti elementi integrativi del fatto-reato e l'omessa bonifica

come una condizione di punibilità negativa (punibile se l'autore del reato non provvede alla

bonifica). Cfr., in tal senso: Corte Cass. Pen., Sez. III, 8 marzo 2007, n. 9794, che ritiene tale

interpretazione «?preferibile sotto il profilo letterale e sistematico?», richiamata in: F. GIAMPIETROA.

QUARANTA , *Gli orientamenti del giudice amministrativo sulla bonifica nel passaggio tra il*

*vecchio e il nuovo regime* , cit., 2008, 4, p. 362 ss. Sui criteri della legge delega (96/2010) attuativi

della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, si consulti, da ultimo, A.L. VERGINE ,

*Rossi di vergogna, anzi paonazzi... leggendo la legge comunitaria 2009* , in *Ambiente & Sviluppo* ,

2011, 2, p. 129 ss.

273

**Archivio selezionato:** Note

**Nota a:**

T.A.R. Firenze Toscana, 03/03/2010, n. 592, sez. II

**Considerazioni sul coordinamento tra valutazione di impatto ambientale (VIA) e**

**autorizzazione integrata ambientale (AIA): in particolare, i limiti entro cui può ritenersi**

**legittimo il differimento dalla fase VIA alla fase AIA della valutazione di taluni aspetti**

Riv. giur. ambiente 2011, 1, 126

**Stefania Guarino**

La sentenza annotata è stata emessa su ricorsi riuniti diretti ad ottenere l'annullamento degli atti del

Dirigente del Servizio VIA della Provincia di Firenze che aveva emesso pronuncia positiva di

compatibilità ambientale e rilasciato l'AIA su un progetto relativo all'ampliamento di un

inceneritore.

Tra i molteplici profili affrontati, in particolare per quanto di maggiore interesse ai fini del tema in

esame la pronuncia si sofferma specificamente sul parere reso in Conferenza di servizi dalla

Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio di Firenze, ritenendone l'illegittimità

poiché con esso sarebbe stata espressa una valutazione di compatibilità ambientale solo

««orientativamentee» favorevole rinviando tuttavia il parere definitivo alla successiva fase di

autorizzazione integrata ambientale (AIA), sul progetto esecutivo.

Prima di passare ad approfondire il punto in esame è interessante richiamare brevemente

l'attenzione su due profili preliminarmente affrontati dalla sentenza.

In primo luogo, infatti, il T.A.R. ha espresso una posizione di *favor* con riguardo alla questione

dell'autonoma impugnabilità della valutazione di VIA, affermandone per l'appunto la piena

ammissibilità.

Ed infatti, se da un lato l'autorità giudicante ha escluso possa ravvisarsi un onere, a pena di

decadenza, di immediata impugnativa del parere favorevole di VIA, dall'altro ha però riconosciuto

in capo all'interessato la facoltà di scelta tra l'impugnazione immediataa (1)) della valutazione di

VIA oppure l'impugnazione successiva, all'esito del procedimento autorizzatorio e congiuntamente

con l'impugnazione del provvedimento finale.

Quanto sopra appare in linea con la giurisprudenza prevalente, la quale è orientata a ritenere che la

procedura di VIA abbia carattere autonomo in relazione all'interesse pubblico protetto, e idoneità ad

esprimere un giudizio che già in sé sia potenzialmente lesivo dei valori ambientali, fermo restando

in ogni caso che la realizzabilità del progetto è resa poi possibile solo dal rilascio altresì della

successiva autorizzazione (quindi, l'AIA), essendo quest'ultima che integra il provvedimento lesivo

di una posizione qualificata di interesse contraria alla realizzazione dell'interventoo (2) .

Ulteriormente, e per altro verso, il T.A.R. ha ravvisato l'immediata impugnabilità del

provvedimento di AIA pure nel caso in cui il medesimo subordini espressamente la realizzazione

delle opere di cui al progetto approvato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e ponga per tale

via, pertanto, una condizione sospensiva di efficacia dell'attoo (3) .

Con particolare riguardo al tema dell'interrelazione tra VIA ed AIA, la sentenza da un lato

sottolinea l'esigenza del coordinamento tra le due procedure al fine di evitare sovrapposizioni tutte

le volte che non si faccia ricorso ad una procedura unitariaa (4)), e puntualizza però, dall'altro lato,

l'esigenza che tale coordinamento avvenga nel rispetto dei limiti costituiti dalla funzione tipica delle

274

due procedure, e pertanto a pena di illegittimità anche la selezione degli aspetti valutativi che

possono essere demandati dalla procedura VIA a quella di AIA deve trovare fondamento proprio

nelle indicazioni legislative che concorrono a connotare e differenziare i due procedimenti.

In tal senso, può considerarsi legittimo demandare alla fase di AIA le verifiche attinenti ad aspetti

più strettamente gestionali; al contrario, considerando l'oggetto e l'ambito applicativo

dell'autorizzazione integrata ambientale quale strutturata dal D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 ossia la

prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento non sembrerebbe conforme alla *ratio*

qualificante le due normative il differimento alla procedura di AIA delle valutazioni concernenti il

profilo degli eventuali impatti sulle componenti ambientali, ivi compreso il paesaggio.

Appare deporre in tale direzione la complessiva disciplina legislativa in materia laddove concentra

nella procedura di VIA l'esame dei profili localizzativi e strutturali delle operee (5)), incidendo

invece l'AIA sugli aspetti gestionali degli impianti da realizzare.

Ulteriormente, indicazioni a supporto si rinvengono anche alla luce delle modifiche apportate dal

D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 in particolare, al testo dell'art. 10, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che

agisce nella direzione di attrarre alla procedura di VIA quella per il rilascio dell'autorizzazione

integrata ambientale, piuttosto che il contrario.

L'impostazione seguita dal T.A.R. Toscana nella sentenza in oggetto, come evidenziato peraltro

dallo stesso Organo giudicante, appare coerente d'altra parte anche con l'esigenza di non snaturare le

fasi progettuali successive all'approvazione del progetto definitivo sottoposto a VIA, ossia

essenzialmente di evitare che modifiche sostanziali del progetto stesso possano essere rese

necessarie da una valutazione di impatto ambientale tardiva e, di conseguenza, debbano venire

indebitamente differite alla fase della strutturazione della progettazione esecutivaa (6)); del pari,

tale inquadramento rispecchia l'orientamento della giurisprudenza comunitaria sul tema, alla cui

stregua *««Qualora il diritto nazionale preveda che la procedura di autorizzazione si articoli in più*

*fasi, la valutazione dell'impatto ambientale di un progetto deve essere effettuata non appena sia*

*possibile individuare e valutare tutti gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente. Pertanto,*

*qualora una di tali fasi sia una decisione principale e l'altra una decisione di attuazione che deve*

*rispettare i parametri stabiliti dalla prima, gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente devono*

*essere individuati e valutati nella procedura relativa alla decisione principale. Solo qualora i detti*

*effetti fossero individuabili unicamente nella procedura relativa alla decisione di attuazione, la*

*valutazione dovrebbe essere effettuata durante tale ultima proceduraa»*» (7)).

**NOTE**

(1) *««... secondo una prospettiva di anticipazione della soglia di tutela giurisdizionale che si rivela*

*coerente, in definitiva, con i principi di derivazione comunitaria in tema di azione ambientalee»*,

come si legge nella pronuncia annotata; si veda anche Cons. St., Sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213,

alla cui stregua *««Le procedure di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA ((screeningg) pur*

*inserendosi sempre all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un*

*intervento, sono dotate di autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico (quello*

*alla tutela dell'ambiente), e ad esprimere al riguardo una valutazione definitiva, di per sé*

*potenzialmente lesiva dei valori ambientali con conseguente immediata impugnabilità degli atti*

*conclusivi da parte dei soggetti interessati alla protezione di quei valori (siano essi associazioni di*

*tutela ambientale ovvero cittadini residenti in loco), infatti, l'art. 20, D.Lgs. 152 del 2006 configura*

*la stessa procedura di verifica di assoggettabilità a VIA ((screeningg) come vero e proprio*

*subprocedimento autonomo, caratterizzato da partecipazione dei soggetti interessati e destinato a*

*concludersi con un atto avente natura provvedimentale, soggetto a pubblicazionee»*, in *Riv. giur.*

*edil.*, 2009, 3, p. 781.

275

(2) Sul profilo in questione, per una diversa prospettiva in giurisprudenza, sia pure minoritaria, si

veda T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 11 marzo 2010, in questa *Rivista*, 2010, 6, con nota

dell'AUTORE, *Alcune riflessioni sul rapporto tra valutazione di impatto ambientale (VIA) e*

*autorizzazione integrata ambientale (AIA), anche alla luce del D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128.*

(3) La linea seguita dall'autorità giudicante appare aderente all'orientamento giurisprudenziale

prevalente sul punto; si veda, anche, Cons. St., Sez. V, 2 ottobre 2009, n. 6009, in *Foro amm. CDS*,

2009, 10, p. 2317, il quale sottolinea che *««È ammissibile il ricorso proposto contro un atto*

*sottoposto a condizione sospensiva prima del suo verificarsi trattandosi di atto che, sebbene*

*provvisoriamente inefficace, è comunque esistente e perfetto e, come tale, potenzialmente*

*pregiudizievole per i suoi destinatari, in tema di ammissibilità del ricorso nei confronti di atti*

*soggetti alla condizione legale di efficacia del controllo successivo antecedentee»*; conf. altresì la

giurisprudenza in tema di ammissibilità del ricorso nei confronti di atti soggetti alla condizione

legale di efficacia del controllo successivo antecedente.

(4) Si veda al riguardo l'art. 10, comma 1, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Per una disamina della

normativa in questione, più approfonditamente, in questa *Rivista*, dell'AUTORE, 2010, 6, cit., e

bibliografia ivi richiamata.

(5) Da valutarsi tenuto conto della sensibilità ambientale delle aree geografiche interessate ed, in

particolare, dell'utilizzazione attuale del territorio e della sua importanza storica, culturale ed

archeologica (P. II, All. V, D.Lgs. 152/2006).

(6) A seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. 4/2008 cit. la VIA si riferisce espressamente al

progetto definitivo. Già precedentemente, la giurisprudenza aveva in ogni caso rilevato che *««È*

*illegittimo il decreto regionale di valutazione di impatto ambientale che sia stato adottato*

*successivamente all'approvazione del progetto definitivo di un'opera pubblica; ciò in quanto il*

*progetto esecutivo, che costituisce una mera ingegnerizzazione del definitivo, non può essere*

*modificato secondo prescrizioni e condizioni previste nella pronuncia di compatibilità ambientale,*

*che prevedano modifiche di sostanza del progetto definitivo, del tutto incompatibili con la natura, i*

*contenuti ed i limiti della successiva fase della progettazione esecutivaa»* (Cons. St., Sez. IV, 5

settembre 2003, n. 4970, in *Giur. it.*, 2004, 1289); conf. Cons. St., Sez. IV, 15 settembre 2010, n.

6862, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

(7) Corte Giustizia CE, Sez. II, 28 febbraio 2008, C-2/07.

276

**Archivio selezionato:** Note

**Nota a:**

T.A.R. Pescara Abruzzo, 11/03/2010, n. 167, sez. I

**Alcune riflessioni sul rapporto tra valutazione di impatto ambientale (VIA) e autorizzazione**

**integrata ambientale (AIA), anche alla luce del D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128.**

Riv. giur. ambiente 2010, 6, 997

**Stefania Guarino**

La pronuncia in esame afferma (1) la natura endoprocedimentale, e non anche provvedimentale

ossia di atto finale del procedimento del parere favorevole di valutazione di impatto ambientale

(VIA) ove esso riguardi progetti che sono assoggettati sia alla VIA sia al rilascio dell'autorizzazione

integrata ambientale (AIA) e per i quali la suddetta VIA sia di competenza della Regione.

Ciò, in quanto ai sensi dell'art. 10, D.Lgs. 152/2006, ove trattasi di progetti (nel caso di specie

impianto di smaltimento rifiuti) che sono assoggettati, al contempo, a VIA e ad AIA (2), il parere

VIA assorbe e sostituisce il provvedimento di AIA concludendo pertanto il procedimento

autorizzatorio solo nei casi in cui la valutazione in questione sia di competenza

dell'Amministrazione dello Stato (3).

Per quanto la sentenza non prenda in considerazione il relativo profilo poiché esula dalla fattispecie

concreta, vale comunque la pena aggiungere sì da fornire una ricostruzione completa del quadro

normativo che per il caso di competenza regionale, ai sensi del citato art. 10, qualora l'autorità

competente in materia di VIA coincida con quella competente al rilascio dell'AIA le Regioni

possono legiferare disponendo con propria normativa che il provvedimento di VIA faccia luogo

anche dell'AIA, sicché, a tali condizioni, il descritto assorbimento può operare pure nelle ipotesi di

progetti per i quali la valutazione di VIA spetti alla competenza della Regione.

Premesso il quadro appena illustrato, la sentenza offre l'occasione per svolgere alcune riflessioni sul

tema del raccordo tra i procedimenti VIA ed AIA, tema avvertito in tutta la sua rilevanza già nel

quadro della L. 15 dicembre 2004, n. 308, di delega legislativa in materia ambientale, in attuazione

della quale è stato emanato il Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) (4).

Successivamente, sul profilo in oggetto è intervenuto, in modo significativo, il D.Lgs. 16 gennaio

2008, n. 4, *"Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.*

*152, recante norme in materia ambientale"*, e, da ultimo, sia pure in misura più delimitata per

quanto interessa ai fini della presente indagine, anche il D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, *"Modifiche*

*ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a*

*norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69"*(5).

Può brevemente ricordarsi che il D.Lgs. 152/2006, nella sua versione originaria, all'art. 34, commi 1

e 2, lett. *f*), consentiva la sostanziale integrazione della VIA nella procedura di AIA.

Tale disposizione prevedeva, infatti, essenzialmente, la facoltà del proponente di *"ottenere che la*

*procedura di valutazione dell'impatto ambientale sia integrata nel procedimento per il rilascio*

*dell'autorizzazione integrata ambientale"* e, pertanto, ove l'interessato avesse inteso avvalersi di tale

facoltà, il procedimento AIA ne risultava sospeso in pendenza della procedura di VIA e stabiliva

che, in tali casi, l'autorità competente al rilascio dell'AIA dovesse successivamente (6) pronunciarsi

*"tenuto conto del giudizio di compatibilità ambientale emesso sul progetto dell'opera o intervento*

*per il quale detta autorizzazione è stata richiesta".*

277

È interessante sottolineare come, alla luce ed in considerazione delle finalità proprie dei due istituti,

tale integrazione aveva dato adito a dubbi di adeguatezza giuridica e logica della complessiva

impostazione, essendosi osservato che sarebbe stata maggiormente conforme alla *ratio* dei due

provvedimenti l'integrazione dell'AIA nella VIA piuttosto che il contrario.

Come opportunamente rilevato, infatti, l'Autorizzazione Integrata Ambientale *"incide sugli aspetti*

*gestionali dell'impianto"*, ossia del controllo delle emissioni inquinanti, mentre la procedura di

Valutazione di Impatto Ambientale *"investe i profili localizzativi e strutturali"*, ossia la componente

della localizzazione territoriale (7), e pertanto si colloca a monte dell'AIA, la quale piuttosto la

presuppone, e conseguentemente appariva di dubbia coerenza una soluzione giuridica volta, per così

dire, ad inserire la valutazione di VIA all'interno della procedura AIA, che ne avrebbe invece

dovuto costituire un *posterius.*

Al coordinamento tra le procedure di VIA ed AIA erano inoltre deputate alcune disposizioni

contenute nel D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 (8), recante *"Attuazione integrale della direttiva*

*96/61/CE*(9)*relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento"*(10).

La possibilità che la VIA sostituisca l'AIA (con assorbimento (11), quindi, di quest'ultimo

provvedimento nel primo) ed assuma, di conseguenza, la valenza di provvedimento autorizzatorio

del progetto, è stata introdotta per la prima volta proprio con il sopra citato D.Lgs. 4/2008, che ha

interamente riscritto la Parte II del Codice dell'ambiente; più ampiamente, peraltro, il decreto

legislativo in questione ha attribuito alla valutazione di VIA un effetto di sostituzione o di

coordinamento rispetto a tutte le autorizzazioni ambientali (12).

Come indicato, con particolare attenzione al raccordo VIA-AIA, l'art. 10 del Codice dell'ambiente,

nel testo quale modificato dal suddetto D.Lgs. 4/2008, ha previsto l'assorbimento (13) dell'AIA

nella valutazione di VIA ove si tratti di progetti assoggettati ad entrambi i procedimenti e rientranti

nella competenza statale, mentre, per il caso di competenza regionale, ha specificato la necessità

che le Regioni assicurino il coordinamento (14) della procedura AIA nell'ambito del procedimento

di VIA (15).

Si è già accennato che sull'aspetto in esame è intervenuto da ultimo anche il D.Lgs. 128/2010, il

quale con riguardo al profilo in questione ha operato più che altro al fine di maggiormente

chiarificare (16), anche sul piano espositivo, il rapporto tra VIA ed AIA, e soprattutto ha affrontato

il tema del raccordo circa i progetti per i quali la VIA non è obbligatoria ma che devono essere

sottoposti a verifica di assoggettabilità (c.d. *screening* o verifica di esclusione); nello specifico,

infatti, l'art. 10, D.Lgs. 152/2006, nel testo vigente a decorrere dal 26 agosto 2010, nel prevedere

che la VIA assorba e sostituisca l'AIA per i progetti di competenza statale, puntualizza però che ove

vengano in rilievo progetti i quali, in conformità delle disposizioni di legge, non siano assoggettati

obbligatoriamente a VIA ma debbano piuttosto essere sottoposti alla fase di verifica di

assoggettabilità, l'AIA può essere richiesta solo dopo che, espletata la detta verifica, l'autorità

competente abbia valutato di non assoggettare i progetti a VIA.

In definitiva, stante l'assorbimento dell'AIA nella VIA (che la sostituisce), si esplicita la necessità

per i progetti sottoposti sia ad AIA sia alla c.d. verifica di esclusione di attendere l'esito dello

*screening*, di modo che qualora esso disponga la necessità di assoggettare a VIA, quest'ultima

sostituirà e prenderà luogo dell'AIA, mentre ove la conclusione sia nel senso di escludere la

necessità della valutazione di VIA, allora e solo allora potrà essere presentata la richiesta di rilascio

dell'AIA.

Sotto ulteriore profilo va, infine, ricordato che la previsione normativa di un assorbimento dell'AIA

nella valutazione di VIA ha sollevato ulteriori questioni, in particolare sul piano della natura

giuridica che, in tali ipotesi, la valutazione di VIA viene ad assumere.

Non sembra potersi al riguardo dubitare e la stessa pronuncia in commento ne fornisce d'altronde

una conferma, sia pure tramite l'argomento *a contrario* che qualora la VIA sostituisca l'AIA, essa

concluda il procedimento e si configuri quindi come il provvedimento autorizzatorio; si ripropone

278

allora, e tanto più in riferimento a questi casi, il dibattuto tema circa la natura di atto a

discrezionalità tecnica (17) oppure a discrezionalità amministrativa della VIA (18).

**NOTE**

(1) E da tale qualificazione giuridica trae le relative conseguenze sotto il profilo dell'esclusione di

un'autonoma impugnabilità. Il giudice amministrativo, infatti, dopo aver puntualizzato la natura

endoprocedimentale della valutazione di VIA nella vicenda di specie, perviene a dichiarare

l'inammissibilità del ricorso in quanto proposto avverso un atto non autonomamente impugnabile.

(2) Da puntualizzare che la disposizione riguarda progetti che sono assoggettati ad autorizzazione

integrata ambientale statale (in tal senso, il richiamo all'Allegato quale operato dall'art. 10, comma

1).

(3) È interessante osservare, tuttavia, che la tesi sostenuta nella pronuncia che qui si commenta

secondo cui la valutazione di VIA nei casi in cui non assorba e sostituisca l'AIA è da considerarsi

atto non suscettibile di immediata impugnazione, non è espressione di un orientamento consolidato

in giurisprudenza.

In senso difforme, infatti, ulteriore giurisprudenza se da un lato ha escluso la ravvisabilità di un

onere, a pena di decadenza, di immediata impugnativa del parere VIA, dall'altro ha tuttavia

riconosciuto in capo all'interessato la facoltà di scelta tra la possibilità di immediata impugnazione

della valutazione di VIA e l'impugnazione successiva, ossia all'esito della definizione del

procedimento autorizzatorio, in uno con l'impugnazione del provvedimento finale.

È stato infatti evidenziato che *"La valutazione di impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare*

*l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnici scientifici, circa le ricadute*

*sull'ambiente derivanti dalla realizzazione del progetto di una determinata opera od intervento;*

*essa, ancorché positiva, non è effettivamente idonea ad esprimere un giudizio definitivo sul*

*progetto stesso, la cui realizzabilità è resa possibile solo dal rilascio della successiva*

*autorizzazione finale, la quale rappresenta il provvedimento lesivo di qualsivoglia posizione di*

*interesse contrario all'intervento. Se, pertanto, l'omessa impugnazione del provvedimento*

*autorizzatorio finale (nella specie, l'autorizzazione integrata ambientale) priva il ricorrente*

*dell'interesse a coltivare il ricorso avverso la precedente valutazione positiva di impatto*

*ambientale, nondimeno dottrina e giurisprudenza prevalenti, del tutto condivisibilmente,*

*riconoscono alla procedura diviacarattere autonomo in relazione allo specifico bene-interesse*

*protetto e attitudine ad esprimere un giudizio già di per sé potenzialmente lesivo dei valori*

*ambientali; ciò che ne giustifica l'immediata impugnabilità, secondo una prospettiva di*

*anticipazione della soglia di tutela giurisdizionale che si rivela coerente, in definitiva, con i*

*principi di derivazione comunitaria in tema di azione ambientale*. *Resta impregiudicata la facoltà*

*per gli interessati di attendere la definizione del procedimento autorizzatorio cui la valutazione di*

*impatto ambientale accede, per impugnare congiuntamente tanto l'atto conclusivo di quel*

*procedimento, quanto la pronuncia di VIA"* (T.A.R. Toscana, Sez. II, 3 marzo 2010, n. 592, in *Foro*

*amm. TAR*, 2010, p. 883).

(4) L'art. 1, comma 9, lett. *f*), L. 15 dicembre 2004, n. 308, "*Delega al Governo per il riordino, il*

*coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta*

*applicazione*", evidenziava in particolare, infatti, tra le linee-guida, la necessità di "*adottare misure*

*di coordinamento tra le procedure di VIA e quelle di IPPC nel caso di impianti sottoposti ad*

*entrambe le procedure, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni*". Sul rapporto tra VIA ed

AIA nel quadro tracciato dalla legge delega, si veda anche F. FONDERICO, *Il riordino del*

*procedimento di valutazione di impatto ambientale nella legge delega 308/2004*, in questa *Rivista*,

2005, 2, pp. 418 ss.

(5) Pubblicato sul S.O. n. 184 alla G.U. 11 agosto 2010, n. 186.

279

(6) Una volta concluso il procedimento di VIA.

(7) In tal senso, anche T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 26 novembre 2007, n. 3365, con

nota di L. FRIGERIO, *Impugnazione di atti amministrativi: legittimazione delle associazioni*

*ambientaliste e rapporto tra AIA e VIA*, in questa *Rivista*, 2008, 3-4, pp. 651 ss; sul punto, in

giurisprudenza, anche Cons. St., Sez. II, 18 giugno 2008, n. 1001, (par.), in *www.giustiziaamministrativa.*

*it*, che sottolinea come VIA ed AIA attengano ad interessi pubblici diversi, essendo

finalizzate "*l'una alla tutela dell'ambiente e l'altra alla prevenzione dell'inquinamento*".

(8) Tale decreto legislativo è stato abrogato a seguito dell'entrata in vigore (con decorrenza dal 26

agosto 2010) del già citato D.Lgs. 128/2010, che, tra le altre cose, ha inserito la disciplina dell'AIA

all'interno della Parte II del Codice dell'ambiente, e, in coerenza con ciò, ha abrogato (art. 4, comma

1, lett. *a*) il D.Lgs. 59/2005.

(9) La direttiva 96/61/CE è stata successivamente abrogata e sostituita dalla Direttiva 2008/1/CE*.*

(10) Per una dettagliata ricostruzione degli svariati profili inerenti il raccordo tra procedimento VIA

e procedimento AIA, quali delineati nel D.Lgs. 59/2005, nonché nell'ambito del D.Lgs. 152/2006,

sia nella versione originaria sia nel testo modificato dal D.Lgs. 4/2008, si veda altresì A. MARTELLI,

*Autorizzazione integrata ambientale*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di S. NESPOR-A.L.

DECESARIS, III ed., Milano, Giuffrè, 2009, pp. 537-538, che chiaramente in relazione ai casi in cui

non si ponga la questione dell'assorbimento/sostituzione di un provvedimento nell'altro bensì del

reciproco coordinamento svolge riflessioni anche sulla possibilità o meno per il provvedimento di

AIA di discostarsi da quanto stabilito nel giudizio di VIA.

(11) Non più, quindi, l'integrazione tra le due procedure ove l'interessato manifesti la volontà di

optare per tale facoltà, bensì un procedimento unitario che si conclude con l'adozione del

provvedimento di VIA sostitutivo dell'AIA.

(12) L'art. 26, D.Lgs. 152/2006, nel testo quale sostituito dal D.Lgs. 4/2008, infatti, al comma 4

disponeva (*ante* D.Lgs. 128/2010) che *"Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale*

*sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e*

*assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio*

*dell'opera o intervento inclusa, nel caso di impianti che ricadono nel campo di applicazione del*

*decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, l'autorizzazione integrata ambientale di cui al*

*medesimo decreto"*. Va sottolineato che il tenore del comma in questione risulta rimasto nella

sostanza invariato anche a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 128/2010, salvo modifiche di

ordine formale e finalizzate a raccordare la formulazione del comma con l'intervenuta abrogazione

del D.Lgs. 59/2005.

(13) È opportuno ricordare che la direttiva n. 85/337/CEE *"concernente la valutazione dell'impatto*

*ambientale di determinati progetti pubblici e privati"*, all'art. 2, par. 2 *bis* (introdotto con la direttiva

97/11/CE), afferma che gli Stati membri possono prevedere una procedura unica per soddisfare i

requisiti della direttiva sulla VIA e della direttiva sull'AIA.

In linea con la prospettiva così delineata, l'art. 10, D.Lgs. 152/2006, nel testo modificato dal D.Lgs.

4/2008, stabilisce che nei casi in cui il provvedimento di VIA faccia luogo dell'AIA lo studio di

impatto ambientale e gli elaborati progettuali contengono altresì le informazioni previste dalla

disciplina in materia di procedura AIA e il provvedimento finale contiene, del pari, anche le

condizioni e le misure supplementari indicate dalla normativa AIA. Tale impostazione ha rinvenuto

poi un adeguato completamento nelle modifiche di recente apportate per effetto del D.Lgs.

128/2010. Ed infatti il comma 1 *ter*, introdotto nell'art. 10 proprio da questo decreto, colmando una

precedente carenza, ha aggiunto la previsione per cui nei casi in cui il provvedimento di VIA

assorba e sostituisca l'AIA, altresì il monitoraggio e i controlli successivi al rilascio del

provvedimento di VIA devono avvenire anche con le modalità prescritte dalle disposizioni relative

al provvedimento AIA.

280

(14) Si recupera, in tal senso, il modello dell'integrazione tra i due procedimenti, ma non più in

termini di integrazione della VIA nell'AIA quanto, più correttamente, dell'AIA all'interno della

procedura VIA.

(15) Sempre l'art. 10 prevede, poi, come già rilevato *supra* nel testo, la possibilità che le Regioni

legiferino introducendo l'effetto assorbente della VIA rispetto all'AIA anche per i progetti la cui

valutazione rientri nella propria competenza, a condizione che l'autorità competente in materia di

VIA coincida con quella competente per il rilascio dell'AIA.

(16) Sulle modifiche apportate dal D.Lgs. 128/2010 con riguardo al profilo oggetto dell'analisi, si

veda anche *supra*, nota 13.

(17) Sulla natura tecnica della discrezionalità, da segnalare Cons. St., Sez. VI, 30 gennaio 2004, n.

316, in *Foro amm*. *CdS*, 2004, p. 193, alla cui stregua "*In tema di valutazione dell'impatto*

*ambientale il potere della amministrazione, più che da vera e propria discrezionalità*

*amministrativa, appare caratterizzato da discrezionalità tecnica"*.

(18) Nel segno del riconoscimento (anche) di una componente di discrezionalità amministrativa,

Cons. St., Sez. V, 22 giugno 2009, n. 4206, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui*"La*

*valutazione dell'impatto ambientale non costituisce un mero giudizio tecnico, suscettibile in quanto*

*tale di verificazione sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta profili*

*particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli*

*interessi pubblici in rilievo, apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in*

*ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti in cui è evidente lo sconfinamento del potere*

*discrezionale riconosciuto all'amministrazione"*; ravvisano nella valutazione di VIA l'espressione

(anche) di un momento di comparazione ponderata di interessi concorrenti, del pari, Cons. St., 21

novembre 2007, n. 5910, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 3153, Cons. St., Sez. VI, 17 maggio 2006, n.

2851, in *Foro amm. CdS*, 2006, p. 1532, Cons. St., Sez. VI, 4 aprile 2005, n. 1462, in *Foro amm.*

*CdS*, 2005, p. 1163, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 13 giugno 2007, n. 5403, in *Foro amm. TAR*, 2007,

p. 2046). Sul tema, altresì F. FONDERICO, cit., in questa *Rivista*, 2005, 3-4, pp. 433-436.

281

**Archivio selezionato:** Note

**Nota a:**

T.A.R. Trieste Friuli Venezia Giulia, 27/10/2011, n. 488, sez. I

**Coordinamento tra la disciplina sulle discariche (D.Lgs. 36/2003) e quella sull'autorizzazione**

**integrata ambientale**

Riv. giur. ambiente 2012, 2, 263

**Federico Vanetti**

Il caso considerato dalla sentenza in commento, sebbene consideri una norma regionale ormai

abrogataa (1), offre uno spunto di riflessione in merito al coordinamento tra la specifica disciplina

sulle discariche (D.Lgs. 36/2003) e quella, invece, prevista per l'autorizzazione integrata ambientale

(ora D.Lgs. 152/2006).

Il legislatore nazionale, con il D.Lgs. 36/2003, ha fissato i requisiti tecnici e gli obiettivi per

l'autorizzazione e l'esercizio delle discariche, stabilendo che le discariche esistenti e autorizzate

prima dell'entrata in vigore del decreto stesso, potessero continuare a ricevere rifiuti fino al 31

dicembre 2006, salva la necessità di presentaree (2) un piano di adeguamento dell'impianto ai nuovi

criteri e obiettivi.

Tale piano, dunque, sarebbe dovuto essere valutato, approvato e, comunque, ultimato entro e non

oltre il 16 luglio 20099 (3).

L'art. 10 del D.Lgs. 36/2003, quindi, prevedeva espressamente che il provvedimento di

autorizzazione della discarica rilasciato ai sensi degli artt. 27 e 28 del D.Lgs. 22/1997 (oggi artt. 208

e 209 del D.Lgs. 152/2006) costituisse anche autorizzazione ai sensi del D.Lgs. 372/1999 allora

fonte normativa di riferimento per l'autorizzazione integrata ambientale.

In un primo momento, dunque, l'autorizzazione all'esercizio della discarica assorbiva in sé anche

l'AIAA (4).

Senonché, nelle more del periodo transitorio per l'adeguamento delle discariche esistenti, anche la

disciplina AIA veniva riformata dal D.Lgs. 59/2005 che, da un lato, richiamava espressamente i

criteri tecnici dettati dal D.Lgs. 36/2003 quali riferimento per le migliori tecnologie disponibili

(BAT)) (5), dall'altro, conteneva anch'esso una specifica norma di coordinamento con le altre

autorizzazioni ambientali.

In particolare, secondo l'art. 1, comma 4, del D.Lgs. 59/2005 ««*per gli impianti nuovi o sottoposti a*

*modifiche sostanziali che svolgono attività di cui all'allegato 1 del presente decreto, il*

*procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale garantisce contestualmente, ove*

*ne ricorrano le fattispecie, l'osservanza di quanto previsto dall'art. 27, commi 5 e 6 del D.Lgs.*

*22/1997*7».

La sopravvenuta disciplina AIA, dunque, sovvertiva la gerarchia tra le due diverse autorizzazioni

ambientali, prevedendo che quella integrata assorbisse quella all'esercizio della discarica.

La sentenza in commento che come detto si basa su una norma regionale abrogata solo nel 20100

(6), desta comunque qualche perplessità in quanto omette di considerare le norme nazionali di

coordinamento delle due discipline sopra richiamate, ma fonda le proprie conclusioni su una

interpretazione ««logica-temporalee» dei fatti.

282

Secondo il T.A.R., infatti, poiché il mancato adeguamento della discarica avrebbe dovuto

comportare la chiusura della stessa, tale adeguamento non poteva che avvenire prima del rilascio

dell'AIA e, quindi, non poteva che rappresentare un pre-requisito per poter ottenere la stessa.

Il T.A.R., tuttavia, non considera che nel periodo transitorio di adeguamento degli impianti (e

quindi prima della eventuale chiusura delle discariche non adeguate), le due procedure

amministrative (adeguamento e AIA) potevano anche coesistere e sovrapporsi e che dopo l'entrata

in vigore del D.Lgs. 59/2005, che aveva abrogato l'art. 10 del D.Lgs. 36/2003 e invertito il rapporto

tra le due autorizzazioni, il procedimento per il rilascio dell'AIA avrebbe anche potuto assorbire il

processo di adeguamento dell'impianto.

L'adeguamento della discarica, dunque, sarebbe potuto anche avvenire nell'ambito e/o nel contesto

della procedura di autorizzazione integrata ambientale.

Tale conclusione, trova conferma anche nella disciplina oggi vigente che ha definitivamente

chiarito il rapporto tra le due autorizzazioni in esame.

L'art. 29 *quater*, comma 11 del D.Lgs. 152/2006 (per come recentemente modificato dal D.Lgs.

128/2010), infatti, prevede espressamente che ««*le autorizzazioni integrate ambientali, rilasciate ai*

*sensi del presente decreto, sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni riportate nell'elenco*

*dell'allegato IX, secondo le modalità e gli effetti previsti dalle relative norme settoriali*i».

Tra queste autorizzazione, è ricompresa espressamente anche quella ai sensi dell'art. 208 del

medesimo D.Lgs. 152/2006, relativa agli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, tra cui

rientrano anche le discariche.

Anche la normativa vigente, dunque, conferma la ««prevalenzaa» dell'AIA rispetto

all'autorizzazione per l'apertura e gestione delle discariche, con il che il procedimento relativo alla

prima autorizzazione può assorbire quello relativo alla seconda.

**NOTE**

(1) L'art. 20 della L.R. del Friuli-Venezia Giulia 25/2005, con riferimento all'AIA, prevedeva che

««*nelle more del completamento delle procedure per il trasferimento delle procedure*

*amministrative al sistema delle autonomie locali, ai sensi della legge regionale 15 maggio 2001, n.*

*15, nonché in attesa del riordino della disciplina legislativa regionale in materia di gestione dei*

*rifiuti e in sede di prima applicazione delle disposizioni del D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59,*

*costituiscono autorizzazione integrata ambientale, limitatamente alle discariche di rifiuti di cui al*

*D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, i provvedimenti autorizzatori di cui all'art. 5, commi 12 e 17, del*

*decreto del Presidente della Giunta regionale 2 gennaio 1998, n. 01/Pres., nonché all'art. 23*

*comma 1* bis *della L.R. 7 settembre 1987, n. 30, a condizione che alla Conferenza Tecnica di cui*

*all'art. 6 del decreto medesimo, partecipi la struttura regionale competente in materia di*

*autorizzazione integrata ambientale*e». Tale norma, dunque, prevedeva che l'autorizzazione per

l'esercizio della discarica potesse assumere anche valore di AIA. Tale specifica disciplina locale

aveva trovato conferma anche nella giurisprudenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia (sent. n.

136/2007), secondo cui ««*il provvedimento rilasciato nel Friuli-Venezia Giulia a seguito della*

*conferenza tecnica che esprime parere favorevole per l'approvazione di impianti di recupero o*

*smaltimento di rifiuti può, in base al sopravvenuto art. 20 L.R. 18 agosto 2005, n. 25 assumere*

*anche il valore di autorizzazione integrata ambientale le volte che a detta conferenza partecipi il*

*servizio regionale della tutela da inquinamento atmosferico, acustico e ambientale, in modo che la*

*conferenza si esprima anche con l'avviso dell'organo regionale competente*e». Il citato articolo 20

della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 25/2005, tuttavia, è stato abrogato dall'art. 120 della

L.R. del Friuli-Venezia Giulia 17/2010 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2010).

(2) Entro sei mesi dall'entrata in vigore del D.Lgs. 36/2003.

283

(3) Per le discariche di rifiuti pericolosi autorizzate tra il 16 luglio 2001 e il 23 marzo 2003, il

termine di ultimazione dei lavori non poteva essere successivo al 1º ottobre 2008.

(4) In tale contesto normativo, era stato concepito l'art. 20 della L.R. Friuli-Venezia Giulia 25/2005.

(5) L'art. 4 comma 4, infatti, prevedeva che ««*per le discariche di rifiuti da autorizzare ai sensi del*

*presente decreto, si considerano soddisfatti i requisiti tecnici di cui al presente decreto se sono*

*soddisfatti i requisiti tecnici di cui al D.Lgs. 13 gennaio, n. 36*6».

(6) Si porrebbe il problema di comprendere quale dovesse essere la sorte della previsione regionale

a fronte della modifica della norma nazionale. Il punto, desta non poche problematiche di

costituzionalità e riparto di competenza legislativa. Si ritiene che la norma regionale dovrebbe

recedere rispetto a quella nazionale.

**Utente:** CAMERA DEI DEPUTATI camer1014 Tutti i diritti riservati - © copyright 2012 - Dott.

A. Giuffrè Editore S.p.A.

284

SENTENZA N. 85

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano

SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe

FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta

CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231

(Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante

disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi

di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) – recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge

3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di

occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come

convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – promossi dal

Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza del 22 gennaio

2013 e dal Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza del 15 gennaio 2013, iscritte,

rispettivamente, ai nn. 19 e 20 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale

della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell’anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Bruno Ferrante nella qualità di Presidente del consiglio di

amministrazione e legale rappresentante di Ilva S.p.A., nonché gli atti di intervento della

Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus, di Angelo, Vincenzo

e Vittorio Fornaro, della Confederazione Generale dell’Industria Italiana (Confindustria), della

Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane, nonché del Presidente del Consiglio dei

ministri;

udito nell’udienza pubblica del 9 aprile 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Luisa Torchia, Francesco Mucciarelli e Marco De Luca per Bruno Ferrante, nella

qualità di Presidente del consiglio di amministrazione e legale rappresentante di Ilva S.p.A.,

Francesca Fegatelli per l’Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia)

Onlus, Sergio Torsella per Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, Giuseppe Pericu per la

285

Confederazione Generale dell’Industria Italiana (Confindustria) e per Federacciai - Federazione

Imprese Siderurgiche Italiane, nonché gli avvocati dello Stato Maurizio Borgo e Gabriella Palmieri

per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato, con

ordinanza depositata in data 22 gennaio 2013 (r.o. n. 19 del 2013), questioni di legittimità

costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (Conversione in legge, con

modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della

salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di

interesse strategico nazionale) – recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207

(Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi

di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con modificazioni,

dall’art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – in relazione agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24,

primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104,

107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

All’art. 1 del citato d.l. n. 207 del 2012 è previsto che, presso gli stabilimenti dei quali sia

riconosciuto l’interesse strategico nazionale e che occupino almeno duecento persone, l’esercizio

dell’attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell’occupazione e della

produzione, possa continuare per un tempo non superiore a 36 mesi, anche nel caso sia stato

disposto il sequestro giudiziario degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una

Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più

adeguata tutela dell’ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

Al successivo art. 3 è stabilito che l’impianto siderurgico Ilva di Taranto costituisce stabilimento di

interesse strategico nazionale a norma dell’art. 1, che l’AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre

2012 produce gli effetti autorizzatori previsti dal citato art. 1, che la società indicata è reimmessa

nel possesso degli impianti e dei beni già sottoposti a sequestro dell’autorità giudiziaria e che i

prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del

decreto-legge, possono essere commercializzati dall’impresa.

1.1.– Dopo aver premesso d’essere investito di due richieste del pubblico ministero, relativamente a

beni in attuale condizione di sequestro, il rimettente illustra anzitutto la sequenza dei provvedimenti

cautelari succedutisi nel giudizio a quo.

Il 25 luglio 2012, su richiesta della locale Procura della Repubblica, lo stesso giudice a quo aveva

disposto l’applicazione di misure cautelari personali e reali con riguardo a delitti realizzati, secondo

l’ipotesi accusatoria, nella gestione dell’impianto siderurgico dell’Ilva S.p.A. di Taranto.

Si procedeva in particolare, nei confronti di amministratori e dirigenti della società, con riguardo a

reati ambientali integrati mediante emissioni nocive nell’atmosfera di polveri e gas (artt. 81 e 110

del codice penale; artt. 24 e 25 del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, recante «Attuazione delle

direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità

dell’aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti

industriali, ai sensi dell’art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183»; artt. 256 e 279 del decreto

legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»). Si procedeva, inoltre,

286

riguardo ad ipotesi di concorso nei reati (talvolta continuati) di cui agli artt. 434 (Crollo di

costruzioni o altri disastri dolosi), 437 (Rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli

infortuni sul lavoro), 439 (Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari), 635

(Danneggiamento), 639 (Deturpamento e imbrattamento di cose altrui), 674 (Getto pericoloso di

cose) del codice penale.

I provvedimenti cautelari erano stati adottati in base ad un complesso di risultanze, comprese due

perizie assunte in regime di incidente probatorio (l’una a carattere chimico-ambientale e l’altra a

carattere medico-epidemiologico).

Il rimettente segnala che i provvedimenti in questione sono divenuti inoppugnabili, perché

confermati dal tribunale del riesame con due distinte ordinanze, una delle quali posta ad oggetto di

un ricorso per cassazione poi respinto (è il caso delle misure restrittive personali), e l’altra neppure

impugnata (è il caso delle misure reali).

1.1.1.– La misura cautelare del sequestro preventivo aveva riguardato ampie porzioni dello

stabilimento siderurgico di Taranto, senza facoltà d’uso per il gestore, con la nomina concomitante

di un collegio di custodi, il cui mandato non comprendeva la continuazione dell’attività produttiva,

ma piuttosto l’avvio delle operazioni necessarie alla chiusura dell’impianto in condizioni di

sicurezza. Il rimettente segnala come il Tribunale del riesame, pur avendo parzialmente modificato

il provvedimento, avesse confermato la necessità di una immediata interruzione dell’attività nelle

cosiddette «aree a caldo», subordinando l’ipotetica loro ripresa ad una futura autorizzazione,

condizionata dalla puntuale esecuzione degli interventi prospettati dai periti nell’ambito

dell’incidente probatorio assunto nel giudizio principale, e dall’instaurazione di un sistema di

monitoraggio delle emissioni. Il Tribunale dunque, sempre secondo il rimettente, aveva chiaramente

disposto la “sottrazione” al gestore della disponibilità degli impianti, consentendo l’attuazione di

interventi «all’esclusivo fine della eliminazione della situazione di pericolo».

Riguardo al sequestro degli impianti, erano poi intervenute alcune ordinanze di rigetto delle

richieste di revoca o, in subordine, di autorizzazione a proseguire le attività produttive.

Lo stesso giudice a quo, con decreto del 22 novembre 2012, aveva disposto anche il sequestro «del

prodotto finito e/o semilavorato» giacente nelle aree di stoccaggio dello stabilimento Ilva e

realizzato in epoca successiva al sequestro degli impianti di produzione. La misura era stata

applicata anzitutto nella prospettiva della confisca, a norma dell’art. 240, primo comma, cod. pen. e

dell’art. 321, comma 1, del codice di procedura penale, trattandosi del prodotto della condotta

illecita consistita nella «imperterrita» prosecuzione dell’attività industriale inquinante nonostante

l’esplicito divieto posto dai provvedimenti giudiziari. In secondo luogo, la cautela era stata adottata,

in applicazione del comma 1 dell’art. 321 cod. proc. pen., per il perseguimento delle finalità di

prevenzione tipiche della fattispecie cautelare.

Sempre in data 22 novembre 2012 era stata emessa anche una nuova ordinanza applicativa di

misure personali. Al novero dei reati già contestati in precedenza si era aggiunto quello di

associazione per delinquere (art. 416, commi primo e secondo, cod. pen.).

1.1.2.– Poste le premesse indicate, il Giudice rimettente riferisce d’avere ricevuto il 4 gennaio 2013,

in relazione al sequestro dell’impianto industriale, una richiesta del pubblico ministero, volta in

sostanza ad «adeguare» il titolo cautelare alle novità normative nel frattempo intervenute, con una

contestuale sollecitazione a rimettere gli atti alla Corte costituzionale per l’asserito contrasto tra gli

artt. 1 e 3 della legge n. 231 del 2012 (recte, d.l. n. 207 del 2012) e numerosi parametri

costituzionali.

287

Secondo la Procura, la cui richiesta è oggetto di una estesa e testuale citazione adesiva da parte del

rimettente, l’Ilva non avrebbe dovuto, dopo il sequestro, proseguire l’attività produttiva, ma semmai

cooperare alla realizzazione degli interventi tecnici necessari per la messa in sicurezza degli

impianti. Il portato essenziale del sopravvenuto decreto-legge consisterebbe invece

nell’autorizzazione a proseguire l’attività produttiva, dannosa per la salute e per l’ambiente,

nonostante la condizione di sequestro in atto, previa adozione delle sole misure previste nell’AIA

rilasciata, in sede di riesame, il 26 ottobre 2012. La disciplina avrebbe quindi privato i custodi

giudiziari della loro funzione essenziale, cioè quella di gestire l’impianto al fine di realizzare tutti

gli interventi utili alla prevenzione delle emissioni pericolose. Di qui la richiesta di revocare la

designazione dei citati custodi. Più in generale, avendo la Procura reimmesso la proprietà dell’Ilva

nel possesso degli impianti, con la conseguente possibilità di produrre e commercializzare materiale

realizzato nelle parti «a caldo» dello stabilimento, il giudice procedente è stato sollecitato ad

«adeguare» lo statuto dei beni in sequestro, concedendo la facoltà d’uso dei medesimi.

Contestualmente, e come anticipato, il pubblico ministero ha chiesto sollevarsi varie questioni di

legittimità costituzionale della normativa sopravvenuta.

1.1.3.– La seconda delle richieste presentate al giudice rimettente dalla locale Procura della

Repubblica, in data 4 gennaio 2013, ha per oggetto la reiezione dell’istanza con la quale il legale

rappresentante dell’Ilva ha sollecitato la «restituzione» dei prodotti in sequestro, per effetto di

quanto disposto dal comma 3 dell’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito dalla legge n. 231

del 2012.

Il pubblico ministero ha espresso il proprio avviso contrario all’accoglimento della domanda, sul

presupposto che la commercializzazione del prodotto da parte dell’Ilva implicherebbe

l’irrimediabile dispersione della cosa in sequestro. Al tempo stesso, la Procura procedente ha

nuovamente sollecitato la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

1.2.– Il giudice rimettente propone molteplici questioni di legittimità in merito agli artt. 1 e 3 del d.l.

n. 207 del 2012, sia mediante il richiamo alle osservazioni svolte nelle richieste sulle quali è

chiamato a provvedere, sia mediante lo sviluppo di argomentazioni proprie.

Secondo la prospettazione del pubblico ministero, la disciplina censurata consentirebbe ad una

determinata impresa, nonostante la connotazione penalmente illecita dell’attività, di proseguire per

36 mesi la propria produzione, in palese violazione dell’art. 3 Cost. Ciò sulla base di un

provvedimento amministrativo – la qualifica di «stabilimento di interesse strategico nazionale» – i

cui presupposti non sarebbero delineati dalla legge con la necessaria precisione.

La normativa in questione avrebbe «espropriato» la funzione giurisdizionale, vanificando l’efficacia

dei provvedimenti cautelari adottati e precludendo l’adozione di nuove cautele, a fronte della

perdurante attività illecita, quand’anche la stessa producesse effetti lesivi «non previsti dalle misure

indicate nell’autorizzazione integrata ambientale». Di fatto – e sebbene non possa parlarsi di

«giudicato» in senso proprio – il legislatore sarebbe intervenuto a modificare un atto dell’autorità

giudiziaria senza mutare il quadro normativo di riferimento, dando vita ad una legge provvedimento

fuori dai casi ritenuti ammissibili dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 267 del

2007). Di qui la violazione degli artt. 101, 102, 103 e 104 Cost.

Al tempo stesso, l’ostacolo frapposto al perseguimento dei reati implicherebbe la violazione degli

artt. 25 e 27 Cost. In particolare, stabilendo «come unica sanzione», nel caso di inadempienze alle

prescrizioni dell’AIA, una pena amministrativa pari ad una quota del fatturato, la disciplina

censurata sottrarrebbe i fatti illeciti alla cognizione del loro «giudice naturale», e nel contempo

288

interverrebbe «a vanificare il principio di responsabilità penale personale in capo agli autori dei

reati commessi» nei tre anni successivi al rilascio dell’AIA.

La preclusione, inoltre, investirebbe il diritto delle persone offese ad ottenere, secondo il disposto

dell’art. 24 Cost., tutela giudiziale per la propria salute, compromessa dalle emissioni perduranti di

sostanze tossiche, discriminando i cittadini interessati rispetto ad ogni altro danneggiato da reato

(art. 3 Cost.).

La disciplina censurata, sempre secondo l’opinione fatta propria dal giudice a quo, non

realizzerebbe un bilanciamento ragionevole tra il diritto alla salute ed all’ambiente salubre da un

lato ed il diritto all’iniziativa economica dall’altro (con conseguente violazione degli artt. 2, 9, 32 e

41 Cost.). Neutralizzando ogni possibilità di intervento inibitorio sull’ipotetica continuazione delle

attività delittuose (la stessa violazione dell’AIA implicherebbe una sanzione pecuniaria, ma non

legittimerebbe la revoca dell’autorizzazione prima di 36 mesi), la legge sarebbe intervenuta ad

annullare uno degli interessi in conflitto a favore dell’altro. In pratica, pagando una «tassa» pari al

10% del fatturato dell’ultimo anno (una legittimazione a «pagare la possibilità di inquinare»),

l’impresa interessata acquisterebbe una sorta di immunità per il triennio successivo al riesame

dell’autorizzazione. L’effetto non sarebbe escluso dalla clausola di salvezza delle ulteriori norme

sanzionatorie (anche penali) inserita in apertura del comma 3 dell’art. 1 del d.l. n. 207 del 2012,

perché nessuna delle relative sanzioni sarebbe applicabile prima della fine del triennio.

Da ultimo, la parziale coincidenza dei parametri nazionali con gli strumenti sovranazionali di

garanzia dei diritti implicherebbe, sempre secondo la Procura e lo stesso giudice rimettente, la

violazione del primo comma dell’art. 117 Cost., avuto riguardo anzitutto agli artt. 3 e 35 della Carta

dei diritti fondamentali dell’Unione europea, e poi all’art. 191 del Trattato sul funzionamento

dell’Unione europea (TFUE), ove è fissato il principio di precauzione (disatteso nella specie oltre la

soglia del rischio, fino alla certezza, asseritamente acquisita, di danni alla salute). Nel contempo,

l’ingiustificata interferenza con il procedimento cautelare in corso comporterebbe una violazione

dell’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali,

sub specie di lesione del diritto ad un equo processo.

1.3.– Prima di procedere all’ulteriore esposizione dei motivi di asserito contrasto tra le norme

censurate e la Costituzione, il giudice a quo specifica che le questioni prospettate dal pubblico

ministero sarebbero rilevanti ai fini della decisione da assumere sulle relative richieste.

Per quanto attiene agli impianti in sequestro, la disciplina censurata non varrebbe a determinare una

revoca della cautela, quanto piuttosto ad imporre il rilascio di una facoltà d’uso, come richiesto dai

magistrati inquirenti.

Anche riguardo ai prodotti sequestrati, la normativa in questione (e segnatamente il comma 3

dell’art. 3, come modificato in sede di conversione) lascerebbe inalterato nella forma il vincolo

cautelare, pur legittimando l’Ilva a commercializzare le merci.

La perdurante «efficacia» dei provvedimenti di sequestro imporrebbe – secondo il rimettente – la

soluzione delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dal pubblico ministero.

1.4.– Come si è detto, il giudice a quo condivide le censure prospettate nelle richieste sottoposte alla

sua valutazione, aggiungendone di ulteriori, sia sotto il profilo argomentativo, sia

nell’individuazione dei parametri costituzionali di riferimento.

289

1.4.1.– Secondo il rimettente, la normativa de qua avrebbe dato vita ad una «legge provvedimento»

(sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 137 e n. 94 del 2009, n. 267 del 2007), con

lesione del principio di separazione tra i poteri e violazione dell’obbligo costituzionale di prevenire

e reprimere i reati (sono citate, a quest’ultimo proposito, le sentenze n. 88 del 1991 e n. 34 del

1973).

Gli artt. 1 e 3 del decreto-legge consentirebbero la prosecuzione dell’attività, da parte del gestore

privato, nonostante la permanenza del sequestro, a prescindere dalla qualità del reato commesso

(eventualmente suscettibile di reiterazione), e per effetto di un atto dell’autorità amministrativa

adottabile anche dopo il sequestro. In questa situazione, la perdurante violazione della legge penale

non potrebbe essere fronteggiata da provvedimenti cautelari dell’autorità giudiziaria, e le misure già

in corso di esecuzione perderebbero la funzione preventiva ad esse tipicamente assegnata. Il

Presidente del Consiglio dei ministri, attribuendo, con un proprio decreto, la qualifica di

«stabilimento di interesse strategico nazionale» (art. 1, comma 1, del d.l. n. 207), avrebbe la

possibilità di vanificare cautele in atto e di inibire nuove misure di protezione degli interessi tutelati

dalla legge penale, con riguardo a specifici casi. Ciò sarebbe stato già ritenuto illegittimo dalla

giurisprudenza costituzionale, posto che l’effettività della giurisdizione è il portato del primo

comma dell’art. 24 Cost., e «non può essere elusa o condizionata da valutazioni amministrative di

opportunità» (è citata la sentenza n. 321 del 1998).

Il contrasto col principio di separazione tra i poteri non verrebbe meno nell’art. 3 del decreto-legge,

ove la qualificazione di stabilimento di interesse strategico è attribuita agli impianti di Taranto

dell’Ilva direttamente dalla legge. La giurisprudenza costituzionale, pur configurando

l’ammissibilità di leggi provvedimento, l’avrebbe subordinata non solo all’osservanza dei principi

di ragionevolezza e non arbitrarietà, ma anche all’integrità della «funzione giurisdizionale in ordine

alla decisione delle cause in corso» (sono citate le sentenze n. 137 e n. 94 del 2009, n. 241 del 2008,

n. 267 del 2007, n. 492 del 1995). Con la precisazione che il risultato di interferenza deve essere

valutato in «considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la

disposizione censurata», dato che questi fattori potrebbero svelare la finalità indebita, anche oltre il

dato formale (sentenza n. 267 del 2007). La funzione giurisdizionale sarebbe vulnerata non solo

dagli interventi sul giudicato, ma anche per effetto di una «legge intenzionalmente diretta ad

incidere su concrete fattispecie sub iudice» (sentenza n. 397 del 1994; sono citate, nel medesimo

contesto, anche le sentenze n. 22 del 2009, n. 413 del 2008, n. 352 del 2006, n. 374 del 2000, n. 183

del 1987).

Nel caso di specie la legge sarebbe stata piegata, in modo intenzionale, ad una funzione di

sostanziale revoca dei provvedimenti di sequestro specificamente assunti nei confronti dell’Ilva,

quasi che il legislatore possa atteggiarsi a giudice di grado superiore (e possa agire dunque, sul caso

concreto, lasciando inalterata la base normativa sulla quale si fondano i provvedimenti «revocati»).

La «facoltà d’uso» della cosa sottoposta a sequestro sarebbe logicamente concepibile solo quale

effetto d’una specifica valutazione giudiziale del singolo caso, mentre, riguardo agli impianti

dell’Ilva, è stata imposta a livello legislativo. Analogamente, la commercializzazione dei prodotti in

sequestro, autorizzata con legge, varrebbe a vanificare ogni utilità «conservativa» della cautela in

vista della confisca.

Per i profili indicati, la disciplina censurata risulterebbe lesiva del principio di separazione tra i

poteri (artt. 102, «101/104», 107 e 111 Cost.), ed in contrasto con il dovere costituzionale di

repressione dei reati, con violazione degli artt. 25, 27 e 112 Cost.

290

Gli stessi parametri sarebbero vulnerati anche con riguardo alla impossibilità di prevenire e

reprimere reati futuri, sganciati dalle prescrizioni dell’AIA, inevitabilmente connessi alla

prosecuzione dell’attività produttiva. L’autorizzazione legislativa a condurre lo stabilimento per 36

mesi equivarrebbe ad una «sospensione della effettività della tutela giurisdizionale dei beni,

costituzionalmente rilevanti, lesi dai reati», con l’implicita violazione del primo comma dell’art. 24

Cost., visto che le istanze private di tutela del diritto fondamentale alla salute non potrebbero

trovare alcuna rispondenza in provvedimenti giudiziari.

1.4.2.– Con riguardo alla disposizione di cui al comma 2 dell’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, il

rimettente prospetta l’ulteriore violazione dell’art. 113 Cost. Infatti la norma, stabilendo che l’AIA

rilasciata all’Ilva nell’ottobre del 2012 integra il provvedimento di riesame previsto dal comma 1

dell’art. 1, ha sostituito la legge ad un provvedimento amministrativo, nei confronti del quale

sarebbe stata ammissibile l’ordinaria tutela giurisdizionale, secondo quanto garantisce, appunto,

l’art. 113 Cost. In questa situazione, per altro verso, si determinerebbe una ingiustificata

discriminazione tra gli impianti per i quali il provvedimento deve essere assunto in sede

amministrativa e gli stabilimenti dell’Ilva.

1.4.3.– Tornando a trattare, in generale, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge, il giudice a quo riprende

le censure prospettate dal pubblico ministero relativamente a plurime violazioni dell’art. 3 Cost. A

parità di emissioni inquinanti, le aziende qualificate di «interesse strategico nazionale», secondo

criteri oltretutto generici, godrebbero di una legittimazione a proseguire l’attività, a differenza di

aziende che non abbiano ottenuto la medesima qualificazione. La discriminazione si riprodurrebbe

tra le vittime delle attività illecite, con l’ulteriore effetto, per quelle interessate dalle emissioni

dell’azienda legittimata a proseguire l’attività, di una compressione del diritto di agire in giudizio

per la tutela del proprio interesse (art. 24 Cost.).

Il principio di uguaglianza sarebbe violato, nello specifico, anche dal comma 3 dell’art. 3, riguardo

alla possibilità di commercializzare il prodotto dell’attività illecita, che non varrebbe per aziende

diverse il cui prodotto fosse sottoposto a sequestro. Nella parte relativa alle merci realizzate prima

dell’entrata in vigore del decreto-legge, tra l’altro, la disposizione che vanifica il sequestro in atto

sarebbe applicabile alla sola società Ilva, introducendo un ulteriore e specifico fattore di

ingiustificata discriminazione.

1.4.4.– La disciplina censurata, secondo il rimettente, realizzerebbe anche una violazione del

principio personalistico e del principio «solidaristico-sociale».

La Costituzione mette in primo piano i diritti fondamentali della persona umana, sottratta nella sua

dignità e nella sua condizione di parità giuridica ad ogni possibile strumentalizzazione, anche se

finalizzata all’affermazione di interessi costituzionalmente apprezzabili (artt. 2 e 3 Cost.). Tra i

diritti fondamentali della persona v’è senz’altro quello alla salute (art. 32 Cost.), che nella sua

dimensione sociale esprime un diritto alla salubrità dell’ambiente (artt. 2, 9 e 32 Cost.; è citata la

sentenza della Corte costituzionale n. 365 del 1993). Per altro verso, in attuazione del principio

«solidaristico-sociale», l’iniziativa economica privata non può svolgersi in modo dannoso per la

sicurezza delle persone (art. 41 Cost.).

Al fine dichiarato di salvaguardare i livelli occupazionali – interesse che, secondo il rimettente,

deve essere perseguito nei limiti imposti dall’esigenza di garantire i diritti inviolabili sopra indicati

– il d.l. n. 207 del 2012 avrebbe determinato la completa soccombenza del diritto alla salute ed

all’ambiente salubre. Infatti, per quanto il preambolo del provvedimento si riferisca all’esigenza di

rimuovere immediatamente «le condizioni di criticità esistenti» in punto di sicurezza degli impianti,

gli artt. 1 e 3 non condizionano affatto la ripresa della produzione alla realizzazione effettiva degli

291

interventi necessari allo scopo, stabilendo anzi, esplicitamente, che le prescrizioni dell’AIA

riesaminata vengano adempiute nel corso di 36 mesi. Dunque – secondo il rimettente – la

produzione sarebbe ripresa nelle identiche condizioni in cui aveva dovuto essere interrotta per

l’illecito danno recato all’ambiente, alle cose ed alle persone. Né potrebbe riconoscersi una qualche

efficacia alla previsione sanzionatoria di cui al comma 3 dell’art. 1, che riguarda la mancata

osservanza delle prescrizioni impartite in sede di riesame dell’AIA, visto che la tempistica per

l’adempimento sarebbe del tutto assente. Nel contempo, la legge avrebbe paralizzato ogni nuovo

intervento cautelare dell’autorità giudiziaria.

Le prescrizioni censurate, secondo il giudice a quo, svelerebbero l’intento del Governo e del

Parlamento di consentire “comunque” che la produzione dell’Ilva prosegua per tre anni, quali che

siano gli effetti sull’ambiente. Ulteriori indicazioni circa la ratio legis si rinverrebbero nell’omessa

previsione di garanzie finanziarie a carico della società, per gli interventi di risanamento e per il

pagamento dell’eventuale sanzione pecuniaria.

Il rimettente si chiede se il diritto alla salute sia realmente suscettibile di un bilanciamento e, in caso

di risposta affermativa, quale sia il criterio utile ad individuare una soglia di ragionevolezza, sotto il

profilo qualitativo e quantitativo. A motivare implicitamente la risposta negativa, vengono trascritti

ampi stralci della Relazione (approvata il 17 ottobre 2012) della Commissione parlamentare di

inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, ove si afferma, per un verso, che nessun

interesse di carattere economico-produttivo potrebbe legittimare la lesione del diritto alla salute, e,

per l’altro verso, che una lesione siffatta sarebbe già stata irrimediabilmente recata alla popolazione

di Taranto e soprattutto ai bambini di quella comunità.

1.4.5.– Ancora una volta riprendendo le eccezioni prospettate dal pubblico ministero, il rimettente

osserva che le violazioni indicate determinerebbero un contrasto concomitante con l’art. 117, primo

comma, Cost., poiché riferibili anche ai precetti degli artt. 3 e 35 della “Carta di Nizza” (Carta dei

diritti fondamentali dell’Unione europea) ed all’art. 191 del TFUE.

In particolare, la disciplina censurata sarebbe incompatibile con il principio di precauzione,

considerato che nel caso degli impianti siderurgici dell’Ilva di Taranto dovrebbe parlarsi non di

rischio, ma di sicuro danno per la salute pubblica.

Infine, sussisterebbe violazione del citato art. 117, primo comma, Cost., per il contrasto tra le norme

censurate e l’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, «come recepito dall’art. 52

comma 3 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea», anche con riguardo al connotato

di indipendenza del giudice chiamato alla celebrazione dell’equo processo.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello

Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 26 febbraio 2013, chiedendo che le questioni

siano dichiarate inammissibili e/o infondate.

2.1.– Dopo aver riassunto gli antefatti delle ordinanze di rimessione e l’essenza delle questioni

sollevate, l’Avvocatura generale assume il difetto di rilevanza delle questioni medesime.

In primo luogo, infatti, il giudice a quo lamenterebbe una indebita lesione delle prerogative

giurisdizionali nella regolazione dei casi concreti, pur ammettendo, nel contempo, che la legge non

ha influito sulla condizione di sequestro dei beni e che sarebbero necessari nuovi provvedimenti

giurisdizionali per adeguare il regime del sequestro alla normativa sopravvenuta.

292

Riguardo agli impianti produttivi, d’altra parte, le questioni sollevate sarebbero tardive, dato che la

Procura competente, dopo l’entrata in vigore della normativa censurata, aveva già reimmesso la

proprietà dell’Ilva nel possesso dello stabilimento.

Avuto infine riguardo alla disponibilità dei prodotti finiti o semilavorati, la questione avrebbe

«perso di interesse», posto che il giudice procedente, con provvedimento del 14 febbraio 2013, ha

disposto la vendita delle merci in sequestro. Si ammette – dall’Avvocatura generale – che la

giurisprudenza costituzionale misura la rilevanza con riferimento al momento in cui viene avviato

l’incidente di legittimità, e tuttavia la disposizione che reimmette l’Ilva nel possesso dei prodotti

sarebbe «autoapplicativa», cioè avrebbe già prodotto interamente i suoi effetti.

2.2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le questioni sollevate, nonostante

l’evocazione, quali parametri di legittimità, di «ben diciassette norme della Costituzione», sarebbero

riducibili a due gruppi fondamentali.

2.2.1.– Il primo nucleo di censure attiene al principio di separazione tra i poteri ed al dovere

dell’ordinamento di prevenire e reprimere i reati.

In realtà, la giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo chiarito che un intervento normativo

non vulnera la funzione giurisdizionale solo perché produce effetti retroattivi ed «interagisce con

controversie in corso» (sono citate le sentenze n. 229 del 1999, n. 432 del 1997, n. 394 del 1994, n.

402 del 1993).

Nella specie si discute di provvedimenti cautelari, per loro natura assunti allo stato degli atti e

suscettibili di continuo adattamento, tanto che il cosiddetto «giudicato cautelare» non sarebbe

affatto paragonabile alla condizione di irrevocabilità di una sentenza. Per altro verso, il legislatore si

sarebbe limitato a fronteggiare una grave crisi in atto, che richiedeva un attento bilanciamento tra le

esigenze della produzione e dell’occupazione e quelle della salute e dell’ambiente (tutelate, si fa

notare, anticipando l’introduzione delle Best available techniques di cui alla Decisione di

esecuzione della Commissione europea 2012/135/UE, del 28 febbraio 2012, che stabilisce le

migliori tecniche disponibili [BAT] per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della Direttiva

2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali).

È pienamente concepibile – prosegue l’Avvocatura generale – che singoli casi concreti pongano in

evidenza la necessità di affinamenti e aggiornamenti della legislazione. Le leggi provvedimento,

d’altra parte, non sono per sé vietate dalla Costituzione. La disciplina censurata non costituisce un

caso isolato: si ricorda il decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61 (Interventi straordinari per superare

l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire

l’esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti), convertito, con modificazioni,

dall’art. 1, comma 1, della legge 5 luglio 2007, n. 87, con il quale è stata prevista la sospensione di

efficacia dei provvedimenti di sequestro dell’autorità giudiziaria relativamente a siti oggetto di

requisizione da parte del Commissario straordinario. È richiamato, ancora, il decreto-legge 23

maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l’emergenza nel settore dello smaltimento

dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile), convertito, con

modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008, n. 123, recante varie norme di

diretta incidenza sull’efficacia di provvedimenti cautelari in atto e sulla competenza a provvedere

ulteriormente.

In casi del genere non vi sarebbe alcuna preclusione di accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti,

né alcuna inibizione dei poteri di indagine e di azione facenti capo al pubblico ministero, né infine

alcuna predeterminazione della decisione giudiziale in merito ad una singola controversia. La

293

disciplina censurata, oltre ad introdurre una nuova sanzione per le violazioni dell’AIA, ha

specificamente conservato le sanzioni preesistenti, anche penali. D’altra parte, la doglianza relativa

all’inibizione di nuovi ed efficaci provvedimenti cautelari di natura reale sarebbe illogica, ben

potendo il legislatore legittimare determinate condotte per il futuro, ed apparendo congrua, di

conseguenza, la disattivazione dei poteri pertinenti alla giurisdizione penale.

Neppure sussisterebbe – a parere dell’Avvocatura generale – la prospettata violazione dell’art. 113

Cost. Sarebbe del tutto naturale, nel caso di «passaggio dall’atto amministrativo alla legge», che

venga meno la giurisdizione del giudice comune (è citata la sentenza della Corte costituzionale n.

20 del 2012), senza che questo comporti una compressione del diritto di agire in giudizio, poiché la

doglianza, trasferendosi sul piano della legittimità della norma, può riproporsi tramite il giudice

comune nell’ambito della giurisdizione costituzionale (è citata la sentenza n. 289 del 2010).

Infine, non vi sarebbe alcun contrasto tra la disciplina censurata e l’art. 6 della Convenzione

europea dei diritti dell’uomo e dunque con il primo comma dell’art. 117 Cost. La Corte

costituzionale avrebbe già stabilito, considerata la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul

tema, che la Convenzione non esclude radicalmente la possibilità di leggi che, operando

retroattivamente, incidano sull’andamento di giudizi in corso, quando sussistono esigenze di ordine

pubblico o addirittura «motivi imperativi di interesse generale» (sono citate, nel complesso, le

sentenze n. 264 e n. 15 del 2012, n. 303, n. 236 e n. 93 del 2011, n. 317 e n. 311 del 2009, n. 362 e

n. 172 del 2008). D’altra parte il legislatore, con la disciplina censurata, non ha modificato in senso

peggiorativo una posizione acquisita, mirando piuttosto al migliore possibile bilanciamento tra

interessi costituzionalmente rilevanti, ed impedendo che l’espansione incontrollata di una garanzia

comprimesse intollerabilmente la tutela degli interessi concorrenti.

2.2.2.– Il secondo nucleo di questioni che il Presidente del Consiglio dei ministri individua

nell’ordinanza di rimessione attiene proprio al bilanciamento tra diritto alla salute ed all’ambiente

salubre e diritto all’iniziativa economica privata.

L’opinione del giudice a quo – secondo cui il diritto alla salute avrebbe carattere «assoluto», non

suscettibile di bilanciamento – non potrebbe essere condivisa. D’altra parte, come dimostrerebbe già

il preambolo del d.l. n. 207 del 2012, il risanamento del processo produttivo costituirebbe lo scopo

prioritario dello stesso decreto, pur dovendosi nel contempo garantire altri interessi.

Mancando una lesione del diritto alla salute ed all’ambiente salubre, farebbe anche difetto la

denunciata violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 6 e 35 della “Carta

di Nizza”, ed all’art. 191 del TFUE. Si ribadisce che l’AIA rilasciata il 6 ottobre 2012 anticiperebbe

l’adozione delle «BAT» individuate a livello europeo ed assicurerebbe l’osservanza del diritto

dell’Unione, che esclude l’assunzione a livello giurisdizionale del compito di dettare le prescrizioni

tecniche per il sicuro esercizio delle attività produttive.

2.2.3.– La conferma dell’assunto di una piena funzionalità della disciplina censurata alla tutela

dell’ambiente e della salute, secondo l’Avvocatura generale, si rinviene nell’efficacia delle misure

assunte in esecuzione dell’AIA riesaminata (riduzione della produzione, selezione dei combustibili,

modalità di stoccaggio e movimentazione delle materie prime, ecc.). Efficacia che sarebbe

documentata dai nuovi sistemi di monitoraggio in continuo, dai quali verrebbe notizia di un

notevole miglioramento della qualità dell’aria, con valori di inquinamento inferiori alle soglie di

attenzione determinate a livello europeo.

294

3.– La società Ilva S.p.A., in persona del presidente del consiglio di amministrazione, si è costituita

nel giudizio con atto depositato il 25 febbraio 2013, chiedendo che le questioni di legittimità siano

«rigettate».

3.1.– La società Ilva, parte nei subprocedimenti cautelari di sequestro, nella qualità di proprietaria

dei beni strumentali e dei prodotti attualmente soggetti a vincolo cautelare, illustra in dettaglio

alcuni passaggi della vicenda in atto.

Dopo aver ricordato come il Tribunale di Taranto, con ordinanza depositata il 20 agosto 2012,

avesse corretto il provvedimento del Giudice per le indagini preliminari, ammettendo che la

produzione avrebbe potuto continuare, sia pure previa adozione di misure per il contenimento delle

emissioni, la parte privata esamina i contenuti dell’AIA rilasciata in sede di riesame, il 26 ottobre

successivo, a partire dall’autorizzazione per la ripresa delle attività produttive, legata ad una

rigorosa tempistica per la realizzazione delle misure di risanamento (sostanzialmente coincidenti

con quelle indicate dai periti dell’autorità giudiziaria, e compatibili con le «BAT» di ispirazione

europea).

Mancando della disponibilità materiale degli impianti, l’Ilva ne aveva chiesto il dissequestro, ma il

giudice per le indagini preliminari, con provvedimento del 30 novembre 2012, aveva respinto

l’istanza, sul presupposto che l’AIA non aveva subordinato la ripresa delle attività produttive alla

previa e completa attuazione delle cautele necessarie a contenere le emissioni nocive

(provvedimento illegittimo, secondo la parte, perché risoltosi in una disapplicazione in via di fatto

dell’autorizzazione conseguita dall’azienda). Negli stessi giorni, il giudice aveva sequestrato i

prodotti finiti o semilavorati, che in effetti l’azienda aveva realizzato dopo il sequestro degli

impianti, ma avvalendosi in ciò della «autorizzazione» asseritamente rilasciata dal Tribunale del

riesame e sotto il controllo dei custodi.

Era poi sopravvenuto – prosegue la parte – il d.l. n. 207 del 2012 (del quale vengono analizzati in

dettaglio i contenuti), di talché l’Ilva aveva chiesto di rientrare in possesso dei beni sequestrati. La

Procura di Taranto aveva «immesso [la società] nel possesso dei beni dell’impresa», fermo restando

però il sequestro, con la conseguenza che dovevano «essere mantenuti i sigilli in quanto necessari

ad attestare la sottoposizione dei beni al vincolo di indisponibilità». Il Giudice per le indagini

preliminari, dal canto proprio, aveva rigettato l’istanza concernente i prodotti, sul presupposto che

lo ius superveniens non si applicasse a merci prodotte prima della relativa entrata in vigore.

Era poi intervenuta la legge n. 231 del 2012, di conversione del d.l. n. 207, specificando che

dovevano essere rimessi nella disponibilità dell’Ilva anche i prodotti realizzati prima dell’adozione

dello stesso decreto-legge. Rifiutando di accogliere la nuova e conseguente istanza di dissequestro

formulata dalla società, il pubblico ministero si era rivolto al Giudice per le indagini preliminari per

il rigetto, affiancando tale richiesta a quella d’una modifica del regime cautelare concernente gli

impianti di produzione.

La società Ilva informa che, dopo l’ordinanza con la quale lo stesso giudice ha sollevato a sua volta

questioni di legittimità costituzionale (supra, § 1), è stata disposta la vendita delle merci in

sequestro, sul presupposto della loro deperibilità (ordinanza del 14 febbraio 2013).

3.2.– Tutto ciò premesso in fatto, la parte costituita assume che le censure proposte dal rimettente

sarebbero infondate.

Le disposizioni dell’art. 1 del decreto-legge avrebbero realmente un carattere generale, riguardando

l’intera platea di titolari di AIA che conducano stabilimenti suscettibili di qualificazione nel senso

295

dell’interesse nazionale (lo stesso rimettente finirebbe con l’ammetterlo, lamentando l’eccessiva

astrattezza dei criteri posti per la relativa determinazione del Presidente del Consiglio dei ministri).

Il legislatore avrebbe realizzato sul piano generale un bilanciamento tra interessi meritevoli di

tutela, limitando nel tempo l’efficacia dell’AIA riesaminata, lasciando impregiudicate le sanzioni

previste ed aggiungendone di nuove, implementando gli obblighi delle imprese in relazione alle

cautele di protezione ambientale.

La ratio dell’intervento renderebbe perfettamente congrua, tra l’altro, la disciplina concernente la

disponibilità e la commercializzazione dell’acciaio prodotto negli stabilimenti di Taranto, non

avendo senso una normativa che autorizzasse una attività produttiva (anche a fini di salvaguardia

dei livelli occupazionali) e però, nel contempo, vietasse di gestirne i frutti, sul piano logistico e su

quello economico-finanziario.

Non è certo la prima volta, del resto, che l’interesse strategico di determinate attività induce il

legislatore ad interventi straordinari ed urgenti. La parte costituita menziona: il d.l. n. 90 del 2008,

relativo all’emergenza rifiuti in Campania; la legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo

sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), che all’art. 25

disciplina la materia delle scorie nucleari; la legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2012), che all’art. 19

appresta speciale protezione per i cantieri della linea ferroviaria Torino-Lione; il decreto-legge 25

giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la

competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con

modificazioni, dall’art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, che all’art. 11 prevede il cosiddetto

«piano casa»; il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese),

convertito, con modificazioni, dall’art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 134, che all’art. 17-septies

prevede misure per la ristrutturazione del patrimonio edilizio.

Passando all’esame dell’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, la società Ilva sostiene che la norma «fa

applicazione, direttamente in via legislativa, delle disposizioni di cui all’art. 1». In sostanza, il

legislatore avrebbe verificato la ricorrenza nel caso dell’Ilva delle condizioni per il riconoscimento

del carattere strategico dell’impianto di Taranto, ed avrebbe «preso atto» della già attuale esistenza

di una AIA riesaminata, dichiarando di conseguenza l’effetto di reimmissione dell’azienda nel

possesso degli impianti e dei prodotti (con l’ulteriore tutela rappresentata dall’istituzione di un

Garante indipendente).

3.2.1.– Sarebbe infondata, in queste condizioni, la censura mossa all’art. 1 del decreto, per l’asserito

contrasto con l’art. 3 Cost. Non sarebbe carente, in primo luogo, la fissazione dei presupposti per

l’individuazione dell’interesse strategico nazionale, che attiene tipicamente alla sfera dell’alta

amministrazione (è richiamata, a confronto, l’analoga disciplina dettata per l’esercizio di poteri

straordinari nel settore della difesa ed in altri settori strategici: decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21,

recante «Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della

sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell’energia, dei

trasporti e delle comunicazioni», convertito, con modificazioni, dall’art. 1 della legge 11 maggio

2012, n. 56). Per altro verso, il principio di uguaglianza richiede il difforme trattamento di

situazioni diseguali, individuate secondo un criterio pertinente alla causa dell’intervento normativo

(sono citale le sentenze della Corte costituzionale n. 89 del 1996 e n. 15 del 1975). Lo stesso ricorso

al criterio (concomitante) del numero dei lavoratori occupati è conforme a quanto si riscontra per

altre discipline: è citato l’art. 2 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina

dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell’articolo

1 della legge 30 luglio 1998, n. 274), ove la procedura conservativa è riservata appunto alle aziende

296

con almeno 200 dipendenti. La parte costituita osserva che il rimettente – pur senza sostenere in

radice l’illegittimità del ricorso a criteri quantitativi – non ha indicato tertia comparationis che, in

base al principio di uguaglianza, dovrebbero imporre l’adozione di una diversa soglia numerica di

dipendenti, il che varrebbe a determinare l’inammissibilità della questione sollevata al proposito

(sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 131 e n. 33 del 2009, n. 25 del 1991, n. 66 del

1982).

Anche il denunciato contrasto dell’art. 3 del decreto con l’art. 3 Cost. dovrebbe essere escluso.

La censura muoverebbe da un travisamento della norma e del sistema che disciplina le attività

produttive potenzialmente inquinanti. La norma riconosce che l’Ilva si trova nelle condizioni che, in

generale, legittimerebbero qualunque azienda a produrre in base ad una AIA sottoposta a riesame.

D’altra parte, un’azienda che produce in osservanza dell’AIA rilasciata dopo la procedura di

riesame non commette alcun illecito, non potendosi ammettere – secondo la parte – che sia

l’autorità giudiziaria, e non quella amministrativa, a fissare i parametri di tollerabilità delle

immissioni. In altre parole, l’Ilva non sarebbe trattata diversamente da ogni altra azienda di

interesse strategico nazionale che si trovasse nelle medesime condizioni.

Pur volendo ammettere che l’art. 3 del decreto consista in una «norma provvedimento», il

legislatore non avrebbe varcato i limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale per la legittimità di

tali interventi (è citata la sentenza n. 270 del 2010). Non sarebbe la prima volta, d’altra parte, che il

legislatore introduce una disciplina particolare per cose già sottoposte a sequestro giudiziario (d.l. n.

61 del 2007) o detta deroghe specifiche all’applicazione di norme generali (è richiamata la sentenza

della Corte costituzionale n. 152 del 1985).

Nelle fattispecie complesse, non ogni «incoerenza, disarmonia o contraddittorietà» che derivi da

una norma può risolversi in violazione del principio di uguaglianza, ché altrimenti il controllo di

legittimità delle leggi si trasformerebbe in controllo di opportunità (sentenza n. 89 del 1996).

Con specifico riguardo alla commercializzazione delle merci sequestrate, la parte considera

palesemente infondata l’opinione del rimettente che la stessa non sarebbe giustificata dall’interesse

alla prosecuzione dell’attività produttiva, la quale, al contrario, non sarebbe praticamente

concepibile in assenza di un completo ciclo economico.

Neppure potrebbe ammettersi che, con riferimento alla clausola di «retroattività» introdotta in sede

di conversione (riguardo alla reimmissione nel possesso delle merci prodotte prima del decretolegge),

si sia determinato un ingiustificato trattamento di favore nei confronti dell’Ilva. Il comma 3

dell’art. 3 declina, per il singolo caso in esame, una norma già desumibile sul piano generale

dall’art. 1, che non potrebbe legittimare la continuazione delle attività produttive senza legittimare

l’alienazione dei prodotti, e che si applica «anche quando l’autorità giudiziaria abbia adottato

provvedimenti di sequestro sui beni dell’impresa titolare dello stabilimento».

3.2.2.– Riguardo alla pretesa interferenza del legislatore nella funzione giurisdizionale, ed ai

numerosi parametri evocati in proposito, la parte privata nega, anzitutto, che possa esservi un

problema di vanificazione del «giudicato».

Se di giudicato dovesse parlarsi con riguardo al sequestro degli impianti, anzitutto, ciò non potrebbe

che farsi in riferimento alle statuizioni del Tribunale del riesame, che avrebbe negato, accogliendo

in parte le censure mosse al decreto di sequestro, la necessità di una immediata cessazione

dell’attività produttiva. Dunque, l’intervento normativo sarebbe valso a favorire l’attuazione del

giudicato, e non a contrastarlo.

297

In generale, la stessa fermezza della giurisprudenza costituzionale nella protezione del giudicato

sarebbe venuta meno, di recente, a fronte della necessità di garantire interessi pubblici contrastanti

(è citata la sentenza n. 113 del 2011, che ha introdotto un diverso caso di revisione quando si renda

necessario dare attuazione ad una decisione della Corte europea dei diritti dell’uomo).

In ogni caso, il cosiddetto «giudicato cautelare» non è propriamente un giudicato, ma una mera

preclusione processuale, che opera rebus sic stantibus, con riguardo alle sole questioni dedotte, e

non anche a quelle deducibili. Dunque si tratta di una situazione suscettibile di modifica per effetto

di norme o di provvedimenti amministrativi sopravvenuti. D’altra parte, se l’andamento del

procedimento cautelare non interferisce con quello del processo (è citata la sentenza della Corte

costituzionale n. 121 del 2009), allora le norme che incidono sul procedimento cautelare non

valgono a condizionare l’esito del processo.

Neppure potrebbe dirsi, nella specie, che sia stata frustrata la funzione del giudice, chiamato ad

applicare mutamenti del diritto oggettivo alle singole fattispecie, come sempre accade, a maggior

ragione con riguardo a regole retroattive (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 1 del

2011, n. 311 e n. 94 del 2009, n. 32 del 2008, n. 352 del 2006, n. 211 del 1998, n. 263 del 1994, n.

91 del 1988). Sarebbe sufficiente, per la legittimità dell’intervento, che il legislatore non detti la

regola per un singolo giudizio, ma ponga una disciplina suscettibile di applicazione in ogni

fattispecie concreta che presenti le medesime caratteristiche.

A tale proposito, sarebbe infondato l’assunto del rimettente per il quale la normativa censurata

inciderebbe sulla fattispecie concreta a quadro normativo «invariato». La parte privata ripete che

l’art. 1 del decreto ha introdotto una normativa nuova e generale, applicabile a tutte le aziende di

interesse strategico nazionale, comprese quelle già raggiunte da provvedimenti cautelari reali. Che

poi il novum possa incidere sull’efficacia di statuizioni giudiziali, che non consistano nel giudicato

in senso proprio, sarebbe ipotesi già ammessa dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la

sentenza n. 282 del 2005).

3.2.3.– Non sarebbero vulnerati il principio di legalità, il principio di necessità della prevenzione e

della repressione dei reati ed il diritto di azione.

L’art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 si limita a regolare la funzione legittimante di un provvedimento

amministrativo, tra l’altro sindacabile nei modi ordinari e revocabile dalla stessa amministrazione,

senza incidere sull’apparato sanzionatorio predisposto per le relative violazioni. Non potrebbe

ammettersi che la pendenza di situazioni cautelari impedisca qualunque nuova legge che operi un

bilanciamento degli interessi coinvolti dalle attività produttive. Quanto all’art. 3 – viene ribadito –

la norma si limita a riconoscere la corrispondenza del caso concreto alla previsione astratta, senza

legittimare condotte antecedenti o condotte future, poste in essere in violazione della legge.

Neanche la pendenza di indagini preliminari (al cui svolgimento non viene opposto alcun intralcio)

potrebbe sortire un effetto di paralisi della normazione. In astratto, sono del resto ammissibili limiti

e condizioni per l’esercizio dell’azione penale (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n.

121 del 2009 e n. 114 del 1982).

Infondata infine – a parere della parte costituita – sarebbe la doglianza concernente la presunta

«legificazione» dell’AIA rilasciata all’azienda, e la conseguente frustrazione del diritto ad ottenerne

un sindacato giudiziale. Il rinvio dell’art. 3 al provvedimento non avrebbe natura recettizia, avendo

la sola funzione di stabilire che, nel caso dell’Ilva, l’autorizzazione prevista dall’art. 1 è già stata

rilasciata, senza che per questo la stessa autorizzazione perda la propria natura amministrativa (tanto

da restare modificabile secondo le procedure tipiche del procedimento amministrativo).

298

3.2.4.– La parte costituita contesta, ancora, che ricorra la pretesa lesione del diritto alla salute ed

all’ambiente salubre.

In realtà, la normativa censurata mirerebbe alla miglior tutela dei diritti invocati, posto che la

cessazione della produzione e la dismissione degli impianti sarebbe, per tali diritti, più pericolosa

della continuazione dell’attività in condizione di sicurezza.

In ogni caso – prosegue la parte – sarebbe erronea la pretesa che i diritti in questione siano

insuscettibili di qualunque bilanciamento, così dando vita ad una gerarchia tra valori della quale non

vi sarebbe traccia in Costituzione (sono citate ex multis, a proposito della spettanza della

composizione alle istanze rappresentative, le sentenze della Corte costituzionale n. 27 del 1998 e n.

94 del 1985). A maggior ragione spetterebbe al legislatore la determinazione delle condotte cui

assegnare rilevanza penale, anche con specifico riguardo alla tutela degli interessi presidiati dall’art.

32 Cost. (sentenze n. 376 del 2000, n. 267 del 1999, n. 447 del 1998, n. 304 del 1994, n. 455 del

1990).

Il ragionamento del rimettente sarebbe infondato anche nella parte in cui pretende che la normativa

censurata abbia legittimato la ripresa delle attività produttive senza necessità di previa realizzazione

delle cautele per l’ambiente. L’autorizzazione, anzitutto, risulta espressamente condizionata

all’adempimento delle prescrizioni impartite con l’AIA. La disciplina prevede poi un complesso

sistema di controllo e monitoraggio. Ed infine, come accennato, è stata introdotta la figura di un

Garante indipendente, chiamato proprio a verificare l’osservanza delle prescrizioni.

Ancora, sarebbe infondata la pretesa che il legislatore abbia reso inoperante il sistema sanzionatorio

e precauzionale posto a tutela della salute e dell’ambiente. Al contrario, l’art. 1, comma 3, del

decreto-legge lascia espressamente impregiudicata l’applicabilità delle norme sanzionatorie penali

ed amministrative, cui si aggiungono la specifica possibilità di revoca dell’autorizzazione rilasciata

in sede di riesame e la comminatoria di una sanzione pecuniaria fino al 10% del fatturato della

società. Tutte le sanzioni in questione potrebbero essere applicate anche nel corso dei 36 mesi che

segnano la durata massima dell’attività consentita, né sarebbe rilevante che non siano state richieste

garanzie finanziarie per il pagamento delle relative somme, solo ipotetico e comunque pertinente ad

importi non determinabili a priori.

3.2.5.– Da ultimo, la società Ilva sollecita una dichiarazione di inammissibilità per le censure

riferite al primo comma dell’art. 117 Cost. Si tratterebbe infatti di censure del tutto generiche.

In ogni caso, le questioni sarebbero infondate, non sussistendo, per le ragioni già indicate, alcuna

lesione del diritto alla salute ed all’ambiente salubre, del principio di precauzione (ché anzi vengono

anticipate le indicazioni della Commissione europea sulle «BAT»), dell’autonomia della

giurisdizione e delle regole del giusto processo.

4.– Con atto di intervento depositato il 26 febbraio 2013, che si fonda sull’asserita qualità di parti

assunta nel procedimento principale, i signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro sollecitano la

declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 del d.l. n. 207 del 2012.

Dalla documentazione allegata all’atto risulta che i signori Fornaro hanno ricevuto avviso, in qualità

di persone offese, della richiesta e dell’ordinanza giudiziale concernenti il compimento di perizia

collegiale chimico-ambientale, in regime di incidente probatorio, nell’ambito delle indagini

preliminari concernenti i fatti cui si riferiscono i provvedimenti cautelari in atto.

299

4.1.– Vengono in primo luogo illustrate le ragioni di ammissibilità dell’intervento. Gli interessati,

pur non essendo direttamente partecipi del subprocedimento cautelare nel cui ambito è stata

deliberata l’ordinanza di rimessione, sarebbero esposti direttamente alle conseguenze della

decisione sulle questioni sollevate, posto che il relativo accoglimento comporterebbe l’interruzione

delle emissioni nocive in loro danno, le quali invece proseguirebbero nel caso contrario (è citata,

quale esempio di ammissione di un soggetto privo della qualità di parte nel giudizio a quo, la

sentenza della Corte costituzionale n. 389 del 2004).

4.2.– Secondo gli intervenienti, le questioni sollevate sarebbero rilevanti, poiché la piena

applicazione delle norme censurate, pur restando ferma la condizione di sequestro degli impianti e

delle merci, imporrebbe la revoca della nomina dei custodi e comunque un mutamento sostanziale

del loro ruolo, data la coincidenza solo parziale tra le prescrizioni tecniche dell’AIA riesaminata ed

il complesso delle misure necessarie per un effettivo risanamento degli stabilimenti e dei processi

produttivi.

4.3.– Dopo avere enunciato il ritenuto fondamento delle censure riferite all’art. 3 Cost., gli

intervenienti assumono che i diritti al lavoro ed all’attività produttiva non possono entrare in

bilanciamento con il diritto alla salute e all’ambiente salubre, nel senso che i primi devono essere

assicurati solo nella misura in cui non pregiudichino in alcun modo il secondo (sono citate le

sentenze della Corte costituzionale n. 378 del 2007, n. 127 del 1990, n. 210 del 1987, n. 156 del

1986, n. 74 del 1981, n. 88 del 1979). Analogo ragionamento andrebbe fatto circa la prevalenza

della necessità di prevenire e reprimere i reati (sentenze n. 146 del 2001 e n. 427 del 2000).

Le prescrizioni contenute nell’AIA riesaminata – che l’art. 3, comma 2, del decreto-legge avrebbe

elevato al rango legislativo – sarebbero inidonee a garantire che l’attività produttiva prosegua senza

danneggiare ulteriormente la salute di lavoratori e cittadini. Le cosiddette BAT dovranno essere

applicate ad oltre tre anni dall’autorizzazione, la quale, peraltro, prevede in vari casi solo misure di

monitoraggio e studi di fattibilità, cioè adempimenti inidonei, per definizione, a garantire

nell’immediatezza il diritto alla salute.

La presunzione che il rispetto dell’AIA comporti un’adeguata tutela della salute e dell’ambiente,

secondo gli intervenienti, sarebbe del tutto priva di fondamento.

D’altra parte, la giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo chiarito la necessità di una effettiva

tutela risarcitoria del diritto alla salute (sono citate le sentenze n. 356 del 1991 e n. 184 del 1986),

tutela che sarebbe inibita dalle norme censurate.

Il sostanziale divieto di agire nei confronti dell’Ilva nei 36 mesi successivi al rilascio

dell’autorizzazione riesaminata comporterebbe anche una violazione dell’art. 117, primo comma,

Cost., in relazione all’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. La «legificazione»

dell’AIA, per altro verso, avrebbe privato i cittadini del diritto di ottenere il sindacato

giurisdizionale su di un atto di natura sostanzialmente amministrativa (è citata la sentenza della

Corte di giustizia UE, Grande Sezione, del 18 ottobre 2011, nei procedimenti C-128/09 e C-

135/09).

5.– Con atti depositati il 25 febbraio 2013 sono intervenute nel giudizio la Confederazione Generale

dell’Industria Italiana (Confindustria) e la Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane,

entrambe chiedendo che siano «respinte» le questioni di legittimità costituzionale poste dal

rimettente con riguardo all’art. 1 del d.l. n. 207 del 2012.

300

6.– Con atto depositato il 26 febbraio 2013 è intervenuta nel giudizio, in persona del legale

rappresentante, l’Associazione per il Word Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus, chiedendo

che le disposizioni censurate siano dichiarate illegittime.

7.– In data 19 marzo 2013 l’Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del

Consiglio dei ministri, ha depositato memoria al fine di ribadire le conclusioni in precedenza offerte

(supra, § 2).

7.1.– Si nega in particolare fondamento, nella memoria, all’assunto del rimettente secondo il quale

la normativa censurata avrebbe garantito ai responsabili dell’Ilva una «immunità» rispetto alle

norme penali vigenti. In particolare l’Avvocatura afferma che l’AIA rilasciata all’azienda avrebbe

tutti e soli gli effetti tipici di una autorizzazione amministrativa, senza scriminare condotte che

provochino eventi contro l’incolumità pubblica o l’integrità fisica delle persone. Sul piano

processuale, sarebbe stata introdotta una deroga alla disciplina generale del sequestro preventivo,

stabilendo che nel caso di impianti strategici la misura non possa implicare il blocco della

produzione.

Non si tratterebbe di previsione illegittima, sia per la ragionevolezza del bilanciamento operato dal

legislatore, sia per l’inesistenza di quella riserva di funzione giurisdizionale che sola, a parere

dell’Avvocatura, potrebbe legittimare le doglianze del rimettente. Questi, in altre parole, vorrebbe

riservare alla giurisdizione non solo la sentenza, ma ogni possibile funzione di prevenzione e

repressione dei reati, che l’ordinamento invece può ben attribuire, nell’ambito della ragionevolezza,

a strumenti diversificati, cominciando dal regime autorizzatorio fondato sulle competenze tecniche

dell’amministrazione e sulle connesse funzioni di vigilanza.

7.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri nega che l’intervento normativo de quo abbia

bilanciato il diritto alla salute, in sé e per sé considerato, con esigenze di carattere economico e

produttivo: si sarebbe piuttosto mirato ad evitare un danno irrevocabile per tali esigenze in rapporto

al rischio aggiuntivo per la salute che si determina per l’ulteriore prosecuzione dell’attività lungo un

periodo di tempo circoscritto e con la previa adozione delle cautele necessarie. Un bilanciamento

del quale si assume la piena ragionevolezza.

7.3.– Relativamente ai prodotti finiti e semilavorati in attuale sequestro, l’Avvocatura generale

assume l’erroneità della relativa qualificazione come «prodotto del reato», poiché tale ultima

nozione comprenderebbe solo le cose che la legge penale vieta di realizzare, e non anche cose

lecitamente fabbricate, sia pure con eventuale violazione di precetti dettati per un altro scopo di

tutela.

Parimenti censurabile sarebbe, sempre a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, la pretesa

che il sequestro sia utile a prevenire nuovi reati, attraverso l’eliminazione del profitto economico

che potrebbe ricavarsene. Il fondamento della cautela – si dice – risiede nella strumentalità della

cosa al reato, mentre mai si sarebbero viste, in precedenza, giustificazioni “motivazionali” a

sostegno del sequestro.

8.– In data 19 marzo 2013 la difesa dell’Ilva S.p.A. ha depositato memoria mediante la quale

ribadisce le conclusioni già rassegnate, con riguardo alle questioni sollevate sia nel giudizio r.o. n.

19 del 2013, sia nel procedimento r.o. n. 20 del 2013, del quale si dirà tra breve.

L’Ilva nega anzitutto (con riferimento a rilievi del WWF e dei signori Fornaro) che l’azienda abbia

provocato, anche dopo l’adozione delle norme censurate, emissioni eccedenti i limiti fissati

nell’AIA del 4 agosto 2011. Le prescrizioni tecniche dell’autorizzazione, d’altra parte, sarebbero

301

perfettamente idonee a garantire la protezione dell’ambiente e della salute umana, così da privare di

fondamento la pretesa che la chiusura dell’impianto sia l’unica soluzione utile ad eliminare il

fenomeno dell’inquinamento.

In ogni caso, secondo la società, il tema sarebbe estraneo all’odierno scrutinio di costituzionalità,

non dovendo la Corte sostituire un proprio giudizio tecnico e politico a quelli espressi,

rispettivamente, dall’amministrazione e dal legislatore, e trattandosi piuttosto di valutare se la

discrezionalità legislativa sia stata esercitata in modo manifestamente irragionevole (sono citate le

sentenze della Corte costituzionale n. 110 del 2002, n. 144 del 2001, n. 313 del 1995).

Nella memoria si ribadisce che non vi sarebbe stata alcuna «legificazione» dell’AIA rilasciata in

esito alla procedura di riesame, e che dunque il provvedimento avrebbe potuto essere sindacato nei

modi ordinari (compresa, se del caso, la disapplicazione ad opera del giudice comune). Si nota, in

particolare, che il secondo comma dell’art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 lascia espressamente salve, tra

le altre, le norme sulla procedura amministrativa di riesame dell’autorizzazione.

Da ultimo, la parte assume che sarebbe alterato, nella logica dell’ordinanza di rimessione, il corretto

equilibrio instaurato dalla Costituzione tra la funzione giurisdizionale e quelle di legislazione e di

amministrazione. A queste ultime sarebbe riferibile in via primaria, specie nella logica della

prevenzione di accadimenti futuri, la garanzia della incolumità pubblica e della salute delle persone

(sono citate, in questa prospettiva, le sentenze della Corte costituzionale n. 121 del 1999, n. 283 del

1986, n. 70 del 1985, n. 150 del 1981). La riserva di giurisdizione desumibile dagli artt. 102, 103 e

104 Cost. andrebbe intesa come riserva di sentenza, e non come capacità inibitoria dell’intervento

giudiziario in ordine a qualunque forma di espressione del potere legislativo e di quello esecutivo ed

amministrativo.

9.– In data 19 marzo 2013 è stata depositata, nell’interesse dei signori Angelo, Vincenzo e Vittorio

Fornaro, una memoria tesa a ribadire le conclusioni già offerte (supra, § 4).

Oggetto delle censure sarebbe una «legge provvedimento», nata per intervenire su una sola e

specifica situazione (sono citati i lavori preparatori della legge di conversione), priva di

ragionevolezza (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 492 del 1995, n. 346 del 1991,

n. 143 del 1989), e per altro verso destinata, comunque, ad una indebita interferenza con il

procedimento giudiziario in corso, come tra l’altro risulterebbe chiaro alla luce dell’occasione e

della tempistica (è citata la sentenza n. 267 del 2007). La giurisprudenza costituzionale avrebbe

irrevocabilmente chiarito che le leggi provvedimento non possono interferire con procedimenti in

atto (sentenze n. 137 del 2009, n. 525 e n. 419 del 2000, n. 123 del 1987), ché altrimenti

risulterebbe inciso il diritto fondamentale alla difesa.

L’art. 3 del decreto-legge, mediante un rinvio recettizio, avrebbe «legificato» l’AIA riesaminata

dell’ottobre 2012, con la conseguenza, asseritamente paradossale, che non sarebbero impedite

modifiche ed aggiornamenti per via amministrativa, che, anzi, sarebbero già intervenuti (con

modificazioni dei tempi prescritti per l’adozione di talune cautele). Dunque, l’Ilva starebbe

svolgendo attività produttiva non più secondo l’autorizzazione conferita con il d.l. n. 207 del 2012:

si tratterebbe di una situazione irrazionale, già stigmatizzata dalla Corte costituzionale in un caso

analogo (sentenza n. 282 del 1990).

Ad ogni modo – e cioè anche volendo ammettere la natura solo formale del rinvio all’AIA

riesaminata da parte della norma censurata – l’effettività del diritto di difesa sarebbe pregiudicata

dall’ostacolo posto alla prevenzione ed al perseguimento dei delitti sanzionati dal diritto penale

comune, visto tra l’altro che la clausola di «salvezza» inserita nel comma 3 dell’art. 1 comprende le

302

sole sanzioni penali previste dalla normativa di settore. Considerato che si tratta di mere sanzioni

pecuniarie per reati suscettibili di oblazione, il regime di tutela penale dell’ambiente e della salute

resterebbe risolutivamente condizionato, sul piano dell’efficacia, da un provvedimento del Ministro

dell’ambiente, oltretutto altamente discrezionale nei fini, data la genericità della previsione che lo

regola.

Inoltre, la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore, prevedendo sanzioni per le sole

violazioni dell’AIA riesaminata, dovrebbe essere esclusa in quanto le prescrizioni adottate con il

provvedimento di riesame sarebbero inidonee ad assicurare il risanamento del processo produttivo.

Al riguardo, vengono richiamati i dati salienti delle perizie effettuate nel giudizio penale in corso,

che segnalano imponenti emissioni non convogliate (diffuse e fuggitive): nella procedura di riesame

non sarebbero stati utilizzati studi sull’incidenza delle misure prescritte e sarebbero state addirittura

trascurate fonti concorrenti di inquinamento ambientale, connesse alla gestione dei rifiuti e dei

sottoprodotti, nonché delle acque reflue e meteoriche. Nel contempo, i termini per l’adeguamento

alle prescrizioni impartite sarebbero tali da azzerarne l’efficacia nel medio periodo (tre anni, ad

esempio, per la copertura dei parchi minerali), e in parte sarebbero stati già prorogati

dall’amministrazione.

Resterebbe dunque confermata l’illecita compressione del diritto alla salute ed all’ambiente salubre,

la cui tutela andrebbe invece assicurata quale profilo intrinseco alla garanzia per ciascuno degli

interessi concorrenti: il diritto al lavoro, in particolare, non potrebbe che essere anche diritto alla

sicurezza ed all’igiene del lavoro medesimo (sono citate, in generale, le sentenze della Corte

costituzionale n. 40 e n. 39 del 2013, n. 151 del 2012, n. 137 del 2009, n. 190 del 2001, n. 238 del

1996, n. 479 del 1987, n. 21 del 1964).

10.– In data 18 marzo 2013 l’associazione Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane

ha depositato memoria insistendo per l’accoglimento delle conclusioni già offerte (supra, § 5).

11.– In data 19 marzo 2013 l’Associazione per il Word Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus

ha depositato memoria insistendo per l’accoglimento delle conclusioni già offerte (supra, § 6).

12.– Il Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice di appello a norma dell’art. 322-bis

cod. proc. pen., ha sollevato, con ordinanza depositata in data 15 gennaio 2013 (r.o. n. 20 del 2013),

questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge n. 231 del 2012 – recte, dell’art. 3 del

d.l. n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 231 del

2012 – in relazione agli artt. 3, 24, 102, 104 e 122 Cost., nella parte in cui autorizza «in ogni caso»

la società Ilva S.p.A. di Taranto «alla commercializzazione dei prodotti ivi compresi quelli

realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore» del citato d.l. n. 207 del 2012, sebbene

posti ad oggetto di un provvedimento di sequestro preventivo.

12.1.– Il Tribunale riferisce di essere investito dell’appello proposto dal legale rappresentante

dell’Ilva contro l’ordinanza del Giudice per le indagini preliminari di Taranto che, in data 11

dicembre 2012, ha respinto la richiesta di revoca del sequestro preventivo disposto riguardo ai

prodotti finiti o semilavorati custoditi presso gli stabilimenti della società. Al fine di descrivere il

contesto nel quale è chiamato ad operare, il rimettente riassume gli avvenimenti, processuali e

normativi, che hanno condotto all’instaurazione del giudizio impugnatorio.

Viene ricordato, in particolare, il provvedimento del 25 luglio 2012 mediante il quale, disponendo il

sequestro preventivo di alcune aree dello stabilimento siderurgico di Taranto, il Giudice per le

indagini preliminari aveva nominato un collegio di custodi composto da tre funzionari pubblici con

specifiche competenze industriali, e da un dottore commercialista per i profili amministrativi della

303

gestione. Al collegio dei custodi era stata impartita la direttiva di avviare «immediatamente le

procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli

impianti sopra indicati», assicurando la tutela della pubblica incolumità e l’integrità degli impianti

stessi. Alla proprietà degli impianti era stata dunque negata la facoltà d’uso dei medesimi.

Il 20 agosto 2012 il Tribunale del riesame aveva parzialmente riformato il provvedimento in

questione. Il custode con competenze amministrative era stato sostituito con il Presidente del

consiglio di amministrazione dell’Ilva e soprattutto, ferme le ulteriori disposizioni, erano state

modificate le direttive per i custodi, cui erano stati affidati i compiti di garantire la sicurezza degli

impianti, eliminare le situazioni di pericolo, monitorare di continuo le emissioni inquinanti. La

nomina del legale rappresentante dell’Ilva quale componente del collegio dei custodi è stata poi

revocata nell’ambito di successivi sviluppi della procedura, ma per il resto il provvedimento di

riesame, non impugnato dalla società, si è stabilizzato.

Il quadro cautelare (essendo nel frattempo intervenuta l’AIA riesaminata ad opera del Ministro

competente) si era evoluto con l’adozione di un ulteriore decreto di sequestro preventivo, emesso il

22 novembre 2012, riguardo ai prodotti finiti o semilavorati che giacevano nelle zone di stoccaggio

dello stabilimento dell’Ilva. La nuova cautela era stata giustificata assumendo la perdurante

violazione del provvedimento di sequestro degli impianti, in assenza di alcuna seria iniziativa per la

riduzione delle emissioni inquinanti. Le merci prodotte, dunque, avrebbero costituito il prodotto di

un reato, suscettibile di confisca in applicazione del primo comma dell’art. 240 cod. pen., e per

l’effetto assoggettabile a sequestro secondo quanto disposto al comma 2 dell’art. 321 cod. proc. pen.

Ma il sequestro si sarebbe legittimato, sempre a parere del Giudice per le indagini preliminari,

anche a norma del comma 1 dello stesso art. 321, poiché la libera disponibilità delle merci avrebbe

favorito la prosecuzione di quel ciclo produttivo che il giudice procedente considerava illecito e

fortemente lesivo sul piano ambientale e sanitario.

L’impugnazione contro il nuovo decreto di sequestro non era stata coltivata dall’Ilva, il cui legale

rappresentante aveva piuttosto preferito rivolgersi alla locale Procura della Repubblica affinché

fosse data immediata esecuzione alle norme nel frattempo introdotte con il d.l. n. 207 del 2012. Il

pubblico ministero, in effetti, aveva restituito alla società il possesso degli impianti, ferma restando

la loro condizione di sequestro, ma aveva chiesto al Giudice per le indagini preliminari di

respingere l’analoga domanda per i prodotti in giacenza, ed il Giudice aveva provveduto in

conformità con ordinanza dell’11 dicembre 2012.

Contro tale ultimo provvedimento è proposto l’appello che deve essere definito dal giudice a quo.

Nell’atto di gravame si contesta che ricorra un fumus adeguato in ordine alla sussistenza dei reati

ipotizzati, si denunciano vizi di motivazione circa l’illiceità dell’attività produttiva e si prospetta la

violazione delle norme contenute nel decreto-legge, significativamente emendate, peraltro, proprio

con riguardo all’oggetto dell’ordinanza impugnata. A seguito delle modifiche apportate in sede

parlamentare, infatti, il comma 3 dell’art. 3 del decreto stabilisce espressamente che l’Ilva deve

considerarsi autorizzata alla commercializzazione dei prodotti in giacenza, «ivi compresi quelli

realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando

l’applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto».

L’8 gennaio 2013 il Tribunale procedente ha celebrato il procedimento camerale. In tale sede, e con

successiva memoria autorizzata, il pubblico ministero ha chiesto sollevarsi questioni di legittimità

costituzionale degli artt. 1 e 3 della «legge 24 dicembre 2012, n. 231». L’ordinanza di rimessione

accoglie, in parte, l’indicata sollecitazione.

304

12.2.– In punto di rilevanza il rimettente premette che, per effetto della rinuncia dell’Ilva al ricorso

per riesame inizialmente proposto contro il decreto di sequestro dei prodotti, deve escludersi,

riguardo al fumus commissi delicti, l’intervenuta formazione del cosiddetto giudicato cautelare, con

la conseguenza che il tema resta liberamente valutabile in sede di appello contro il rigetto

dell’istanza di restituzione. La circostanza è considerata significativa sul piano della rilevanza, in

quanto, se mancassero i presupposti per la prosecuzione del sequestro, i beni andrebbero restituiti a

prescindere dall’applicazione della norma censurata.

Sempre a titolo di premessa, il Tribunale ricorda i limiti intrinseci della cognizione e della

valutazione cui il giudice è chiamato nel procedimento cautelare reale, con particolare riguardo al

merito dell’accusa, che deve essere valutata sul solo piano della correttezza giuridica. Il fumus è

dunque apprezzato in termini di mera congruenza tra gli elementi prospettati dalle parti e le

conseguenze che se ne traggono in termini di qualificazione dei fatti, senza disponibilità di poteri

istruttori e con la possibilità di negare la cautela solo in caso di «manifesta, assoluta ed evidente

inconfigurabilità dell’ipotesi di reato».

12.2.1.– Per motivare il proprio giudizio circa la sussistenza del fumus in ordine ai delitti contestati,

ed in particolare circa il carattere illecito dell’attività culminata con la produzione delle merci in

sequestro, il Tribunale rimettente ricorre ad un’ampia citazione del provvedimento impugnato. In

tale sede si ricorda che il sequestro preventivo degli impianti era stato disposto senza facoltà d’uso e

che lo stesso Tribunale del riesame aveva autorizzato interventi tecnici al solo fine di apprestare le

cautele necessarie per prevenire nuove immissioni nocive nell’ambiente, precludendo ogni ulteriore

attività produttiva fino ad una nuova e positiva verifica dei risultati ottenuti. Nondimeno, secondo il

Giudice per le indagini preliminari, la proprietà dell’Ilva non ha “consegnato” gli impianti, ha

proseguito la produzione senza significativi interventi in chiave di sicurezza ambientale, e si è

rifiutata di fornire ai custodi la documentazione pertinente alla commercializzazione dei propri

prodotti. In altre parole, la società avrebbe continuato «imperterrita nella criminosa produzione

dell’acciaio, nella vendita del frutto dell’attività criminosa […] assicurandosi lauti profitti non

curante delle disposizioni dell’autorità giudiziaria e in violazione di tutti i provvedimenti

giurisdizionali».

Il Tribunale rimettente disattende, in proposito, la tesi difensiva secondo cui il Collegio del riesame

aveva consentito la prosecuzione dell’attività produttiva, sia pure nei limiti della necessaria

preservazione degli impianti. Quel Collegio, piuttosto, aveva negato che lo spegnimento degli

impianti fosse l’unico modo per far cessare le emissioni nocive, delegando ai custodi la verifica

della possibilità di interventi utili ad assicurare la prosecuzione in sicurezza dell’attività produttiva;

attività che avrebbe potuto riprendere solo se e quando gli ipotetici interventi sulla sicurezza

ambientale fossero stati attuati. Una prospettiva pienamente coerente – secondo il giudice a quo –

con la logica del sequestro preventivo, che mira a sottrarre la disponibilità della cosa al possessore,

anche al fine di prevenire l’incremento degli effetti lesivi della condotta delittuosa. La limitata

facoltà d’uso, comunque accordata ai soli custodi, aveva avuto per scopo la verifica della possibilità

di conservare il bene sequestrato, in vista del bilanciamento degli interessi connessi alla sua utilità

per l’esercizio dell’impresa.

Di contro, come ammesso dalla stessa parte privata, l’attività produttiva era proseguita senza

interruzione e con le stesse emissioni inquinanti riscontrate a monte del sequestro degli impianti. La

tesi difensiva della necessità di una produzione a basso regime per la conservazione dello

stabilimento viene respinta dal Tribunale, in assoluto e comunque alla luce dei dati quantitativi del

prodotto, confermati dal sequestro di oltre un milione e mezzo di tonnellate di merce. Dunque – si

conclude – i lavorati in sequestro devono considerarsi prodotti di reato e cose pertinenti a reato,

305

legittimamente sequestrati a mente del comma 1 dell’art. 321 cod. proc. pen. e, comunque, ai sensi

del comma 2, in quanto suscettibili di confisca ex art. 240 cod. pen.

12.2.2.– Alla luce del quadro normativo preesistente al d.l. n. 207 del 2012, in definitiva, l’appello

della società Ilva dovrebbe essere respinto. La conclusione sarebbe identica – a parere del

rimettente, e secondo quanto esposto nel provvedimento impugnato – con riguardo alla versione

originaria dell’art. 3 del provvedimento governativo, che non avrebbe contenuto disposizioni

riferibili ai prodotti già sottoposti a sequestro prima del provvedimento stesso. Una «lettura

costituzionalmente orientata» avrebbe imposto, infatti, di considerare non retroattiva la

disposizione, attesa l’antinomia esistente tra i profili fondanti della cautela reale e la restituita

possibilità di «commercializzazione» della merce sequestrata.

In effetti – osserva il Tribunale – la disponibilità della cosa è logicamente incompatibile con la

funzione del sequestro, tanto che la giurisprudenza di legittimità annulla le «concessioni d’uso»

talvolta rilasciate dal giudice di merito per la salvaguardia di interessi primari della persona

(sarebbe il caso degli immobili abusivi). Il principio varrebbe, a maggior ragione, riguardo a forme

d’uso che si risolvano nella cessione a terzi delle cose sequestrate e dunque nella loro dispersione,

tanto che le relative condotte, da parte del custode o del proprietario, costituiscono un reato.

Interpretata in chiave retroattiva, la disposizione originariamente introdotta con il decreto-legge

avrebbe comportato la definitiva dispersione delle merci sottoposte a sequestro, per la loro

immissione in un ciclo di trasformazione che le avrebbe rese irrecuperabili.

La funzione del comma 3 dell’art. 3, nella versione scaturita dalla legge di conversione, sarebbe,

dunque, proprio quella di superare il quadro delineato, affinché la società Ilva sia posta in grado di

commercializzare le merci sequestrate prima del provvedimento d’urgenza. Il che documenta,

secondo il Tribunale, la piena rilevanza della questione di legittimità costituzionale proposta

riguardo alla norma in discorso (mentre sarebbero irrilevanti, e dunque non suscettibili di

proposizione, le ulteriori questioni prospettate dal pubblico ministero procedente).

12.3.– In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente prospetta anzitutto un contrasto tra la

norma censurata e l’art. 3 Cost., posto che detta norma si atteggerebbe a «legge del caso singolo».

Di conseguenza, la società Ilva sarebbe trattata differentemente da ogni altra società le cui merci

siano state sottoposte a sequestro per essere, le stesse merci, il prodotto di un reato.

Il Tribunale ricorda come la giurisprudenza costituzionale abbia chiarito la necessità di una

ragionevole giustificazione per la diseguale disciplina di situazioni assimilabili (sono citate le

sentenze della Corte costituzionale n. 1009 del 1988 e n. 15 del 1960). Nel caso di specie, la norma

censurata introdurrebbe una possibilità di commercializzazione del bene sequestrato inibita in ogni

altra consimile fattispecie, se non addirittura una ipotesi «speciale» di dissequestro, non fondata,

come quelle generali, sulla cessazione delle esigenze di cautela che impongono il vincolo reale. Il

legislatore, oltretutto, avrebbe introdotto una legge del caso concreto secondo un bilanciamento

irragionevole tra i valori in gioco, difforme da quello che normalmente segna la disciplina di

protezione dell’ambiente (è citato il caso dell’emergenza rifiuti, ove addirittura il legislatore ha

penalizzato, talvolta, condotte prive di rilevanza fuori delle porzioni di territorio interessate dalla

stessa emergenza).

Il rimettente prospetta la violazione concomitante del principio di «ragionevolezza-razionalità» (è

citata la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 1982). Viene ribadito che la funzione tipica

del sequestro preventivo è quella di privare il possessore della disponibilità della cosa, anche in

vista dell’eventuale confisca. L’autorizzazione «particolare» che la legge conferisce all’Ilva non

sarebbe giustificata – secondo il Tribunale – neppure dalle esigenze di salvaguardia

306

dell’occupazione e della produzione, per la cui tutela l’art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 consente,

attraverso il riesame dell’AIA, di proseguire l’attività industriale negli stabilimenti di interesse

strategico nazionale: la commercializzazione dei lavorati, infatti, non sarebbe necessaria ai fini

indicati.

La norma «generale» (del cui carattere di astrattezza il rimettente dubita, sia pur senza farne

questione) avrebbe il solo scopo di legittimare una prosecuzione dell’attività produttiva nonostante

l’intervenuto sequestro degli impianti. Discostandosi da questa ratio, la norma censurata avrebbe

accordato un diverso privilegio all’Ilva, relativamente ai prodotti sequestrati prima dell’intervento

normativo. Dunque, la legge avrebbe introdotto una difformità di trattamento «interna» ai casi

particolari, riconducibili alla previsione dell’art. 1, per i quali potrebbe considerarsi legittima una

disciplina più favorevole di quella riservata in generale a coloro che esercitano attività di

produzione industriale (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 1969).

In realtà – osserva il Tribunale – gli artt. 1 e 2 del d.l. n. 207 del 2012 prevedono una facoltà d’uso

delle cose in sequestro non incompatibile ontologicamente con la cautela reale, mentre il comma 3

dell’art. 3 introduce una disposizione radicalmente contrastante con la fisionomia della cautela,

tanto da risolversi sostanzialmente in una fattispecie di dissequestro «obbligatorio». Se poi la stessa

disposizione avesse anche il senso di una legittimazione a posteriori dell’attività produttiva

culminata con la realizzazione delle merci in questione, resterebbe violato, secondo il rimettente,

anche il «principio di irretroattività della legge», derogabile solo quando ciò sia richiesto dal criterio

di ragionevolezza, senza mai «incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da

leggi precedenti» (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 229 del 1999, n. 432 del

1997, n. 153 e n. 6 del 1994, n. 283 del 1993).

La norma censurata contrasterebbe anche con gli artt. 102 e 104 Cost., che «tutelano le prerogative

della funzione giudiziaria», in quanto incide su un procedimento in corso e varrebbe a condizionare

la concreta possibilità della confisca in esito al procedimento stesso, sebbene l’attività produttiva

della merce, almeno per l’epoca antecedente all’emanazione del d.l. n. 207 del 2012, debba

considerarsi tuttora illecita.

Il Tribunale, dopo aver ricordato il principio di soggezione del giudice «solo alla legge», riconosce

che tale principio non implica l’illegittimità di misure retroattive o suscettibili di interagire nella

soluzione di controversie già pendenti (sono citate le sentenze di questa Corte n. 229 del 1999, n.

432 del 1997, n. 397 del 1994, n. 402 del 1993). Anche le cosiddette «leggi provvedimento»

possono essere legittime, a condizione però che non violino la «riserva di giurisdizione», che opera

«specie» nel caso di giudizi pendenti ed inibisce al Parlamento l’esercizio di funzioni

giurisdizionali, salvi i casi previsti dalla Costituzione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 137

del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007, n. 321 del 1998, n. 123 del 1987).

La norma censurata avrebbe di fatto «direttamente modificato un provvedimento del giudice»

(l’ordinanza posta ad oggetto dell’impugnazione), «senza per altro modificare il quadro normativo

sulla base del quale era stato emanato».

Infine, il comma 3 dell’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 violerebbe gli artt. 24 e 112 Cost., vulnerando

il diritto di azione del privato leso nei suoi diritti ed ostacolando la funzione pubblica di

accertamento, repressione e prevenzione dei reati (è citata la sentenza della Corte costituzionale n.

34 del 1973).

12.4.– Il Tribunale rimettente tiene a chiarire, in conclusione del proprio provvedimento, che il

giudizio impugnatorio deve considerarsi sospeso, a norma dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n.

307

87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), anche in

considerazione del carattere non perentorio del termine per la relativa definizione, posto che si tratta

di appello contro un provvedimento in materia di sequestro e non di riesame (l’art. 322-bis del

codice di rito rinvia all’art. 310 e non al comma 10 dell’art. 309).

13.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello

Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 26 febbraio 2013, chiedendo che le questioni

sollevate siano dichiarate inammissibili e/o infondate.

13.1.– Dopo aver riassunto gli antefatti dell’ordinanza di rimessione e l’essenza delle questioni

prospettate dal rimettente, l’Avvocatura generale assume che il Tribunale di Taranto si sarebbe

arrogato (violando gli artt. 101, 117 e 134 Cost.) un inesistente potere di disapplicazione della

legge, che spetta solo di fronte a «norme comunitarie» incompatibili con il diritto interno, e che non

potrebbe ritenersi insito nella possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale (è citata

la sentenza della Corte costituzionale n. 285 del 1990).

Sempre in via preliminare, l’Avvocatura generale sostiene che le questioni sollevate avrebbero

«perso di interesse», posto che il giudice procedente, con provvedimento del 14 febbraio 2013, ha

disposto la vendita delle merci in sequestro.

13.2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le censure del rimettente sarebbero

riducibili a tre nuclei fondamentali, restando in ogni caso infondate.

13.2.1.– La normativa censurata, in primo luogo, non violerebbe il principio di uguaglianza,

costituendo piuttosto applicazione del principio per il quale situazioni che appaiono diverse,

secondo una ragionevole identificazione del criterio di discriminazione, devono essere regolate

differentemente. Il principio di ragionevolezza imporrebbe solo congruenza tra la ratio della legge e

le disposizioni adottate.

L’osservanza del principio non sarebbe pregiudicata nel caso di leggi provvedimento, sempreché si

tratti, appunto, di interventi ragionevoli e non arbitrari, che non interferiscano con la funzione

giudiziaria e non vanifichino l’autorità del giudicato (sono citate le sentenze della Corte

costituzionale n. 289 e n. 270 del 2010, n. 137 e n. 94 del 2009, n. 288 e n. 241 del 2008, n. 267 e n.

11 del 2007, n. 282 del 2005, n. 321 del 1998, n. 492 e n. 347 del 1995, n. 346 del 1991, n. 143 del

1989, n. 123 del 1987). Il carattere derogatorio o particolare della legge provvedimento imporrebbe

semplicemente, secondo l’Avvocatura, uno «scrutinio stretto» sul piano della ragionevolezza (sono

citate le sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, n. 185 del 1998, n. 153 e n. 2 del 1997).

Ciò premesso, la difesa erariale ritiene non sospetta la disposizione censurata alla luce dei parametri

valutativi elaborati dalla giurisprudenza: «tempo, modalità, contenuto e contesto di adozione della

disposizione normativa in esame». Il riferimento alle merci realizzate prima dell’entrata in vigore

del decreto-legge non era contenuto nello stesso decreto, essendo stato inserito solo in sede di

conversione (in accoglimento, peraltro, di un emendamento proposto dal Governo). Ciò

dimostrerebbe, a parere dell’Avvocatura generale, che la norma non mirava ad eludere il disposto

dell’autorità giudiziaria, quanto piuttosto a rimuovere un ostacolo che avrebbe potuto vanificare (sul

piano economico e finanziario) l’obiettivo di una ripresa delle attività produttive, e la stessa

realizzazione del piano di risanamento ambientale. Il carattere particolare della disposizione sarebbe

il riflesso della peculiarità della specifica situazione, «non assimilabile né equiparabile ad altre

esistenti nel Paese».

308

Il blocco delle merci avrebbe vanificato il diritto al lavoro degli occupati (art. 4 Cost.) e l’insieme

degli ulteriori interessi gravitanti sulla produzione (artt. 41, 42, 43 e 44 Cost.), con rischi di grave

turbamento dell’ordine pubblico. Nella specie, il diritto di uguaglianza sarebbe stato bilanciato con

il principio di libertà dell’iniziativa economica e, di nuovo, con il diritto al lavoro, facendo

applicazione del principio «solidaristico-sociale» (art. 2 Cost.) e della stessa direttiva costituzionale

per la realizzazione di condizioni di uguaglianza sostanziale tra i cittadini.

La disciplina censurata, per altro verso, non avrebbe vanificato la tutela del diritto alla salute ed

all’ambiente salubre, ma l’avrebbe semplicemente bilanciata con quella degli interessi concorrenti.

L’Avvocatura generale rammenta che il contemperamento tra le ragioni della proprietà e quelle

dell’ambiente costituisce un principio generale dell’ordinamento (è richiamato l’art. 844 del codice

civile), ed impone forme di «normale» tolleranza per le immissioni, a garanzia del pieno godimento

e sfruttamento dei beni oggetto del diritto di proprietà.

13.2.2.– A proposito dell’addebito di interferenza con la funzione giudiziaria, che il rimettente

muove alla normativa censurata, la difesa del Presidente del Consiglio osserva che sarebbe stata

piuttosto la magistratura tarantina ad alterare il corretto bilanciamento degli interessi in gioco e che

la necessità di un riequilibrio, per mano del legislatore, sarebbe dimostrata dal fatto che «solo

successivamente e dopo l’adozione del decreto-legge […] i provvedimenti della magistratura

tarantina hanno assunto un contenuto ed una portata maggiormente rispettosi delle esigenze di

contemperamento».

13.2.3.– Non sarebbero fondate neppure le doglianze concernenti un preteso effetto di inibizione del

perseguimento dei reati connessi all’attività produttiva dell’Ilva.

La giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo chiarito che un intervento normativo non

vulnera la funzione giurisdizionale solo perché produce effetti retroattivi ed «interagisce con

controversie in corso» (sono citate le sentenze n. 229 del 1999, n. 432 del 1997, n. 394 del 1994, n.

402 del 1993).

Per un verso, si discute nella specie di provvedimenti cautelari, per loro natura assunti allo stato

degli atti e suscettibili di continuo adattamento, tanto che il cosiddetto «giudicato cautelare» non

sarebbe affatto paragonabile alla condizione di irrevocabilità di una sentenza. Per altro verso, il

legislatore si sarebbe limitato a fronteggiare una grave crisi in atto, che richiedeva un attento

bilanciamento tra le esigenze della produzione e dell’occupazione e quelle della salute e

dell’ambiente (tutelate, si fa notare, anticipando l’introduzione delle BAT di cui alla già citata

Decisione della Commissione europea 2012/135/UE).

È pienamente concepibile – prosegue l’Avvocatura generale – che singoli casi concreti pongano in

evidenza la necessità di affinamenti e aggiornamenti della legislazione. Le leggi provvedimento,

d’altra parte, non sono per sé vietate dalla Costituzione, tanto che la disciplina censurata non

costituisce un caso isolato: vengono richiamati nuovamente il d.l. n. 61 del 2007 ed il d.l. n. 90 del

2008 (supra, § 2.2.1.).

Nei casi in questione, come in quello odierno, non vi sarebbe stata alcuna preclusione di accesso

alla tutela giurisdizionale dei diritti, né alcuna inibizione dei poteri di indagine e di azione facenti

capo al pubblico ministero, né infine alcuna predeterminazione della decisione giudiziale in merito

ad una singola controversia. La disciplina censurata oggi, oltre ad introdurre una nuova sanzione per

le violazioni dell’AIA, avrebbe specificamente fatte salve le sanzioni preesistenti, anche penali.

309

13.2.4.– L’Avvocatura generale osserva ulteriormente, anche con riguardo all’art. 6 della

Convenzione europea dei diritti dell’uomo, come la Convenzione stessa non escluda radicalmente la

possibilità di leggi che, operando retroattivamente, incidano sull’andamento di giudizi in corso,

quando sussistano esigenze di ordine pubblico o addirittura «motivi imperativi di interesse

generale» (sono citate, nel complesso, le sentenze di questa Corte n. 264 e n. 15 del 2012, n. 303, n.

238 e n. 93 del 2011, n. 317 e n. 311 del 2009, n. 362 e n. 172 del 2008). D’altra parte il legislatore,

con la disciplina censurata, non avrebbe modificato in senso peggiorativo una posizione acquisita,

mirando piuttosto al migliore possibile bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti,

impedendo che l’espansione incontrollata di una garanzia comprimesse intollerabilmente la tutela

degli interessi concorrenti.

In particolare, la commercializzazione dei beni sequestrati costituirebbe una congrua implicazione

del bilanciamento appena descritto, perché indispensabile a fini di risanamento degli impianti e di

conservazione dei livelli occupazionali.

13.2.5.– Da ultimo si osserva, ad opera dell’Avvocatura generale, che la normativa censurata

sarebbe parte di un intervento più ampio, volto alla riqualificazione dell’area industriale di Taranto

attraverso la conversione dei processi produttivi ed il risanamento ambientale: sono richiamati il

decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129 (Disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la

riqualificazione del territorio della città di Taranto), convertito, con modificazioni, dall’art. 1,

comma 1, della legge 4 ottobre 2012, n. 171, e l’art. 27 (rubricato come «Riordino della disciplina

in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa») del

decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall’art. 1 della legge n. 134 del 2012.

14.– La società Ilva S.p.A., in persona del presidente del consiglio di amministrazione, si è

costituita nel giudizio con atto depositato il 25 febbraio 2013, chiedendo che le questioni di

legittimità siano «rigettate».

14.1.– L’atto in questione si apre con una ricostruzione degli avvenimenti, di carattere processuale e

normativo, che hanno preceduto l’ordinanza di rimessione, sostanzialmente analoga a quella già

proposta nel giudizio r.o. n. 19 del 2013 (supra, § 3.1.). Viene ribadito, in particolare, che la

produzione delle merci in sequestro sarebbe stata «espressamente assentita dall’autorità giudiziaria

e condotta, peraltro, sotto la responsabilità dei custodi ed il controllo della Procura».

14.2.– La parte costituita eccepisce, in primo luogo, che le censure proposte dal rimettente

sarebbero irrilevanti o, quanto meno, viziate da una insufficiente ponderazione del quadro

normativo di riferimento (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 367 del 2010 e n. 120

del 2006). In particolare, il giudice rimettente non avrebbe potuto prospettare il dubbio circa la

legittimità dell’unica norma censurata (il comma 3 dell’art. 3) se non estendendo le proprie censure

all’art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, data la stretta connessione esistente tra le due disposizioni.

Con il citato art. 1, il legislatore avrebbe realizzato sul piano generale un bilanciamento tra interessi

meritevoli di tutela, limitando nel tempo l’efficacia dell’AIA riesaminata, lasciando impregiudicate

le sanzioni previste ed aggiungendone di nuove, implementando gli obblighi delle imprese in

relazione alle cautele di protezione ambientale.

La disposizione del comma 4, sempre in linea generale, prevede che l’autorizzazione in esito al

riesame possa essere rilasciata anche quando provvedimenti giudiziari di sequestro insistano sui

beni aziendali, e che i provvedimenti in questione non impediscono l’esercizio dell’attività di

impresa. Dato il carattere generale ed astratto di tale ultima previsione, avrebbe sapore meramente

«nominalistico» la censura prospettata dal Tribunale a proposito del fatto che la

310

commercializzazione delle merci dell’Ilva sarebbe stata disposta in assenza di una deroga alle

prescrizioni dell’art. 321 cod. proc. pen., perché tale ultima norma sarebbe ormai integrata, sempre

sul piano generale, dall’art. 1 del decreto-legge in discussione.

Si tratterebbe di un bilanciamento spettante al legislatore (salvo il controllo della Corte

costituzionale: sentenza n. 264 del 2012), non privo di antecedenti. È nuovamente richiamato l’art.

2 del d.lgs. n. 270 del 1999, ove è previsto che l’interesse dei creditori delle imprese di grandi

dimensioni debba recedere di fronte a quello alla conservazione delle risorse produttive e dei livelli

occupazionali. Sono richiamati, ancora, il d.l. n. 90 del 2008, le leggi n. 99 del 2009 e n. 183 del

2011, i decreti-legge n. 112 del 2008 e n. 83 del 2012 (supra, § 3.2.).

Il diritto alla prosecuzione dell’attività produttiva è stato bilanciato – si ripete – attraverso la

contenuta durata dell’autorizzazione ed un complesso sistema di controlli, esteso fino alla diretta

vigilanza del Parlamento. Ciò detto, non avrebbe senso discutere di diritto all’esercizio dell’impresa

senza che ne discenda, per implicito ma già sul piano generale, la possibilità di commerciare i

prodotti dell’attività aziendale.

Dunque l’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, secondo la società Ilva, «fa applicazione, direttamente in

via legislativa, delle disposizioni di cui all’art. 1». In sostanza, il legislatore avrebbe verificato la

ricorrenza delle condizioni per il riconoscimento del carattere strategico dell’impianto di Taranto,

ed avrebbe «preso atto» dell’esistenza di una AIA riesaminata, disponendo di conseguenza la

reimmissione dell’azienda nel possesso degli impianti e dei prodotti (con l’ulteriore tutela

rappresentata dall’istituzione di un Garante indipendente).

La connessione inscindibile tra la norma censurata e quella dell’art. 1 renderebbe palese

l’irrilevanza della questione sollevata con riguardo al solo art. 3, comma 3, del decreto. In effetti –

si dice – quand’anche intervenisse una pronuncia di illegittimità in ordine alla norma censurata, il

Tribunale rimettente dovrebbe comunque accogliere l’impugnazione, in applicazione delle norme di

cui agli artt. 1, 2 e 3, comma 1, dello stesso decreto-legge, che conferiscono all’Ilva il diritto alla

prosecuzione dell’attività e dunque alla commercializzazione dei relativi prodotti, anche se

sottoposti a sequestro.

14.3.– I rilievi fin qui illustrati varrebbero a documentare, secondo la parte costituita, l’infondatezza

della censura costruita sull’art. 3 Cost., secondo cui la sola società Ilva sarebbe stata beneficiata

della possibilità di commercializzare prodotti sottoposti a sequestro.

Viene richiamata, anzitutto, la considerazione che spetta comunque alla legge stabilire quali

condotte siano illecite, anche nel rapporto con un pregresso provvedimento autorizzativo. In ogni

caso, il comma 3 dell’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 non sarebbe norma del caso singolo, ma semmai

norma provvedimento, come tale condizionata, ai fini del sindacato di legittimità costituzionale,

solo dall’osservanza dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà (è citata la sentenza della Corte

costituzionale n. 270 del 2010). Nella specie – si ripete – la possibilità di commercio del prodotto

costituisce portato imprescindibile della legittimazione a proseguire le attività produttive. D’altra

parte, è proprio il principio di uguaglianza a richiedere trattamenti differenziali per situazioni

diverse (sentenza n. 15 del 1975), ed implica una necessaria congruenza tra norma e «causa

normativa che la deve assistere» (sentenza n. 89 del 1996).

La parte costituita ricorda che già in altri casi il legislatore aveva neutralizzato l’effetto di sequestri

giudiziari sulla utilizzazione produttiva di determinati beni (d.l. n. 81 del 2007) o dettato deroghe

specifiche all’applicazione di norme generali (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n.

152 del 1985). Nelle fattispecie complesse, non ogni «incoerenza, disarmonia o contraddittorietà»

311

che derivi da una norma può risolversi in violazione del principio di uguaglianza, ché altrimenti il

controllo di legittimità si trasformerebbe in controllo di opportunità (sentenza n. 89 del 1996).

La società Ilva, contestando l’opinione del rimettente secondo cui la commercializzazione delle

merci in sequestro non sarebbe giustificata dall’interesse alla prosecuzione dell’attività produttiva,

osserva che quest’ultima presuppone la funzionalità dell’intero ciclo economico. Si ribadisce,

dunque, che la norma censurata declina, sul piano del caso di specie, una norma già desumibile sul

piano generale dall’art. 1 del decreto-legge.

Infondato sarebbe anche l’assunto di una indebita «efficacia retroattiva» della norma censurata, nei

contenuti modificati dalla legge di conversione. La norma infatti non disporrebbe che per il futuro,

regolando il nuovo regime giuridico per i prodotti in condizione di sequestro, a titolo di mera

ricognizione dell’operatività nel caso concreto della regola enunciata nell’art. 1, specificamente

dettata rispetto a beni che già si trovassero sottoposti al vincolo.

D’altra parte, la giurisprudenza costituzionale non ha mai escluso in radice la possibilità di norme

retroattive, quando le stesse «vengano a trovare un’adeguata giustificazione sul piano della

ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri principi o valori costituzionali

specificamente protetti» (sono citate, oltre alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 1994, le

sentenze della stessa Corte n. 58 del 2009, n. 432 del 2007, n. 374 del 2002).

Sul piano sostanziale, la parte nega nuovamente che l’attività culminata con la produzione dei beni

fosse illecita.

14.4.– Riguardo alla pretesa interferenza del legislatore nella funzione giurisdizionale, ed alla

conseguente violazione degli artt. 102 e 104 Cost., la parte privata nega, anzitutto, che possa esservi

un problema di vanificazione del «giudicato» (per la cui definizione sono richiamate le sentenze

della Corte costituzionale n. 170 del 2008, n. 364 e n. 267 del 2007, n. 282 del 2005, n. 525 e n. 374

del 2000, n. 115 del 1990). Il cosiddetto «giudicato cautelare» si risolve in una mera preclusione

processuale, e d’altronde lo stesso giudicato formale sarebbe ormai sacrificato quando la relativa

tutela implicherebbe una lesione per i diritti fondamentali della persona (è nuovamente citata la

sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2011).

In secondo luogo – prosegue la parte costituita – l’interferenza determinatasi sui provvedimenti

giudiziari, per effetto della norma censurata, sarebbe compatibile con i limiti individuati dalla

giurisprudenza costituzionale in materia (sono citate le sentenze n. 93 del 2011, n. 137 del 2009, n.

492 del 1995, n. 397 e n. 6 del 1994; n. 480 del 1992, n. 346 del 1991, n. 91 del 1988, n. 123 del

1987, n. 118 del 1957). Occorre che il legislatore non detti la regola per un singolo giudizio, ma

ponga una disciplina suscettibile di applicazione in ogni fattispecie concreta che presenti le

medesime caratteristiche. A queste condizioni, il fatto che la norma produca effetti nei giudizi in

corso non potrebbe essere considerato alla stregua di una interferenza illegittima nella funzione

giurisdizionale (ancora, sentenze n. 1 del 2011, n. 311 e n. 94 del 2009, n. 32 del 2008, n. 352 del

2006, n. 211 del 1998, n. 263 del 1994).

In ogni caso, nella specie, non vi sarebbe propriamente una influenza sul giudizio in corso, o

almeno non una influenza indipendente da una modifica del quadro normativo in base al quale era

stato assunto il provvedimento giudiziale: modifica che invece, come più volte si ripete, sarebbe

stata realizzata con l’art. 1 del decreto-legge in discussione.

312

14.5.– Da ultimo, la parte costituita contesta che la norma censurata abbia condizionato il diritto ad

agire in giudizio per la tutela di diritti ed interessi (art. 24 Cost.) e l’esercizio del potere-dovere di

promuovere l’azione penale da parte del pubblico ministero (art. 112 Cost.).

La norma in questione avrebbe mera funzione ricognitiva della sussistenza, nel caso di specie, dei

nuovi criteri di legittimazione dell’attività produttiva conseguente al rilascio di una AIA in sede di

riesame. Modifiche della disciplina sostanziale di un illecito non potrebbero certo essere impedite

dall’attuale pendenza di indagini preliminari. D’altra parte, non sarebbe illegittimo che il legislatore

ponga cautele e condizioni per l’esercizio dell’azione penale (sono citate le sentenze della Corte

costituzionale n. 114 del 1982 e n. 121 del 2009).

15.– In data 19 marzo 2013 l’Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del

Consiglio dei ministri, ha depositato memoria al fine di ribadire le conclusioni in precedenza offerte

(supra, § 13). Nell’atto vengono svolte alcune considerazioni aggiuntive, analoghe quelle che si

leggono nella memoria depositata per il giudizio r.o. n. 19 del 2013, già sopra illustrate (§ 7).

16.– In data 19 marzo 2013 è stata depositata, nell’interesse dell’Ilva S.p.A., una memoria tesa a

ribadire le conclusioni già offerte, anche con specifico riguardo alle questioni sollevate nel giudizio

r.o. n. 20 del 2013. Il contenuto dell’atto è già stato illustrato (supra, § 8).

Considerato in diritto

1.– Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato questioni di

legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (Conversione in

legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a

tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti

industriali di interesse strategico nazionale) – recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre

2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in

caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con

modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – in relazione agli artt. 2, 3, 9,

secondo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma,

101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

L’art. 1 del citato d.l. n. 207 del 2012 è censurato in quanto prevede che, presso gli stabilimenti dei

quali sia riconosciuto l’interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri e che occupino almeno duecento persone, l’esercizio dell’attività di impresa, quando sia

indispensabile per la salvaguardia dell’occupazione e della produzione, possa continuare per un

tempo non superiore a 36 mesi, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli

impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale

rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell’ambiente e della salute

secondo le migliori tecniche disponibili.

Il successivo art. 3 è oggetto di censura, invece, riguardo alle seguenti statuizioni: a) l’impianto

siderurgico Ilva di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale a norma

dell’art. 1; b) l’AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre 2012 produce gli effetti autorizzatori

previsti dal citato art. 1; c) la società indicata è reimmessa nel possesso degli impianti e dei beni già

sottoposti a sequestro dell’autorità giudiziaria; d) i prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati

313

antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge, possono essere commercializzati

dall’impresa.

A parere del giudice rimettente, la disciplina censurata viola anzitutto l’art. 3 Cost., secondo

molteplici profili. Vi sarebbe, in primo luogo, una discriminazione ingiustificata tra aziende con

processi produttivi di analoga portata inquinante, a seconda che, sulla base di un provvedimento

discrezionale del Presidente del Consiglio dei ministri (del quale la legge fisserebbe i presupposti in

modo solo generico), i relativi stabilimenti siano dichiarati «di interesse strategico nazionale», nel

qual caso l’attività illecita può proseguire per 36 mesi, oppure non lo siano, con conseguente

applicabilità delle sanzioni di legge. Correlativamente, sarebbe introdotta una discriminazione

illegittima tra cittadini tutti esposti ad emissioni inquinanti, a seconda che, sulla base del predetto

provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, gli stabilimenti dai quali provengono le

emissioni siano o no dichiarati «di interesse strategico nazionale», posto che solo nel primo caso

sarebbero inibite le azioni a tutela dei diritti delle persone interessate.

Con specifico riguardo all’art. 3, comma 2, del d.l. n. 207 del 2012, il giudice rimettente considera i

cittadini esposti alle emissioni inquinanti dell’Ilva S.p.A. discriminati rispetto ad altri, pure

interessati da fenomeni di inquinamento ambientale: nel caso dell’Ilva, infatti, l’AIA rilasciata il 26

ottobre 2012, in sede di riesame, «assurge al rango di atto avente forza di legge», con la

conseguenza che agli interessati è preclusa la possibilità di proporre ricorso giurisdizionale contro il

provvedimento. Tale preclusione – può dirsi fin d’ora – implicherebbe anche la violazione dell’art.

113 Cost.

In riferimento poi al comma 3 del citato art. 3, viene prospettata una illegittima difformità di

trattamento (rilevante a norma dell’art. 3 Cost.) tra aziende i cui prodotti vengano sottoposti a

sequestro o lo siano stati in epoca antecedente all’entrata in vigore del decreto-legge, poiché solo

alla società Ilva sarebbe consentito di commercializzare tanto i prodotti già sequestrati che quelli in

ipotesi assoggettabili ad ulteriori provvedimenti cautelari.

Un secondo gruppo di censure attiene a violazioni degli artt. 101, 102, 103, 104, 107 e 111 Cost. La

normativa in questione, infatti, sarebbe stata adottata per regolare un singolo caso concreto, oggetto

di provvedimenti giurisdizionali già assunti e passati in «giudicato cautelare», con norme prive dei

caratteri di generalità ed astrattezza, e senza modificare il quadro normativo di riferimento, così da

vulnerare la riserva di giurisdizione ed «il principio costituzionale di separazione tra i poteri dello

Stato».

Ancora, la disciplina censurata contrasterebbe con gli artt. 25, 27 e 112 Cost., in quanto elusiva

dell’obbligo di accertare e prevenire i reati e del dovere, posto a carico del pubblico ministero, di

esercitare l’azione penale: tale effetto, in particolare, si connetterebbe alla legittimazione

dell’ulteriore corso, per 36 mesi, di attività produttive altamente inquinanti, ed alla previsione della

sola pena pecuniaria, per un valore pari ad una quota del fatturato, riguardo ad eventuali violazioni

delle prescrizioni impartite mediante l’AIA riesaminata.

Per le ragioni appena esposte le norme censurate violerebbero gli artt. 25 e 27 Cost., implicando una

sottrazione di fatti penalmente illeciti al loro «giudice naturale» e vanificando «il principio di

responsabilità penale personale in capo agli autori» dei reati in questione. Nella stessa prospettiva,

la disciplina contrasterebbe anche con l’art. 24 Cost., perché ne deriverebbe la preclusione, in danno

dei cittadini danneggiati dalle emissioni inquinanti, della possibilità di agire in giudizio per la tutela

dei propri diritti e interessi legittimi.

314

Un ulteriore profilo «generale» di contrasto con il dettato costituzionale (ed in particolare con gli

artt. 2, 9, 32 e 41 Cost.) è denunciato in quanto, consentendo l’esercizio dell’iniziativa economica

privata con modalità tali da recare danno alla sicurezza ed alla dignità umana, la disciplina in

questione annullerebbe la tutela del diritto fondamentale alla salute e all’ambiente salubre.

Sarebbe violato, infine, anche il primo comma dell’art. 117 Cost., in relazione a diversi parametri

interposti. La normativa censurata contrasterebbe, infatti, con gli artt. 3 e 35 della Carta dei diritti

fondamentali dell’Unione europea, che proteggono il diritto di ciascuno all’integrità fisica e

psichica ed alla salute. Vi sarebbe conflitto, ancora, con il disposto dell’art. 191 del Trattato sul

funzionamento dell’Unione europea, ove è fissato il principio di precauzione, disatteso nella specie

attraverso la legittimazione di attività comprovatamente dannose. Da ultimo, il rimettente prospetta

un contrasto con l’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà

fondamentali, in forza della lesione recata al diritto ad un equo processo.

2.– Il Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice di appello a norma dell’art. 322-bis del

codice di procedura penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge

n. 231 del 2012 – recte, dell’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni,

dall’art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – in relazione agli artt. 3, 24, 102, 104 e 122 Cost.,

nella parte in cui autorizza «in ogni caso» la società Ilva S.p.A. di Taranto «alla

commercializzazione dei prodotti ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata

in vigore» del citato d.l. n. 207 del 2012, sebbene posti ad oggetto di un provvedimento di sequestro

preventivo.

Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l’art. 3 Cost. sotto molteplici profili.

Si tratterebbe anzitutto di una «legge del caso singolo», per mezzo della quale la società Ilva

sarebbe ingiustificatamente favorita rispetto ad ogni altra società le cui merci, in quanto prodotto di

un reato, siano state sottoposte a sequestro.

La disciplina censurata sarebbe poi priva di ragionevolezza, in quanto l’autorizzazione a

commercializzare prodotti in sequestro vanifica la funzione tipica della misura cautelare e non è

giustificata, per altro verso, dal fine di consentire la continuazione delle attività produttive e la

conservazione dei livelli occupazionali, per la cui assicurazione la disponibilità delle merci già

sequestrate non sarebbe stata necessaria.

Mancherebbe una ragionevole giustificazione, dunque, per l’efficacia «retroattiva» conferita alla

norma censurata.

Il Tribunale prospetta l’ulteriore violazione degli artt. 102 e 104 Cost., in quanto il legislatore

avrebbe «direttamente modificato un provvedimento del giudice» (l’ordinanza posta ad oggetto

dell’impugnazione dalla quale origina il procedimento a quo), «senza per altro modificare il quadro

normativo sulla base del quale era stato emanato», ed avrebbe pregiudicato la possibilità di

procedere a confisca in esito al giudizio, sebbene le merci in sequestro debbano tuttora considerarsi

prodotto di reato.

Infine, vi sarebbe un contrasto tra la norma censurata e gli artt. 24 e 112 Cost., per la provocata

lesione del diritto di azione del privato leso nei suoi diritti e per l’ostacolo frapposto all’esercizio

della funzione pubblica di accertamento, repressione e prevenzione dei reati.

3.– I giudizi introdotti dalle due ordinanze in epigrafe, data la parziale identità di oggetto, possono

essere riuniti, al fine di una trattazione unitaria delle questioni sollevate.

315

4.– In via preliminare deve essere confermata l’ordinanza, adottata nel corso dell’udienza pubblica

ed allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi

spiegati, nel giudizio r.o. n. 19 del 2013, dalla Confederazione Generale dell’Industria Italiana

(Confindustria), dalla Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane e dall’Associazione

Italiana per il Word Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus, mentre è stato dichiarato

ammissibile l’intervento dei signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro.

Invero, i soggetti sopra indicati non sono parti nel giudizio a quo.

Per nota ed ormai costante giurisprudenza di questa Corte, possono costituirsi nel giudizio

incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del procedimento principale, mentre l’intervento

di soggetti estranei (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al

Presidente della Giunta regionale) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse

qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non

semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura.

Orbene, nel giudizio da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale in discussione,

la Confindustria, la Federacciai e il WWF Italia non sono parti, né sono titolari del predetto

interesse qualificato.

I signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, invece, hanno partecipato, in qualità di persone

offese, all’incidente probatorio ammesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale

ordinario di Taranto con ordinanza del 27 ottobre 2010; essi, pertanto, sono titolari di un interesse

qualificato, inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio principale, al quale accedono tanto

l’incidente probatorio che le procedure concernenti i sequestri in atto.

Ne derivano la declaratoria d’ammissibilità dell’intervento dei signori Angelo, Vincenzo e Vittorio

Fornaro e la declaratoria d’inammissibilità degli interventi della Confindustria, della Federacciai e

del WWF Italia.

5.– Vanno considerati, a questo punto, alcuni profili che attengono all’ammissibilità delle questioni

sollevate nell’ambito del giudizio r.o. n. 19 del 2013.

5.1.– Si è prospettato anzitutto, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, un vizio di

intrinseca contraddittorietà della questione concernente la pretesa interferenza del potere legislativo

con le prerogative della giurisdizione. In particolare, il Giudice per le indagini preliminari di

Taranto avrebbe sostenuto, per un verso, la perdurante attualità della condizione di sequestro degli

impianti dello stabilimento siderurgico e dei prodotti giacenti nelle relative aree di stoccaggio; per

altro avrebbe lamentato una sorta di efficacia diretta della legge sul regime cautelare in atto.

L’eccezione di inammissibilità, in questi termini, non è fondata. Il giudice a quo non sostiene che i

provvedimenti di sequestro siano stati «automaticamente» travolti dalla normativa censurata, e

neppure che sia venuta meno la condizione di sequestro dei beni cui si riferiscono i provvedimenti

citati. Non ha dunque negato che la disciplina adottata da Governo e Parlamento debba trovare

applicazione in provvedimenti dell’autorità giudiziaria investita della funzione cautelare, ed anzi

tale assunto costituisce condizione di rilevanza delle questioni sollevate. Il rimettente ha inteso

lamentare, piuttosto, un preteso svuotamento dell’efficacia delle cautele reali adottate nei confronti

dell’Ilva, che sarebbe particolarmente incisivo quanto al materiale prodotto dopo il sequestro degli

impianti e prima del decreto-legge: materiale destinato alla confisca ma di fatto irrimediabilmente

distolto – a suo avviso – per effetto della commercializzazione prevista dalle norme sopravvenute.

316

È vero che nell’ordinanza di rimessione viene evocato un effetto di «riforma» del provvedimento

giudiziale che ha negato il dissequestro delle merci, attribuendo al legislatore, con riferimento alla

modifica introdotta in sede di conversione nell’art. 3, comma 3, del decreto, l’atteggiamento di un

«giudice di istanza superiore». L’argomento mira, però, ad evidenziare una presunta volontà

legislativa di interferire nella disciplina del caso concreto, con efficacia retroattiva, e non una

pretesa efficacia diretta della norma in punto di attualità della cautela.

L’Avvocatura generale ha eccepito, inoltre, che le questioni poste nell’ambito del subprocedimento

cautelare concernente il sequestro degli impianti sarebbero tardive, dato che la Procura di Taranto,

in applicazione del comma 3 dell’art. 3 del decreto, aveva già immesso la società Ilva, al momento

della relativa ordinanza di rimessione, nel possesso dello stabilimento. L’eccezione non può essere

accolta. Non è infatti priva di plausibilità la prospettazione del rimettente secondo cui la normativa

censurata, e lo stesso comma 3 dell’art. 3, devono trovare ulteriore applicazione, attraverso un

provvedimento che riconosca e regoli la «facoltà d’uso» degli impianti, rimasti in condizione di

sequestro, e mediante un provvedimento che valuti la perdurante necessità dell’ufficio dei custodi

giudiziali, con specificazione, nel caso affermativo, del diverso compito loro spettante alla luce

della disciplina sopravvenuta.

Va escluso, infine, che si sia determinata una «sopravvenuta carenza di interesse» delle questioni

concernenti il sequestro dei prodotti finiti o semilavorati, in considerazione del fatto che la stessa

Autorità procedente ha ordinato, in epoca recente, la «vendita» delle merci. La

commercializzazione dei prodotti risulta disposta in applicazione non già della norma censurata,

bensì dell’art. 260, comma 3, cod. proc. pen. e dell’art. 83 delle relative disposizioni di attuazione.

La relativa disciplina regola i casi in cui il bene sequestrato può deteriorarsi e non implica affatto il

dissequestro del bene medesimo, tanto che il vincolo si trasferisce sulle utilità eventualmente

ricavate attraverso l’alienazione: circostanza, questa, esplicitamente evidenziata nell’ordinanza del

Giudice procedente. Non è venuto meno, quindi, l’interesse a stabilire se sia legittima la previsione

di un inserimento delle merci nel normale ciclo economico dell’impresa, che comporta tra l’altro,

per l’azienda, la diretta ed incondizionata acquisizione delle risorse ricavate dal commercio dei suoi

prodotti.

5.2.– Sempre nell’ambito del giudizio r.o. n. 19 del 2013, la società Ilva ha prospettato una

«radicale inammissibilità» della questione concernente il contrasto tra l’art. 1 del d.l. n. 207 del

2012 e l’art. 3 Cost. Il rimettente, in particolare, non avrebbe indicato il tertium comparationis in

base al quale potrebbe essere sindacata la ragionevolezza della soglia minima di duecento

dipendenti cui la normativa censurata subordina la possibilità che il Ministro dell’ambiente, in sede

di riesame dell’AIA, autorizzi la prosecuzione dell’attività produttiva (comma 1 dell’art. 1).

È senz’altro vero che una indicazione del genere non compare nell’ordinanza di rimessione. Va

escluso, però, che si trattasse di una indicazione necessaria. Il rimettente non pare voler sindacare la

ragionevolezza dell’indice numerico prescelto dal legislatore, in assoluto o nella comparazione con

situazioni assimilabili, ma sembra piuttosto porre in discussione la legittimità di qualunque

distinzione nel trattamento di aziende con produzioni inquinanti. In questo senso, pur nel contesto di

una esposizione assai «discorsiva», va interpretata la questione di legittimità. Del resto, se il

rimettente avesse voluto invece sollevare la questione nei termini ipotizzati dalla parte, la stessa

risulterebbe manifestamente inammissibile, dato il carattere oscuro della relativa formulazione.

5.3.– È fondata invece l’eccezione di inammissibilità prospettata, sempre nell’interesse della società

Ilva, riguardo alle questioni formulate in relazione all’art. 117, primo comma, Cost. Il rimettente si

limita in effetti ad evocare una generica corrispondenza tra le norme di tutela dei diritti

fondamentali contenute nella Carta costituzionale, asseritamente violate dalle disposizioni oggetto

317

di censura, ed alcune norme sovranazionali, comprese nella Convenzione europea dei diritti

dell’uomo o nell’ordinamento dell’Unione europea. Non viene proposta alcuna puntuale

considerazione, però, sulle specifiche ragioni di conflitto tra il diritto nazionale ed i parametri

interposti, dei quali non è illustrata, neppure in termini sommari, la concreta portata precettiva. Il

diritto dell’Unione, in particolare, è genericamente evocato in rapporto ai principi di precauzione e

di responsabilità per i danni da inquinamento (art. 191 TFUE), senza tenere in concreta

considerazione la specifica produzione normativa in materia di siderurgia, compresi i recenti

approdi rappresentati dalla decisione 28 febbraio 2012 (Decisione di esecuzione 2012/135/UE della

Commissione […] che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la

produzione di ferro e acciaio ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del

Consiglio relativa alle emissioni industriali, notificata con il numero C[2012] 903) e dalle due

risoluzioni assunte dal Parlamento europeo, sempre in tema di esercizio dell’industria siderurgica

nell’ambito dell’Unione, il giorno 13 dicembre 2012.

Va aggiunto che una completa carenza di motivazione, tale nella specie da implicare dubbi

insuperabili sul senso delle relative censure, caratterizza le questioni sollevate in riferimento all’art.

25, primo comma, ed all’art. 27, primo comma, Cost. Non si comprende quale possa essere

l’effettiva attinenza del principio del giudice naturale, precostituito per legge, nel contesto di

affermazioni concernenti una pretesa immunità che deriverebbe ai responsabili dell’Ilva dalla

normativa censurata. Se si fosse voluto sostenere che ogni norma di esenzione da punibilità

«distoglie» l’interessato dal giudice «naturale» e che tale sarebbe l’effetto di una ipotetica

dequalificazione del reato in illecito amministrativo, sarebbe stata necessaria una ben diffusa

giustificazione dell’assunto. Ancor meno si comprende il senso dell’affermazione che, per l’asserita

immunità accordata riguardo ai reati commessi nella gestione dello stabilimento di Taranto, sarebbe

violata la regola di personalità della responsabilità penale. L’enunciato resta senza spiegazione sia

che si guardi alla regola quale divieto di configurazione della responsabilità penale per fatto altrui,

sia che si consideri il connesso principio di necessaria «colpevolezza» del fatto penalmente

sanzionabile.

Dunque, le questioni sollevate in riferimento ai parametri indicati devono essere dichiarate

inammissibili.

6.– Sono state proposte eccezioni di inammissibilità anche nell’ambito del giudizio r.o. n. 20 del

2013.

Si è già detto della tesi proposta dall’Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la recente

disposizione giudiziale di vendere i prodotti in sequestro implicherebbe una sopravvenuta «carenza

di interesse» delle relative questioni. Non resta dunque che ribadire come permanga, al contrario,

l’interesse a stabilire la legittimità della norma che consente alla società Ilva di commercializzare le

merci nell’ambito del proprio ciclo economico e produttivo.

La parte costituita, dal canto proprio, eccepisce l’irrilevanza della questione sollevata dal Tribunale,

sull’assunto che l’ipotetica eliminazione dall’ordinamento del comma 3 dell’art. 3, e comunque

dell’inciso inserito dal Parlamento in sede di conversione riguardo ai prodotti già sequestrati prima

dell’emanazione del decreto-legge, non influirebbe sulla decisione che il rimettente deve assumere

nel caso concreto. Infatti – secondo la difesa dell’Ilva – le disposizioni citate avrebbero carattere di

mera applicazione ed esplicazione della disciplina generale di cui all’art. 1 del decreto citato. In

particolare, la previsione che i provvedimenti di sequestro assunti dall’autorità giudiziaria «non

impediscono (…) l’esercizio dell’attività d’impresa» (comma 4) implicherebbe chiaramente la

possibilità di commerciare prodotti che siano assoggettati a cautela reale, posto che il commercio

della propria produzione, per una azienda manifatturiera, costituisce il nucleo fondamentale

318

dell’attività. Dunque il Tribunale, se anche la norma censurata fosse dichiarata illegittima, dovrebbe

comunque accogliere l’appello della società Ilva.

L’eccezione deve essere disattesa a prescindere dalla corretta ricostruzione dei rapporti tra le varie

previsioni evocate, sulla quale si tornerà trattando il merito delle questioni.

Un profilo essenziale delle censure prospettate dal Tribunale, infatti, consiste nell’assunto che il

comma 3 dell’art. 3 determina una situazione di ingiustificato privilegio per l’Ilva rispetto alla

disciplina dettata per la generalità delle imprese. In particolare, l’inciso concernente la

commercializzazione dei prodotti in sequestro, compresi quelli sottoposti alla cautela prima del

decreto-legge, avrebbe carattere di vera e propria innovazione rispetto ai contenuti normativi della

disposizione dettata d’urgenza, esplicando una indebita efficacia retroattiva. Il Tribunale avrebbe

contraddetto la logica delle proprie censure se avesse impugnato anche l’art. 1 del decreto-legge, ed

in particolare il relativo comma 4.

Nei termini in cui è formulata, dunque, la questione di legittimità appare rilevante. Altro problema,

com’è ovvio, è quello del suo fondamento, anche sotto il profilo dei relativi presupposti

ermeneutici. Ma non potrebbe dirsi nella specie, come vorrebbe la parte costituita, che il rimettente

abbia operato una carente (nel senso di incompleta) ricostruzione del quadro normativo di

riferimento.

7.– Nel merito, le questioni aventi ad oggetto l’art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 non sono fondate.

7.1.– Giova precisare l’effettiva portata dell’intervento normativo compiuto, mediante la norma

censurata, in ordine alla crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, volto a

rendere compatibili la tutela dell’ambiente e della salute con il mantenimento dei livelli di

occupazione, anche in presenza di provvedimenti di sequestro giudiziario degli impianti.

7.2.– Premessa generale dell’applicabilità della norma in questione è che vi sia stata la revisione

dell’autorizzazione integrata ambientale di cui all’art. 4, comma 4, lettera c), del decreto legislativo

3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall’art. 2, comma 1, del

decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile

2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell’art. 12 della legge 18 giugno 2009,

n. 69).

L’autorità competente rilascia l’AIA solo sulla base dell’adozione, da parte del gestore

dell’impianto, delle migliori tecnologie disponibili (MTD), di cui l’amministrazione deve seguire

l’evoluzione. L’AIA è dunque un provvedimento per sua natura “dinamico”, in quanto contiene un

programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato (di norma

ogni cinque anni), al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca

scientifica e tecnologica nel settore. Questo principio è fissato dall’art. 13 della direttiva 15 gennaio

2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la

riduzione integrate dell’inquinamento) e attuato in Italia dall’art. 29-octies del codice dell’ambiente,

il quale inoltre prevede (al comma 4) che si faccia luogo al riesame dell’AIA quando: a)

l’inquinamento provocato dall’impianto è tale da rendere necessaria la revisione; b) le MTD hanno

subito modifiche sostanziali, in grado di conseguire una riduzione delle emissioni, senza imporre

costi eccessivi; c) la sicurezza dell’impianto richiede l’impiego di altre tecniche; d) sono intervenute

nuove disposizioni normative comunitarie o nazionali.

Il comma 5 dello stesso art. 29-octies prevede, tra l’altro, che, nel caso di rinnovo o riesame

dell’autorizzazione, l’autorità competente possa consentire deroghe temporanee ai requisiti del

319

provvedimento originario, purché le nuove disposizioni assicurino il rispetto degli stessi requisiti

entro un semestre, ed il progetto determini una riduzione dell’inquinamento.

7.3.– Ove si proceda al riesame dell’AIA, per uno dei motivi ricordati nel paragrafo precedente, il

Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare la prosecuzione

dell’attività produttiva per un periodo di tempo determinato, non superiore a 36 mesi, quando si

tratti di stabilimenti di «interesse strategico nazionale», individuati come tali da un decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri.

La qualificazione di cui sopra implica: a) che nello stabilimento sia occupato, da almeno un anno,

un numero di lavoratori subordinati non inferiore a duecento, compresi quelli ammessi al

trattamento di integrazione dei guadagni; b) che vi sia assoluta necessità di salvaguardia

dell’occupazione e della produzione; c) che segua un provvedimento autorizzatorio del Ministro

dell’ambiente, che pone la condizione dell’adempimento delle prescrizioni dell’AIA riesaminata,

con il rispetto delle procedure e dei termini ivi indicati; d) che l’intervento sia esplicitamente

finalizzato ad «assicurare la più adeguata tutela dell’ambiente e della salute secondo le migliori

tecniche disponibili».

Il comma 4 del citato art. 1 prevede che le disposizioni citate «trovano applicazione anche quando

l’autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell’impresa titolare dello

stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di

tempo indicato nell’autorizzazione, l’esercizio dell’attività di impresa a norma del comma 1».

7.4.– L’art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, al comma 2, stabilisce inoltre: «È fatta comunque salva

l’applicazione degli articoli 29-octies, comma 4, e 29-nonies e 29-decies del decreto legislativo 3

aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni». Il comma 3 del medesimo art. 1 prevede, in caso

di inosservanza delle prescrizioni dell’AIA riesaminata, la «sanzione amministrativa pecuniaria fino

al 10 per cento del fatturato della società risultante dall’ultimo bilancio approvato». La disposizione

precisa il contesto normativo in cui la suddetta sanzione è applicabile: «Fermo restando quanto

previsto dagli articoli 29-decies e 29-quattuordecies del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle

altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di

settore […]».

7.5.– È utile ricordare che il citato art. 29-decies del codice dell’ambiente (esplicitamente

richiamato dalla norma censurata) prevede una serie di controlli e interventi, a cura delle autorità

competenti, che possono sfociare in misure sanzionatorie di crescente intensità, in rapporto alla

gravità delle eventuali violazioni accertate.

In particolare: 1) i dati forniti dal gestore relativi ai controlli sulle emissioni richiesti dall’AIA sono

messi a disposizione del pubblico, secondo le procedure previste dall’art. 29-quater (pubblicazione

su quotidiani ed indicazione, su tali organi di stampa, degli uffici dove è possibile consultare la

documentazione relativa); 2) l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)

deve accertare: a) il rispetto delle condizioni poste dall’AIA; b) la regolarità dei controlli a carico

del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione

dell’inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione; c) l’osservanza da parte del

gestore degli obblighi di comunicazione periodica dei risultati della sorveglianza sulle emissioni del

proprio impianto, specie in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo

sull’ambiente.

Possono essere disposte ispezioni straordinarie sugli impianti autorizzati alla prosecuzione

dell’attività.

320

È previsto altresì l’obbligo del gestore di fornire tutta l’assistenza tecnica necessaria per lo

svolgimento di qualsiasi verifica relativa all’impianto, per prelevare campioni o per raccogliere

qualsiasi informazione necessaria.

Gli esiti dei controlli e delle ispezioni devono essere comunicati all’autorità competente ed al

gestore, indicando le situazioni di mancato rispetto delle prescrizioni e proponendo le misure da

adottare.

Ogni organo che svolge attività di vigilanza, controllo, ispezione e monitoraggio sugli impianti e

che abbia acquisito informazioni in materia ambientale, rilevanti ai fini dell’applicazione delle

norme del codice dell’ambiente, comunica tali informazioni, ivi comprese le eventuali notizie di

reato, all’autorità competente. I risultati del controllo delle emissioni richiesti dalle condizioni

dell’AIA devono essere messi a disposizione del pubblico.

In caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell’autorizzazione, l’autorità competente

procede, secondo la gravità delle infrazioni: a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale

devono essere eliminate le irregolarità; b) alla diffida e contestuale sospensione dell’attività

autorizzata per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per l’ambiente; c)

alla revoca dell’AIA e alla chiusura dell’impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni

imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni, che determinino situazioni di pericolo o di

danno per l’ambiente.

Occorre ancora porre in rilievo che l’art. 29-quattuordecies prevede sanzioni a carico di chi viola le

prescrizioni dell’AIA, o quelle comunque imposte dall’autorità competente, salvo che il fatto

costituisca più grave reato (riferimento, quest’ultimo, che si risolve anche nel richiamo alle

fattispecie del diritto penale comune).

8.– La semplice ricognizione della normativa sui controlli e sulle sanzioni, tuttora vigente ed

esplicitamente richiamata dalla disposizione censurata, contraddice per tabulas l’assunto del

rimettente Giudice per le indagini preliminari, e cioè che i 36 mesi concessi ad una impresa, che

abbia le caratteristiche previste, per adeguare la propria attività all’AIA riesaminata, «costituiscono

una vera e propria “cappa” di totale “immunità” dalle norme penali e processuali».

Non solo la disposizione censurata non stabilisce alcuna immunità penale per il periodo sopra

indicato, ma, al contrario, rinvia esplicitamente sia alle sanzioni penali previste dall’ordinamento

per i reati in materia ambientale, sia all’obbligo di trasmettere, da parte delle autorità addette alla

vigilanza ed ai controlli, le eventuali notizie di reato all’autorità “competente”, cioè all’autorità

giudiziaria.

La stessa disposizione non introduce peraltro alcuna forma di cancellazione o attenuazione delle

responsabilità gravanti sui soggetti che abbiano compiuto violazioni delle norme penali poste a

presidio dell’ambiente e della salute. In altri termini, la norma censurata non si configura né come

abolitio criminis, né come lex mitior, e non incide pertanto in alcun modo sulle indagini, tuttora in

corso, volte ad accertare la colpevolezza degli attuali indagati nel procedimento principale, per i

quali, allo stato presente, non risulta essere stata ancora formulata richiesta di rinvio a giudizio.

Tanto meno la disposizione è idonea a spiegare effetti di alcun genere sull’eventuale, futuro

processo penale a carico dei medesimi soggetti.

L’idea che nel periodo previsto dalla norma censurata sia possibile proseguire senza regole l’attività

produttiva deriva, nella prospettazione del rimettente, dal rilievo che le sanzioni – come si è visto,

anche penali – esplicitamente richiamate dalla stessa «non possono comunque essere irrogate prima

321

della scadenza dei 36 mesi. Unica sanzione applicabile prima dei 36 mesi in caso di inosservanza

dei termini AIA è quella, come detto, del 10 % del fatturato. Sanzione che ovviamente risulta

totalmente inadeguata a tutelare salute ed ambiente».

Non è dato comprendere come si possa trarre, dalla lettura dell’art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, la

conclusione che la sanzione pecuniaria fino al 10% del fatturato sia l’unica irrogabile nel periodo

considerato e che, dunque, la stessa sia sostitutiva delle altre sanzioni previste dalle leggi vigenti. È

vero il contrario, giacché le espressioni usate dal legislatore – «fatta salva», «fermo restando» – si

riferiscono in modo evidente ad una disciplina normativa complessiva e contestuale, nel cui ambito

si aggiunge, alle preesistenti sanzioni amministrative e penali, la fattispecie introdotta dal comma 3

del citato art. 1, ovviamente dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

I motivi di tale aggravamento di responsabilità si possono rinvenire nell’esigenza di prevedere una

reazione adeguata delle autorità preposte alla vigilanza ed ai controlli rispetto alle eventuali

violazioni in itinere delle prescrizioni AIA da parte di una impresa, già responsabile di gravi

irregolarità, cui è stata concessa la prosecuzione dell’attività produttiva e commerciale a condizione

che la stessa si adegui scrupolosamente alle suddette prescrizioni.

Se l’effetto della nuova normativa fosse di rinviare alla scadenza del periodo previsto ogni

intervento correttivo o sanzionatorio nei confronti dell’impresa che gestisce lo stabilimento di

interesse strategico nazionale, cui è consentita la continuazione dell’attività nonostante il sequestro

giudiziario, non avrebbe senso la previsione – contenuta nel comma 4 dell’art. 3 del d.l. n. 207 del

2012 – di un Garante «incaricato di vigilare sulla attuazione delle disposizioni del presente

decreto». Secondo il comma 6 dello stesso articolo 3, il Garante «acquisisce le informazioni e gli

atti ritenuti necessari che l’azienda, le amministrazioni e gli enti interessati devono tempestivamente

fornire, segnalando al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell’ambiente e della tutela

del territorio e del mare e al Ministro della salute eventuali criticità riscontrate nell’attuazione della

predetta autorizzazione e proponendo le idonee misure, ivi compresa l’eventuale adozione di

provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della

Costituzione». Lo stesso Garante deve promuovere tutte le iniziative atte a realizzare «la massima

trasparenza per i cittadini».

8.1.– Se si leggono tali previsioni in combinazione con quelle che dispongono la perdurante

applicabilità, nel corso dei 36 mesi, delle sanzioni amministrative e penali vigenti, si giunge alla

conclusione che non solo non vi è alcuna sospensione dei controlli di legalità sull’operato

dell’impresa autorizzata alla prosecuzione dell’attività, ma vi sono un rafforzamento ed un

allargamento dei controlli sull’osservanza delle prescrizioni contenute nell’AIA riesaminata.

La distinzione tra la situazione normativa precedente all’entrata in vigore della legge – e, nella

generalità dei casi, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all’art. 1, comma 1 –

e l’attuale disciplina consiste nel fatto che l’attività produttiva è ritenuta lecita alle condizioni

previste dall’AIA riesaminata. Quest’ultima fissa modalità e tempi per l’adeguamento dell’impianto

produttivo rispetto alle regole di protezione dell’ambiente e della salute, entro il periodo

considerato, con una scansione graduale degli interventi, la cui inosservanza deve ritenersi illecita e

quindi perseguibile ai sensi delle leggi vigenti.

In conclusione sul punto, la norma censurata non rende lecito a posteriori ciò che prima era illecito

– e tale continua ad essere ai fini degli eventuali procedimenti penali instaurati in epoca anteriore

all’autorizzazione alla prosecuzione dell’attività produttiva – né “sterilizza”, sia pure

temporaneamente, il comportamento futuro dell’azienda rispetto a qualunque infrazione delle

norme di salvaguardia dell’ambiente e della salute. La stessa norma, piuttosto, traccia un percorso

322

di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dei beni indicati e quella

dell’occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti. La

deviazione da tale percorso, non dovuta a cause di forza maggiore, implica l’insorgenza di precise

responsabilità penali, civili e amministrative, che le autorità competenti sono chiamate a far valere

secondo le procedure ordinarie. Non è pertanto intaccato il potere-dovere del pubblico ministero di

esercitare l’azione penale, previsto dall’art. 112 Cost., che è pur sempre da inquadrare nelle

condizioni generali poste dal contesto normativo vigente, ove, dopo l’entrata in vigore del d.l. n.

207 del 2012, è considerata lecita la continuazione dell’attività produttiva di aziende sottoposte a

sequestro, a condizione che vengano osservate le prescrizioni dell’AIA riesaminata, nelle quali si

riassumono le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell’attività stessa.

Non è vero neppure che la disciplina abbia inibito il ricorso allo strumento cautelare nell’ambito dei

procedimenti penali volti all’accertamento di eventuali illeciti, commessi prima o dopo il rilascio

del provvedimento riesaminato, ove ricorrano nuove esigenze di cautela. Il comma 4 dell’art. 1

consente chiaramente la permanenza delle misure già adottate e mira solo ad escludere che i

provvedimenti di sequestro, presenti o futuri, possano impedire la prosecuzione dell’attività

produttiva a norma del comma 1.

8.2.– Speculare rispetto al perdurante potere delle autorità competenti di accertare le responsabilità

dei titolari dell’impresa de qua è il diritto dei cittadini, che si ritengano lesi nelle proprie situazioni

giuridiche soggettive, di adire il giudice competente per ottenere i provvedimenti riparatori e

sanzionatori previsti dalle leggi vigenti. Tale diritto non è inciso in senso sfavorevole dalla norma

censurata, ma inserito, come ogni pretesa giuridica, nel contesto normativo di riferimento, che,

come chiarito sopra, non azzera e neppure sospende il controllo di legalità, ma lo riconduce alla

verifica dell’osservanza delle prescrizioni di tutela dell’ambiente e della salute contenute nell’AIA

riesaminata.

In definitiva, i cittadini non sono privati del diritto di agire in giudizio per la tutela delle proprie

situazioni giuridiche soggettive, con relative domande risarcitorie, di cui agli artt. 24 e 113 Cost.

9.– La ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento

tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui

deriva il diritto all’ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l’interesse

costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni

pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso.

Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca

e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La

tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in

potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe

l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni

giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme,

espressione della dignità della persona.

Per le ragioni esposte, non si può condividere l’assunto del rimettente giudice per le indagini

preliminari, secondo cui l’aggettivo «fondamentale», contenuto nell’art. 32 Cost., sarebbe rivelatore

di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la

definizione data da questa Corte dell’ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365

del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La

Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede

un continuo e vicendevole bilanciamento tra princìpi e diritti fondamentali, senza pretese di

323

assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della

salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché

costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico

assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere

valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo –

secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro

nucleo essenziale.

10.– Lo stesso giudice rimettente ritiene che la norma censurata «annienti completamente il diritto

alla salute e ad un ambiente salubre a favore di quello economico e produttivo». Se questa

valutazione fosse rispondente alla realtà normativa, ci si troverebbe senza dubbio di fronte ad una

violazione dell’art. 32 Cost., in quanto nessuna esigenza, per quanto costituzionalmente fondata,

potrebbe giustificare la totale compromissione della salute e dell’ambiente, per le ragioni prima

illustrate. Tale conclusione non è tuttavia suffragata da una analisi puntuale della disposizione

censurata.

10.1.– Come si è rilevato nei paragrafi precedenti, l’autorizzazione al proseguimento dell’attività

produttiva è subordinata, dall’art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012, all’osservanza delle

prescrizioni dell’AIA riesaminata. La natura di tale atto è amministrativa, con la conseguenza che

contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi previsti dall’ordinamento per la tutela dei diritti

soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa.

Il richiamo operato in generale dalla legge ha il valore di costante condizionamento della

prosecuzione dell’attività produttiva alla puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nel

provvedimento autorizzatorio, che costituisce l’esito della confluenza di plurimi contributi tecnici

ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE,

devono trovare simultanea applicazione i princìpi di prevenzione, precauzione, correzione alla

fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l’intero sistema normativo ambientale. Il

procedimento che culmina nel rilascio dell’AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di

pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore,

all’individuazione del punto di equilibrio in ordine all’accettabilità e alla gestione dei rischi, che

derivano dall’attività oggetto dell’autorizzazione.

Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell’efficacia delle

prescrizioni. Ciò chiama in causa la funzione di controllo dell’amministrazione, che si avvale

dell’ISPRA, con la possibilità che, in caso di accertata inosservanza da parte dei gestori degli

impianti, si applichino misure che vanno – come già rilevato sopra – sino alla revoca

dell’autorizzazione, con chiusura dell’impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni

imposte con la diffida o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo o danno per

l’ambiente.

Le prescrizioni e misure contenute nell’AIA possono rivelarsi inefficaci, sia per responsabilità dei

gestori, sia indipendentemente da ogni responsabilità soggettiva. In tal caso, trova applicazione la

disciplina contenuta nell’art. 29-octies, comma 4, del codice dell’ambiente, che impone

all’amministrazione di aprire il procedimento di riesame.

10.2.– La norma censurata parte da questo momento critico, nel quale sono accertate le carenze

dell’AIA già rilasciata (che possono aver dato luogo anche a provvedimenti giudiziari di sequestro),

ed avvia un secondo procedimento, che sfocia nel rilascio di un’AIA “riesaminata”, nella quale,

secondo le procedure previste dalla legge, sono valutate le insufficienze delle precedenti

prescrizioni e si provvede a dettarne di nuove, maggiormente idonee – anche per l’ausilio di più

324

efficaci tecnologie – ad evitare il ripetersi dei fenomeni di inquinamento, che hanno portato

all’apertura del procedimento di riesame.

In definitiva, l’AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio, che consente, secondo la

norma censurata nel presente giudizio, la prosecuzione dell’attività produttiva a diverse condizioni,

nell’ambito delle quali l’attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo

(36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti

straordinari da parte dell’impresa interessata, le cause dell’inquinamento ambientale e dei pericoli

conseguenti per la salute delle popolazioni.

10.3.– Lo schema generale della norma censurata prevede quindi la combinazione tra un atto

amministrativo – che tale rimane, come si vedrà più avanti, anche secondo la disciplina dettata per

l’Ilva di Taranto – ed una previsione legislativa, che assume come punto di partenza il nuovo

equilibrio tra produzione e ambiente delineato nell’AIA riesaminata. L’individuazione del

bilanciamento, che dà vita alla nuova AIA, è, come si è visto, il risultato di apporti plurimi, tecnici e

amministrativi, che può essere contestato davanti al giudice competente, nel caso si lamentino vizi

di legittimità dell’atto da parte di cittadini che si ritengano lesi nei loro diritti e interessi legittimi.

Lo stesso atto, peraltro, non può essere contestato nel merito delle scelte compiute dalle

amministrazioni competenti, che non possono essere sostituite da altre nella valutazione

discrezionale delle misure idonee a tutelare l’ambiente ed a prevenire futuri inquinamenti, quando

l’esercizio di tale discrezionalità non trasmodi in un vizio denunciabile nelle sedi giurisdizionali

competenti. Il punto di equilibrio contenuto nell’AIA non è necessariamente il migliore in assoluto

– essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti –

ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall’ordinamento quanto

all’intervento di organi tecnici e del personale competente; all’individuazione delle migliori

tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e

alla pubblicità dell’iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con

mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista.

È appena il caso di aggiungere che non rientra nelle attribuzioni del giudice una sorta di “riesame

del riesame” circa il merito dell’AIA, sul presupposto – come sembra emergere dalle considerazioni

del rimettente, di cui si dirà più avanti, prendendo in esame le norme relative allo stabilimento Ilva

di Taranto – che le prescrizioni dettate dall’autorità competente siano insufficienti e sicuramente

inefficaci nel futuro. In altre parole, le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari

interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione, non possono sostituirsi alle valutazioni

dell’amministrazione sulla tutela dell’ambiente, rispetto alla futura attività di un’azienda,

attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l’esercizio dell’attività

stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia.

10.4.– In conclusione sul punto, in via generale, la combinazione tra un atto amministrativo (AIA) e

una previsione legislativa (art. 1 del d.l. n. 207 del 2012) determina le condizioni e i limiti della

liceità della prosecuzione di un’attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno

stabilimento – dichiarato, nei modi previsti dalla legge, di interesse strategico nazionale – abbia

procurato inquinamento dell’ambiente, al punto da provocare l’intervento cautelare dell’autorità

giudiziaria. La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice

dell’attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l’intervento repressivo

dell’autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente

controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i

comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell’ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità

325

di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i princìpi della tutela della salute e

dell’occupazione, e non al totale annientamento del primo.

11.– La norma generale censurata non si pone in contrasto con il principio di eguaglianza, di cui

all’art. 3 Cost., perché non introduce – come invece affermano i rimettenti – una ingiustificata

differenziazione di disciplina tra stabilimenti “strategici” e altri impianti, sulla base di un atto

amministrativo – un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – dotato di eccessiva

discrezionalità, derivante dalla genericità dei criteri di individuazione di tali stabilimenti.

Si deve osservare, in proposito, che l’interesse strategico nazionale ad una produzione, piuttosto che

ad un’altra, è elemento variabile, in quanto legato alle congiunture economiche e ad un’altra serie di

fattori non predeterminabili (effetti della concorrenza, sviluppo tecnologico, andamento della filiera

di un certo settore industriale etc.). Si giustifica pertanto l’ampiezza della discrezionalità che la

norma censurata riconosce al Governo, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto

organi che concorrono a definire la politica industriale del Paese. Trattandosi, peraltro, di

provvedimento amministrativo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri può essere

oggetto di impugnazione, al pari dell’AIA riesaminata del Ministro dell’ambiente, che, secondo la

medesima norma, consente la prosecuzione dell’attività produttiva, anche in presenza di sequestri

dell’autorità giudiziaria.

Quanto all’indice numerico dei lavoratori occupati, va ricordato che si tratta della soglia già

utilizzata dal legislatore nella disciplina dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in

stato di insolvenza, di cui all’art. 2 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina

dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell’articolo

1 della legge 30 luglio 1998, n. 274). In tale disciplina, la tutela dell’attività imprenditoriale e dei

livelli occupazionali, come indicati, giustifica la sottrazione dell’impresa insolvente al fallimento e

l’ingresso in una procedura concorsuale ad hoc, con finalità di conservazione delle attività

aziendali, mediante prosecuzione, riattivazione e riconversione dell’esercizio.

La norma censurata presenta caratteristiche analoghe, in quanto mira a perpetuare l’esistenza di

grandi aziende, la cui chiusura avrebbe gravi effetti sui livelli di occupazione. Si tratta quindi di una

disciplina differenziata per situazioni a loro volta differenziate, meritevoli di specifica attenzione da

parte del legislatore, che non viola pertanto il principio di eguaglianza. Quest’ultimo impone –

come emerge dalla nota e costante giurisprudenza di questa Corte – discipline eguali per situazioni

eguali e discipline diverse per situazioni diverse, con il limite generale dei princìpi di

proporzionalità e ragionevolezza, che non viene nella fattispecie superato, giacché le ricadute

sull’economia nazionale e sui livelli di occupazione sono diverse, per l’effetto combinato dei fattori

cui prima si faceva cenno. Sarebbe, al contrario, irragionevole una disciplina che parificasse tutte le

aziende produttive, a prescindere dalla loro dimensione e incidenza sul mercato e, quindi, dagli

effetti che la loro scomparsa determinerebbe.

12.– L’art. 3, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012 individua direttamente nell’impianto siderurgico

della società Ilva di Taranto uno stabilimento di interesse strategico nazionale, di cui all’art. 1,

comma 1, del medesimo atto normativo.

Si tratta di legge in luogo di provvedimento, poiché sostituisce il proprio dettato al decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla norma generale.

12.1.– Come è noto, la prevalente dottrina e la giurisprudenza di questa Corte non considerano la

legge-provvedimento incompatibile, in sé e per sé, con l’assetto dei poteri stabilito dalla

Costituzione. In particolare, si deve ribadire in questa sede che «nessuna disposizione costituzionale

326

[…] comporta una riserva agli organi amministrativi o “esecutivi” degli atti a contenuto particolare

e concreto» (ex plurimis, sentenza n. 143 del 1989).

Le leggi provvedimento devono soggiacere tuttavia «ad un rigoroso scrutinio di legittimità

costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e

derogatorio» (ex plurimis, sentenza n. 2 del 1997; in senso conforme, sentenza n. 20 del 2012).

Questa Corte ha inoltre precisato che la legittimità costituzionale di tale tipo di leggi va valutata in

relazione al loro specifico contenuto, con la conseguenza che devono emergere i criteri che ispirano

le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (ex plurimis, sentenze n. 137

del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995). Poiché gli atti legislativi normalmente non contengono

motivazioni, «è sufficiente che detti criteri, gli interessi oggetto di tutela e la ratio della norma siano

desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti

ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010).

Con riferimento alla funzione giurisdizionale, questa Corte ha stabilito altresì che non può essere

consentito al legislatore di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di

vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i princìpi

relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e

degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, conforme a sentenza n. 374 del 2000).

La giurisprudenza della Corte EDU ha costantemente affermato che «il principio dello stato di

diritto e la nozione di giusto processo custoditi nell’art. 6 precludono, tranne che per impellenti

ragioni di interesse pubblico, l’interferenza dell’assemblea legislativa nell’amministrazione della

giustizia al fine di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia» (Corte EDU, sez.

II, sentenza 14 dicembre 2012, Arras contro Italia, in conformità alla giurisprudenza precedente).

Dal canto suo, la Corte di giustizia dell’Unione europea ha costantemente affermato che contro tutti

gli atti, anche aventi natura legislativa, «gli Stati devono prevedere la possibilità di accesso a una

procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o ad altro organo indipendente ed

imparziale istituito dalla legge» (sentenza 16 febbraio 2012, in causa C-182/10, Solvay et al. vs.

Région wallone, in conformità alla giurisprudenza precedente).

12.2.– Con riferimento all’individuazione diretta dell’impianto siderurgico della società Ilva di

Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale», si deve osservare che a Taranto si è

verificata una situazione grave ed eccezionale, che ha indotto il legislatore ad omettere, per ragioni

di urgenza, il passaggio attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in vista della

qualificazione di cui sopra.

Sia la normativa generale che quella particolare si muovono quindi nell’ambito di una situazione di

emergenza ambientale, dato il pregiudizio recato all’ambiente e alla salute degli abitanti del

territorio circostante, e di emergenza occupazionale, considerato che l’eventuale chiusura dell’Ilva

potrebbe determinare la perdita del posto di lavoro per molte migliaia di persone (tanto più

numerose comprendendo il cosiddetto indotto). La temporaneità delle misure adottate risponde,

inoltre, ad una delle condizioni poste dalla giurisprudenza di questa Corte perché una legislazione

speciale fondata sull’emergenza possa ritenersi costituzionalmente compatibile (sentenza n. 418 del

1992). Le brevi notazioni in fatto relative all’incidenza, sull’ambiente e sull’occupazione nel

territorio di Taranto, dell’attività produttiva dell’Ilva consentono, nella fattispecie, di rinvenire la

ratio dell’intervento legislativo «nel peculiare regime che connota le situazioni di emergenza»

(sentenza n. 237 del 2007).

327

Il legislatore ha ritenuto di dover scongiurare una gravissima crisi occupazionale, di peso ancor

maggiore nell’attuale fase di recessione economica nazionale e internazionale, senza tuttavia

sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell’ambiente, e quindi della salute delle

popolazioni presenti nelle zone limitrofe.

Si deve notare, al proposito, che l’AIA riesaminata del 26 ottobre 2012, esplicitamente richiamata

dall’art. 3 in esame, ha anticipato di quattro anni l’obbligo di adeguamento alle conclusioni delle

migliori tecniche disponibili relative al settore siderurgico, di cui alla decisione della Commissione

europea n. 2012/135/UE, già citata. Difatti, il considerando 8 di tale decisione, dopo aver

richiamato l’art. 21 della direttiva n. 2010/75/UE,stabilisce che «entro quattro anni dalla data di

pubblicazione delle decisioni sulle conclusioni sulle BAT [MTD], l’autorità competente riesamina

e, se necessario, aggiorna tutte le condizioni di autorizzazione e garantisce che l’installazione sia

conforme a tali condizioni di autorizzazione».

Si deve pure sottolineare che l’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 non apporta alcuna deroga alla

normativa generale contenuta nell’art. 1, ma si limita a dare alla stessa pedissequa esecuzione, per

mezzo di un provvedimento con forza di legge, che è un atto del Governo, di cui fa parte il

Presidente del Consiglio dei ministri, sottoposto al controllo del Parlamento in sede di conversione

e della Corte costituzionale in sede di giudizio incidentale, come effettivamente avvenuto nel caso

presente. Né può dirsi, come afferma il rimettente Giudice per le indagini preliminari, che la forma

legislativa dell’individuazione dell’Ilva di Taranto come «stabilimento di interesse strategico

nazionale» comprometta il diritto di tutela giurisdizionale, che sarebbe possibile invece esercitare in

presenza di un atto amministrativo. Questa Corte ha infatti osservato che «in assenza

nell’ordinamento attuale di una “riserva di amministrazione” opponibile al legislatore, non può

ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti

o materie normalmente affidate all’azione amministrativa […] con la conseguenza che il diritto di

difesa […] non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell’atto

legislativo adottato, trasferendosi dall’ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della

giustizia costituzionale» (sentenza n. 62 del 1993).

Non ha neppure fondamento l’affermazione, dello stesso rimettente, che vi sia stata una

“legificazione” dell’AIA riesaminata, con la conseguenza che contro tale atto amministrativo, nel

caso specifico dell’Ilva di Taranto, non sarebbero esperibili i normali rimedi giurisdizionali. È vero,

al contrario, che l’AIA è pur sempre – come statuito in via generale dall’art. 1, non contraddetto

dall’art. 3 – un presupposto per l’applicabilità dello speciale regime giuridico, che consente la

continuazione dell’attività produttiva alle condizioni ivi previste. In quanto presupposto, essa

rimane esterna all’atto legislativo, con tutte le conseguenze, in termini di controllo di legalità, da ciò

derivanti. Il comma 2 dell’art. 3 richiama l’AIA del 26 ottobre 2012 allo scopo di ribadire lo stretto

condizionamento della prosecuzione dell’attività all’osservanza delle nuove prescrizioni poste a

tutela dell’ambiente e della salute, ferma restando naturalmente la natura dinamica del

provvedimento, che può essere successivamente modificato e integrato, con relativa possibilità di

puntuali controlli in sede giurisdizionale. In altri termini, sia la norma generale, sia quella che si

riferisce in concreto all’Ilva di Taranto, si interpretano agevolmente nel senso che l’azienda

interessata è vincolata al rispetto delle prescrizioni dell’AIA, quale è e quale sarà negli eventuali

sviluppi successivi, e che l’entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012 non ha precluso né preclude

tutti i rimedi giurisdizionali esperibili riguardo ad un atto amministrativo.

La giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto l’esistenza di una presunzione di rinvio formale

agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la

natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del

1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l’atto sia indicato in

328

modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990). Come può

chiaramente desumersi dal testo della disposizione censurata, l’intento del legislatore non è stato

quello di incorporare l’AIA nella legge, ma solo di prevedere – come illustrato nel paragrafo 10 –

un effetto combinato di atto amministrativo e legge, effetto che mantiene la sua peculiarità e la sua

efficienza rispetto al fine, a condizione che rimangano ferme la natura dell’uno e dell’altra.

12.3.– Dopo l’entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012 – che contiene sia la disciplina generale

dell’attività degli stabilimenti di interesse strategico nazionale sottoposti ad AIA riesaminata, sia la

diretta individuazione dell’Ilva di Taranto come destinataria di tale normativa – il sequestro del

materiale prodotto, disposto dal Giudice per le indagini preliminari, e il divieto della sua

commercializzazione, hanno perduto il loro presupposto giuridico, che consisteva nell’inibizione,

derivante dal precedente sequestro, della facoltà d’uso dello stabilimento. Quest’ultimo infatti trova

la sua unica funzione nella produzione dell’acciaio e tale attività, a sua volta, ha senso solo se lo

stesso può essere commercializzato.

Occorre notare come la disciplina generale, di cui all’art. 1 del decreto-legge citato, preveda che,

anche in costanza di provvedimenti di sequestro dei beni dell’impresa titolare dello stabilimento, è

consentito «l’esercizio dell’attività di impresa» (comma 4), che comprende sia la produzione che la

commercializzazione del materiale prodotto, l’una inscindibilmente connessa all’altra. Tanto la

norma generale appena richiamata, quanto quella particolare riferentesi all’Ilva di Taranto, non

prevedono né dispongono la revoca dei sequestri disposti dall’autorità giudiziaria, ma autorizzano la

prosecuzione dell’attività per un periodo determinato ed a condizione dell’osservanza delle

prescrizioni dell’AIA riesaminata. La ratio delle due discipline è dunque che si proceda ad un

graduale, intenso processo di risanamento degli impianti, dal punto di vista delle emissioni nocive

alla salute e all’ambiente, senza dover necessariamente arrivare alla chiusura dello stabilimento, con

conseguente nocumento per l’attività economica, che determinerebbe a sua volta un elevato

incremento del tasso di disoccupazione, già oggi difficilmente sostenibile per i suoi costi sociali. Se

l’adeguamento della struttura produttiva non dovesse procedere secondo le puntuali previsioni del

nuovo provvedimento autorizzativo, sarebbe cura delle autorità amministrative preposte al controllo

– e della stessa autorità giudiziaria, nell’ambito delle proprie competenze – di adottare tutte le

misure idonee e necessarie a sanzionare, anche in itinere, le relative inadempienze.

12.4.– Il rimettente Giudice per le indagini preliminari lamenta che il comma 3 dell’art. 3 del d.l. n.

207 del 2012 abbia invaso la sfera di competenza costituzionalmente riservata all’autorità

giudiziaria ed abbia quindi violato il principio della separazione dei poteri. La lesione sarebbe

dovuta sia alla reimmissione dell’Ilva S.p.A. nel possesso dei beni aziendali, sia all’autorizzazione

alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di

entrata in vigore del medesimo decreto-legge. Sarebbe stata, in particolare, violata la riserva di

giurisdizione, desumibile dal combinato disposto degli artt. 102, primo comma, e 104, primo

comma, Cost. Tale riserva implicherebbe l’intangibilità del giudicato, che, nella specie, si

presenterebbe come «giudicato cautelare», dato che il provvedimento di riesame sul sequestro degli

impianti non è stato oggetto di ricorso per cassazione, e che la società Ilva ha rinunciato al gravame

proposto contro l’analogo provvedimento assunto per i materiali lavorati e semilavorati.

Si deve precisare preliminarmente che il cosiddetto «giudicato cautelare» non consiste in una

decisione giurisdizionale definitiva, che conclude un processo, ma è un’espressione di creazione

giurisprudenziale – oggetto tuttora di discussioni ed ancora non precisato in alcuni suoi aspetti –

con cui viene indicata una preclusione endoprocessuale. Si deve altresì osservare che tale

preclusione opera rebus sic stantibus, con la conseguenza che ogni mutamento significativo del

quadro materiale o normativo di riferimento vale a rimuoverla, reintroducendo il dovere del giudice

di valutare compiutamente l’intera situazione.

329

Sulla base delle precedenti considerazioni, si deve escludere che la norma censurata abbia travolto

un “giudicato” nel senso tecnico-processuale del termine, e cioè – giova ripeterlo – la decisione

giudiziale definitiva di una controversia. Si deve ritenere, invece, che la disposizione abbia

modificato il quadro normativo sulla cui base sono stati emessi alcuni provvedimenti cautelari, ed

abbia creato pertanto una nuova situazione di fatto e di diritto, in quanto la produzione può

riprendere non con le modalità precedenti – che avevano dato luogo all’intervento dell’autorità

giudiziaria – ma con modalità nuove e parzialmente diverse, ponendo le premesse perché si

verifichino in futuro fatti che dovranno essere nuovamente valutati dai giudici, ove aditi nelle forme

rituali.

12.5.– Occorre inoltre mettere maggiormente a fuoco la nozione di “riserva di giurisdizione”, posta

dai rimettenti a fondamento della lamentata violazione del principio della separazione dei poteri.

Con tale espressione si possono indicare due distinti, seppur collegati, princìpi, entrambi presenti

nella Costituzione.

Il primo – enunciato in modo esplicito da una serie di norme costituzionali (artt. 13, 14, 15 e 21) –

consiste nella necessità che tutti i provvedimenti restrittivi di alcune libertà fondamentali debbano

essere adottati «con atto motivato dell’autorità giudiziaria», a garanzia del modo indipendente ed

imparziale di applicare la legge in questo campo. Intesa in questo senso, la riserva di giurisdizione

risulta evidentemente estranea all’odierno giudizio.

Il secondo principio – non enunciato esplicitamente da una singola norma costituzionale, ma

chiaramente desumibile in via sistematica da tutto il Titolo IV della Parte II della Costituzione –

consiste nella esclusiva competenza dei giudici – ordinari e speciali – a definire con una pronuncia

secondo diritto le controversie, che coinvolgano diritti soggettivi o interessi legittimi, loro

sottoposte secondo le modalità previste dall’ordinamento per l’accesso alle diverse giurisdizioni.

Con riferimento alla giurisdizione penale, la «riserva di sentenza», di cui sinora s’è detto, è integrata

nella Costituzione italiana dalla riserva al pubblico ministero dell’esercizio dell’azione penale, che

costituisce un potere esclusivo, ma anche un dovere dei titolari di tale funzione giudiziaria (art. 112

Cost.).

L’esame delle norme impugnate nel presente giudizio conduce alla conclusione che non vi è

violazione della “riserva di giurisdizione” neppure nella seconda, più ampia, accezione illustrata.

Pende attualmente davanti all’Autorità giudiziaria di Taranto un procedimento penale – ancora nella

fase delle indagini preliminari – volto ad accertare la responsabilità penale di alcuni soggetti, in

relazione a reati, di danno e di pericolo, derivanti dall’inquinamento provocato negli anni passati

dall’attività dello stabilimento siderurgico Ilva S.p.A., attività che si assume tenuta in violazione di

norme e prescrizioni a tutela della salute e dell’ambiente.

Si può rilevare con certezza che nessuna delle norme qui censurate è idonea ad incidere,

direttamente o indirettamente, sull’accertamento delle predette responsabilità, e che spetta

naturalmente all’autorità giudiziaria, all’esito di un giusto processo, l’eventuale applicazione delle

sanzioni previste dalla legge. Come si è già chiarito al paragrafo 8, le disposizioni censurate non

cancellano alcuna fattispecie incriminatrice né attenuano le pene, né contengono norme

interpretative e/o retroattive in grado di influire in qualsiasi modo sull’esito del procedimento

penale in corso, come invece si è verificato nella maggior parte dei casi, di cui si sono dovute

occupare la Corte costituzionale italiana e la Corte di Strasburgo nelle numerose pronunce risolutive

di dubbi di legittimità riguardanti leggi produttive di effetti sulla definizione di processi in corso.

330

12.6.– Residua il problema della legittimità dell’incidenza di una norma legislativa su

provvedimenti cautelari adottati dall’autorità giudiziaria non in funzione conservativa delle fonti di

prova – nel qual caso si ricadrebbe nell’incidenza sull’esito del processo – ma con finalità

preventive, sia in ordine alla possibilità di aggravamento o protrazione dei reati commessi o alla

prevedibile commissione di ulteriori reati (art. 321, primo comma, cod. proc. pen.), sia in ordine alla

conservazione di beni che possono formare oggetto di confisca, in caso di condanna degli imputati

(art. 321, secondo comma, cod. proc. pen., in relazione all’art. 240 cod. pen.).

Il sequestro degli impianti, senza facoltà d’uso, è stato disposto a norma del primo comma dell’art.

321 cod. proc. pen., in base all’assunto che la continuazione dell’attività produttiva avrebbe senza

dubbio aggravato l’inquinamento ambientale, già accertato con perizia disposta in sede di incidente

probatorio, e avrebbe provocato ulteriore nocumento ai lavoratori dell’impianto e agli abitanti delle

aree viciniori.

Si deve rilevare in proposito che l’aggravamento delle conseguenze di reati già commessi o la

commissione di nuovi reati è preventivabile solo a parità delle condizioni di fatto e di diritto

antecedenti all’adozione del provvedimento cautelare. Mutato il quadro normativo – che in effetti

non è rimasto invariato, contrariamente a quanto sostenuto dai rimettenti – le condizioni di liceità

della produzione sono cambiate e gli eventuali nuovi illeciti penali andranno valutati alla luce delle

condizioni attuali e non di quelle precedenti. Si deve anche mettere in rilievo che la produzione

siderurgica è in sé e per sé lecita, e può divenire illecita solo in caso di inosservanza delle norme e

delle prescrizioni dettate a salvaguardia della salute e dell’ambiente. Mutate quelle norme e quelle

prescrizioni, occorre una valutazione ex novo della liceità dei fatti e dei comportamenti, partendo

dalla nuova base normativa. Né può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte)

ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della

stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o

ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle

amministrazioni competenti. Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta

irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute

nell’AIA riesaminata. Si tratta di un’eventualità da escludere, nella specie, per le ragioni illustrate

nei paragrafi precedenti, che convergono verso la considerazione complessiva che sia il legislatore,

sia le amministrazioni competenti, hanno costruito una situazione di equilibrio non irragionevole.

Ciò esclude, come detto prima, un “riesame del riesame”, che non compete ad alcuna autorità

giurisdizionale.

Si deve ritenere, in generale, che l’art. 1 del d.l. n. 207 abbia introdotto una nuova determinazione

normativa all’interno dell’art. 321, primo comma, cod. proc. pen., nel senso che il sequestro

preventivo, ove ricorrano le condizioni previste dal comma 1 della disposizione, deve consentire la

facoltà d’uso, salvo che, nel futuro, vengano trasgredite le prescrizioni dell’AIA riesaminata.

Nessuna incidenza sull’attività passata e sulla valutazione giuridica della stessa e quindi nessuna

ricaduta sul processo in corso, ma solo una proiezione circa i futuri effetti della nuova disciplina. La

reimmissione della società Ilva S.p.A. nel possesso degli impianti è la conseguenza obbligata di tale

nuovo quadro normativo, affinché la produzione possa continuare alle nuove condizioni, la cui

osservanza sarà valutata dalle competenti autorità di controllo e la cui intrinseca sufficienza sarà

verificata, sempre in futuro, secondo le procedure previste dal codice dell’ambiente.

Il sequestro dei prodotti è stato disposto, invece, ai sensi sia del primo che del secondo comma

dell’art. 321 cod. proc. pen., giacché si è inteso, da parte del giudice procedente, non solo prevenire

la commissione di nuovi reati, ma anche preservare tali beni per l’ipotesi che gli stessi possano

essere confiscati, in seguito alla condanna definitiva degli imputati.

331

Nella motivazione del sequestro dei materiali si può notare una mescolanza delle finalità connesse

al primo e al secondo comma della norma processuale citata. Lo scopo addotto è infatti quello di

«bloccare l’attività criminosa in corso, atteso che, allo stato, si versa nell’assurda, perdurante

situazione che beni frutto di tale attività possano essere commercializzati ed essere fonte di

guadagni in capo ai soggetti che la stessa hanno realizzato e continuato a realizzare. Senza ulteriore

indugio occorre bloccare il prodotto dei reati contestati e quindi il profitto di essi che altrimenti si

consoliderebbe nelle tasche degli indagati attraverso la commercializzazione dell’acciaio, cioè sulla

“pelle” degli operai dell’ILVA e della popolazione interessata all’attività inquinante del siderurgico

che invece occorre bloccare». E ancora, sarebbe indubbio che «la libera disponibilità del prodotto

finito e/o semilavorato […] e la conseguente possibilità della sua remunerata collocazione sul

mercato, stia incentivando gli organi aziendali a perseverare, nell’allettante ottica di ulteriori

profitti, immediati e futuri, nella produzione industriale con modalità contrarie alla legge […]».

Si evidenzia, come accennato, la stretta combinazione tra il sequestro delle strutture produttive e

quello dei materiali prodotti: i due provvedimenti sono accomunati dalla finalità ultima,

esplicitamente dichiarata, di provocare la chiusura dell’impianto, considerata l’unico mezzo per

avviare un effettivo risanamento del territorio e l’unico strumento di tutela della salute della

popolazione. Con il sequestro dei materiali giacenti nell’area dello stabilimento, in particolare, si

mira a far mancare le risorse indispensabili per la prosecuzione dell’attività aziendale, che

provengono, come per ogni impresa produttiva, dalla vendita dei prodotti sul mercato.

L’incerta linea divisoria tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza

dell’autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi

vigenti, all’autorità amministrativa, è facilmente oltrepassabile sia in un senso che nell’altro.

Quando però il confine risulta superato, non può certo determinarsi la conseguenza dell’inibizione

del potere di provvedere secondo le attribuzioni costituzionali, ed in particolare della possibilità, per

il legislatore, di disciplinare ulteriormente una determinata materia. L’avere l’amministrazione, in

ipotesi, male operato nel passato non è ragione giuridico-costituzionale sufficiente per determinare

un’espansione dei poteri dell’autorità giudiziaria oltre la decisione dei casi concreti. Una soggettiva

prognosi pessimistica sui comportamenti futuri non può fornire base valida per una affermazione di

competenza.

A prescindere poi da ogni patologia della relazione tra cautela giudiziaria e funzioni amministrative

regolate dalla legge, è fin troppo ovvio che l’attualità della prima non può inibire il dispiegarsi delle

seconde, sul presupposto di una indefinita permanenza delle situazioni precedenti, venute in essere

in un quadro normativo e in una situazione di fatto differenti.

Alla luce di quanto detto, si può concludere che, nella fattispecie oggetto del presente giudizio, non

sussiste alcuna lesione della riserva di giurisdizione.

L’intervento del legislatore, che, con una norma singolare, autorizza la commercializzazione di tutti

i prodotti, anche realizzati prima dell’entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012, rende esplicito un

effetto necessario e implicito della autorizzazione alla prosecuzione dell’attività produttiva, giacché

non avrebbe senso alcuno permettere la produzione senza consentire la commercializzazione delle

merci realizzate, attività entrambe essenziali per il normale svolgimento di un’attività

imprenditoriale. Distinguere tra materiale realizzato prima e dopo l’entrata in vigore del decretolegge

sarebbe in contrasto con la ratio della norma generale e di quella speciale, entrambe mirate ad

assicurare la continuazione dell’attività aziendale, e andrebbe invece nella direzione di rendere il

più difficoltosa possibile l’attività stessa, assottigliando le risorse disponibili per effetto della

vendita di materiale non illecito in sé, perché privo di potenzialità inquinanti.

332

Le considerazioni anzidette valgono anche con specifico riguardo alle modifiche introdotte nel

comma 3 dell’art. 3 in sede di conversione, che presentano una chiara natura esplicativa del portato

di quanto stabilito, sul piano generale come con riguardo specifico alla società Ilva.

La norma censurata regola, in definitiva, una situazione di fatto che si è venuta a creare dopo

l’entrata in vigore del decreto-legge, diversa dalla precedente e dunque suscettibile di una differente

disciplina giuridica, che, per le ragioni esposte, non presenta profili di irragionevolezza.

Quanto infine alla temuta dispersione di beni che potrebbero formare oggetto di una futura confisca,

si deve riconoscere al legislatore, ancora una volta, la possibilità di modulare pro futuro l’efficacia e

la portata stessa di un vincolo cautelare a seconda della natura del suo oggetto e degli interessi

convergenti sulla situazione considerata. Il bilanciamento ormai più volte descritto, e più volte

misurato in termini di ragionevolezza, ha implicato nella specie una forte attenuazione della

garanzia reale nella sua attitudine ad impedire la circolazione della cosa sequestrata, che peraltro

non è il solo ed assorbente profilo della cautela. In ogni caso, il decremento della garanzia è del

tutto corrispondente al vantaggio perseguito per la tutela degli interessi di rilievo costituzionale che

gravitano su beni necessari all’esercizio di imprese di rilievo strategico, con conseguenti ricadute

occupazionali, e per tale ragione risulta non irragionevole.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24

dicembre 2012, n. 231 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre

2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di

occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) – recte,

degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute,

dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse

strategico nazionale), come convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 231

del 2012 – sollevate dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto, in

riferimento agli artt. 25, primo comma, 27, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione,

con l’ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge n. 231 del

2012 – recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni,

dall’art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – sollevate dal Giudice per le indagini preliminari

del Tribunale ordinario di Taranto, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo

comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113 della Costituzione, con

l’ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge n. 231 del 2012

– recte, dell’art. 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni, dall’art. 1,

comma 1, della legge n. 231 del 2012 – sollevate dal Tribunale ordinario di Taranto, in riferimento

agli artt. 3, 24, 102, 104 e 112 della Costituzione, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

333

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2013.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Allegato:

Ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2013

ORDINANZA

*Ritenuto* che, nel giudizio promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario

di Taranto (reg. ord. n. 19 del 2013), avente ad oggetto gli articoli 1 e 3 del decreto-legge 3

dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di

occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito,

con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 231, hanno depositato atto

di intervento la Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria), la Federacciai -

Federazione Imprese Siderurgiche Italiane, l'Associazione Italiana per il Word Wide Fund for

Nature (WWF Italia) onlus e i signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, chiedendo, i primi due

intervenienti, il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale, e gli altri due l'accoglimento

delle stesse.

*Considerato* che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel

giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel

caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale,

qualità che non risulta rivestita dagli intervenienti;

che l'intervento di soggetti estranei al detto giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi

titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale

dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme

oggetto di censura (ex plurimis: ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012, confermata con

sentenza n. 272 del 2012; sentenze n. 223, n. 119 e n. 67 del 2012; ordinanze n. 32 del 2013 e n.

150 del 2012);

che il giudizio a quo è sorto a seguito di due richieste, delle quali è stato investito il rimettente da

parte del pubblico ministero, relativamente a beni sottoposti a sequestro preventivo;

che la prima richiesta, relativa al sequestro dell'impianto siderurgico di Taranto, è volta ad

«adeguare» il titolo cautelare alle novità normative nel frattempo intervenute;

334

che la seconda delle richieste ha per oggetto la reiezione dell'istanza con la quale il legale

rappresentante dell'ILVA S.p.A. ha sollecitato la «restituzione» dei prodotti in sequestro, per effetto

di quanto disposto dal comma 3 dell'art. 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni

urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti

industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1,

della legge 24 dicembre 2012, n. 231;

che, dunque, in entrambi i subprocedimenti cautelari da cui traggono origine le questioni di

legittimità costituzionale in discussione, la sola parte costituita è l'ILVA S.p.A.;

che la Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria), la Federacciai - Federazione

Imprese Siderurgiche Italiane e l'Associazione Italiana per il Word Wide Fund for Nature (WWF

Italia) onlus non sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al

rapporto sostanziale dedotto in giudizio;

che i signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro hanno partecipato, in qualità di persone offese,

all'incidente probatorio ammesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di

Taranto con ordinanza del 27 ottobre 2010;

che, pertanto, i signori Fornaro sono titolari di un interesse qualificato, inerente al rapporto

sostanziale dedotto nel giudizio principale, cui accedono tanto l'incidente probatorio che le citate

procedure concernenti i sequestri in atto;

che deve essere, dunque, dichiarata l'inammissibilità degli atti di intervento della Confindustria,

della Federacciai e del WWF Italia, mentre deve essere dichiarato ammissibile l'atto di intervento

spiegato dai signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* ammissibile l'intervento spiegato dai signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro nel

giudizio promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto;

*dichiara* inammissibili gli interventi spiegati dalla Confederazione Generale dell'Industria Italiana

(Confindustria), dalla Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane e dall'Associazione

Italiana per il Word Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus nel giudizio promosso dal Giudice

per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto.

F.to: Franco Gallo, Presidente

335

336

**SOLE 24 ORE**

18 LUGLIO 2012

**L'acciaieria più grande d'Europa**

GRUPPO RIVA - Dal 2005 al 2009 sono stati destinati 4,2 miliardi per ambiente e sicurezza, il 24,1% degli

impieghi della società

Si coglie la grandezza della fabbrica già arrivando in auto da Bari. Poco prima di Taranto, infatti, l'Ilva appare

con la sua concentrazione di impianti, ciminiere, nastri trasportatori, parchi minerali. L'impatto visivo

sarebbe già sufficiente a dare un'idea di questa fabbrica nata agli inizi degli anni 60 nell'ambito del processo

di industrializzazione del Mezzogiorno, raddoppiata negli anni 70, appartenuta allo Stato (che la controllava

attraverso l'Iri) sino al 1995, eppoi privatizzata e ceduta al gruppo siderurgico di Emilio Riva. Ma sono i

numeri che descrivono le dimensioni «monstre» dell'acciaieria, un impianto che è il più grande d'Europa.

L'Ilva di Taranto infatti si estende per 15 milioni di metri quadrati, più del doppio della stessa Taranto, ha

12mila dipendenti diretti, ed è in grado di trasformare oltre 20 milioni di tonnellate di materie prime.

Sviluppa al suo interno 190 chilometri di nastri trasportatori, 50 chilometri di strade e 200 chilometri di

ferrovia. Ha 8 parchi minerali, 2 cave, 10 batterie per produrre il coke che serve ad alimentare gli altiforni, 5

altiforni, 5 colate continue, 2 treni di laminazione a caldo per nastri, un treno di laminazione a caldo per

lamiere, un laminatoio a freddo, 3 linee di zincatura e 3 tubifici.

A grandi numeri corrisponde anche un grande impatto in termini economici. Il siderurgico esprime infatti il

20 per cento delle esportazioni pugliesi ed è un segmento chiave dell'industria italiana. Coils, tubi e lamiere

di Taranto alimentano le produzioni di una serie di attività. Inoltre, secondo le cifre del «Rapporto di

sostenibilità» edito dall'azienda nel 2010 e riferito al siderurgico di Taranto, l'Ilva ha distribuito nel 2009 un

valore di 888,60 milioni di euro in Puglia e di 728,74 milioni di euro in provincia di Taranto (ammortamenti

esclusi). In Puglia risiede il 99,4 per cento del personale dell'Ilva e l'87,2 per cento risiede in provincia di

Taranto. «Il valore distribuito ai dipendenti, sotto forma di costo del personale dipendente sostenuto dal

gruppo Riva per salari, stipendi, indennità di Tfr e oneri sociali, è ammontato, nel 2009, a 587,32 milioni di

euro, per il 69,7 per cento (408,60 milioni) in capo allo stabilimento di Taranto» si legge nel «Rapporto di

sostenibilità». E ancora: nel 2009 il valore aggiunto lordo del gruppo Ilva è andato per l'87,76 per cento ai

dipendenti, per il 23,05 per cento ai finanziatori sotto forma di oneri finanziari e per l'1,66 per cento alla

collettività. I fornitori aziendali presenti in Puglia sono 599 e con loro, sempre secondo i dati del 2009, l'Ilva

ha contrattato acquisti per 284 milioni di euro.

Dal 1995 al 2009 l'Ilva ha investito a Taranto 4,2 miliardi di euro, di cui uno solo per l'ambiente e la

sicurezza, che ha così rappresentato il 24,1 per cento degli investimenti totali. Secondo gli ultimi dati,

inoltre, la parte più consistente della manodopera Ilva si concenta in tre aree anagrafiche: 24,5 per cento

26-30 anni, 37,1 per cento 31-35 anni e 16,9 per cento 36-40 anni.

Dal 1995 a maggio 2010 presidente dell'Ilva è stato Emilio Riva, fondatore insieme al fratello Adriano

dell'omonimo gruppo siderurgico. Da maggio 2010 sino a martedì scorso la guida è passata a Nicola Riva,

figlio di Emilio, al quale è poi subentrato Bruno Ferrante, ex prefetto di Milano dal 2000 al 2005.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

337

19 LUGLIO 2012

La storia. Il colosso della siderurgia nato per volontà di Giolitti e passato negli anni Novanta al gruppo Riva

Avamposto del lavoro al Sud

**L'USCITA DAL PUBBLICO - Dalla privatizzazione lo Stato ha ricavato 1.900 miliardi di vecchie lire e la**

**nuova holding ha fatto robusti investimenti**

Per più di ottant'anni non c'è stata in Italia una vicenda industriale più tormentata di quella dell'Ilva,

l'acciaieria sorta nel 1911. Ma, dopo il passaggio nel 1995 di quanto le era rimasto in dote al Gruppo Riva, si

riteneva che le sue peripezie fossero finite. Sembra invece, dato il rischio di una chiusura per

incompatibilità ambientale dell'acciaieria di Taranto (la più grande d'Europa), che la sua sorte sia

nuovamente in bilico. E giunga così all'epilogo anche la prospettiva, coltivata dai governi susseguitisi

dall'età liberale al fascismo, alla prima Repubblica, di fare dell'Ilva uno degli avamposti per lo sviluppo

industriale e dell'occupazione nel Mezzogiorno.

Dopo che Giolitti, su sollecitazione di Nitti, aveva deciso nel 1904 di dar corso al primo intervento

straordinario dello Stato per il Sud, con la creazione di un polo siderurgico e cantieristico nel distretto

napoletano, venne infatti costituita a tal fine l'Ilva (col patrocinio della Banca d'Italia) quale consorzio

affittuario per 12 anni degli impianti di imprese liguri e toscane che utilizzavano il minerale ferroso

dell'Elba. Mettendo termine alle loro lotte di quartiere si pensava di ridurre anche le crescenti passività di

un'industria siderurgica che, seppur protetta da alti dazi, produceva troppo poco e a costi elevati a causa

della sua frammentazione e di uno scarso livello tecnologico.

Senonché, una volta esauritesi le commesse lautamente pagate dallo Stato durante la Grande Guerra, l'Ilva

subì un collasso e dell'"impero" che frattanto aveva costituito (con forti partecipazioni in imprese

minerarie, meccaniche, elettriche, navali e persino editoriali) non rimasero che le briciole. Perciò la Comit e

il Credito Italiano, che le avevano concesso larghi prestiti, ne rimpiazzarono nel 1921 il gruppo di comando

(pilotato da un "capitano di ventura" come Max Bondi) con esponenti di loro fiducia del Gruppo Odero-

Orlando, e ne ricostituirono l'anno dopo le fondamenta cedendo tuttavia l'impianto di Bagnoli.

Ma l'ex colosso siderurgico si trovò nuovamente a malpartito dopo la crisi del 1929. Finita nel 1934, insieme

alle Banche che la controllavano, nel convalescenziario dell'Iri, e passata poi sotto la regia di Agostino Rocca

e Oscar Sinigaglia (fautori della siderurgia a ciclo integrale), l'Ilva affrontò dal 1938 un'aspra contesa

(faticosamente mediata, in ultimo, da Mussolini) con i complessi elettrosiderurgici di Falck e Fiat.

In seguito alla ristrutturazione che, dagli anni Cinquanta, rese la siderurgia pubblica una delle leve del

"miracolo economico", nel 1961 l'Ilva venne fusa con Cornigliano nell'Italsider per la produzione dal

minerale ai laminati, in base a un modello organizzativo divisionale all'americana. E dal 1963 l'Iri utilizzò

gran parte degli indennizzi acquisiti dopo la nazionalizzazione (col centro-sinistra) delle imprese elettriche

delle Partecipazioni statali, per la creazione del Quarto centro siderurgico a Taranto. L'obiettivo era di

contribuire al crescente fabbisogno dell'industria meccanica e di ridurre il divario fra Nord e Sud.

Ma nel 1980 la capacità produttiva risultò in eccesso e fu indispensabile, anche su mandato della Cee,

ridimensionare gli impianti e sfoltire la manodopera: finché nel 1988 venne costituita una "Nuova Ilva", a

cui fece seguito un accordo nel 1993 in sede comunitaria, che prevedeva il ripianamento dei debiti aziendali

e la totale privatizzazione del settore siderurgico.

338

Due anni dopo, la cessione del polo siderurgico di Taranto al Gruppo Riva fu una sorta di "quadratura del

cerchio": sia perché il Tesoro ne ricavò 1.900 miliardi di lire; sia perché la nuova holding s'impegnò (come

poi avvenne) in un vasto piano di investimenti industriali a garanzia anche dell'occupazione e dell'ambiente.

Sarebbe perciò una iattura un eventuale stop all'Ilva: tanto più in una regione come la Puglia dove dal 2007

a oggi si sono persi migliaia di posti di lavoro.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**21 LUGLIO 2012**

Le regole poco chiare

Giorgio Barba Navaretti

La questione Ilva è sorprendente per incertezza e improvvisazione. L'incertezza sta nelle norme e nella loro

applicazione. Come è possibile che un impianto con quindicimila addetti diretti e indiretti, dove sono stati

investiti oltre quattro miliardi di euro, di cui uno in tutela ambientale, possa essere bloccato per violazione

della normativa ambientale? Aggirare norme e regole è possibile, ma investire tutti quei soldi con il rischio

di prima o poi "essere beccati" è poco razionale. Qualunque sia la colpa dei dirigenti dell'Ilva, operare in un

paese dove anche la categoria disastro ambientale è demandata all'interpretazione dei giudici non è

semplice. Chi commette reati ambientali va punito, ma è necessario avere certezza di cosa significhi questo

concetto e quali siano le norme che lo regolano. L'incertezza, che ahimè vale in tutti i rapporti tra Stato e

imprese, è forse il meccanismo più efficace per scoraggiare gli investimenti.

L'improvvisazione sta invece in vertici di emergenza che cercano di mettere pezze ad un problema

strutturale. Tutti scrivono e giustamente che il caso di Taranto è un problema nazionale. Lo è perché

Taranto è un polo industriale fiorente, la dimostrazione che si possa fare buona industria nel Sud. Lo è

perché l'acciaio di Taranto è un input di alta qualità dell'industria nazionale. Lo è perché i numeri

dell'impianto sono colossali. Se è così, allora come è possibile non avere trovato da tempo soluzioni che ne

garantissero l'operatività e la tutela dell'ambiente? Questo è un problema strutturale, non riguarda solo

l'Ilva, è il nodo del confine tra pubblico e privato. Industrie ad alto impatto ambientale come la siderurgia,

se vogliono sopravvivere nel mercato, non possono farsi carico di tutti gli investimenti ambientali necessari.

Ma la ripartizione dei costi tra pubblico e impresa deve essere pianificata, dettata da criteri trasparenti e

logici. Ora leggiamo il Governo e la Regione Puglia investiranno 300 milioni di euro. Ma su che base? E a

fronte di quali interventi dell'impresa? L'emergenza rischia di costare di più ed essere meno efficace di

interventi ben pianificati.

Infine c'è il nodo del rapporto tra governo locale e nazionale. In un paese che ha bisogno di investimenti per

crescere le prerogative degli uni e degli altri devono esser riconducibili a regole precise, che ancora una

volta eliminino incertezza. La dimensione di Ilva ne fa un caso sistemico, troppo grande per fallire, a cui

governo e autorità locali collaborano per una soluzione comune. Ma questo principio dovrebbe valere per

qualunque investimento, e impedire che veti incrociati e sovranità incerta scoraggino nuove iniziative, vedi

per tutte il rigassificatore della British Gas a Brindisi.

339

**24 LUGLIO 2012**

Un altro elemento si aggiunge al processo di indebolimento, se non di destrutturazione, della manifattura

italiana. Il rischio di dipendere in misura crescente dall'estero nell'approvvigionamento degli acciai e dei

metalli da trasformare in semilavorati, in componenti e in prodotti finiti. A causa della cancellazione, o

almeno del ridimensionamento, dei poli siderurgici che tanto hanno fatto per la modernizzazione del Paese,

l'intera industria italiana potrebbe presto sperimentare questo nuovo particolare vincolo.

La meccanica strumentale. L'impiantistica. L'automotive. I costi industriali della parte poco glamour ma

molto redditizia del Made in Italy hanno un fattore rilevante nel prezzo di acquisto degli acciai e degli

allumini. E, ora, questi costi industriali potrebbero iniziare a lievitare.

In Puglia, il sabba eco-giudiziario che si è scatenato intorno all'Ilva di Taranto. In Toscana, a Piombino,

l'asfissia finanziaria della vecchia acciaieria ex Lucchini oggi dei russi di Severstal e la messa sul mercato

dello stabilimento Magona da parte dei franco-indiani di Arcelor Mittal. In Sardegna, le incognite che

gravano sul futuro del polo siderurgico di Portovesme, dove la trattativa fra i tedeschi di Aurelius e gli

americani di Alcoa è a un passaggio finale e potrebbe avere anche un drammatico epilogo e dove ai russi di

Rusal spetta nelle prossime settimane la decisione se riaprire o meno la vecchia Eurallumina.

Nessuno prova anti-storiche nostalgie per Oscar Sinigaglia, il padre della siderurgia italiana. Sarebbero

sentimenti anacronistici, buoni per cullarsi nel senso di grandezza e energia perdute che, nonostante tutto,

il nostro Paese ha avuto per un lungo tratto del Novecento. Come ormai è diffusa la consapevolezza che la

vicenda dell'Iri, con la mano pubblica a maneggiare gli altiforni, ha alternato molte luci a moltissime ombre.

L'industria di Stato, ormai, è storia. Ora, in gioco, c'è lo stato dell'industria. Il suo futuro. Già oggi il nostro

manifatturiero subisce le oscillazioni delle quotazioni delle materie prime. Trovarsi in coda alle catene

internazionali del valore, con pochi presidi in Italia nella strategica trasformazione delle materie prime,

potrebbe rendere ancora più intensi gli effetti dei prezzi.

E, così, nel cuore del nostro paesaggio industriale, dove l'energia costa un terzo in più e dove il rapporto fra

tassazione e servizi è meno equilibrato rispetto al resto dell'Europa, verrebbe seppellita una nuova

deflagrante mina anti-competitiva.

**28 LUGLIO 2012**

Non basta essere come i tedeschi

Alberto Orioli

Un caso Ilva sarebbe mai sorto in Germania o in Francia? La domanda è retorica e la risposta scontata.

Nessuno dei Paesi avanzati si sarebbe mai messo nella triste condizione di dover scegliere tra diritto alla

salute e diritto al lavoro in modo così draconiano come impone oggi la decisione del giudice di Taranto che

ha posto sotto sequestro l'area a caldo dell'Ilva.

E ancora più assurdo e autolesionista sarebbe se quel diktat si estendesse ad altri siti mettendo a rischio un

intero polo industriale vanto del Mezzogiorno.

Berlino e Parigi mai avrebbero tollerato il bivio-tranello tra salute e lavoro che già altre volte nella storia

dell'industria ha cercato composizioni razionali e di buonsenso. Tanto più se quell'aut aut cadesse, come

340

avviene purtroppo, in un territorio dove la disoccupazione colpisce più di un giovane su tre, in un Paese

dove il tasso di disoccupazione torna vicino al 10% e dove la recessione protrae la sua ombra nera anche sul

2013.

L'opportunità è essa stessa componente dell'applicazione di un diritto: e l'inopportunità di "sequestrare" un

intero impianto strategico per vertenze, in gran parte, superate dagli investimenti effettuati per la bonifica

delle emissioni è lampante. Da 800 grammi all'anno di diossina riscontrati nel '94 si è scesi a 3,5, come

accade in Francia o in Germania per impianti simili. Gli operai che stanno mettendo a ferro e fuoco la città

per chiedere di non perdere il lavoro per primi sanno che l'industria pesante non è un pranzo di gala. La

new economy e il suo edificante soft power non c'entrano. A Taranto opera la siderurgia con tutto il

clangore della manifattura che, però, rende l'Italia il secondo Paese manifatturiero d'Europa e il quintosesto

del mondo.

È evidente che il completamento della messa a norma dell'impianto dovrà essere il più rapido possibile ma

sapendo che le norme sono state modificate più volte e che i protocolli ambientali sono "materia dinamica"

che mal si adatta ai diktat e soprattutto alle chiusure.

Taranto ha fatto una scelta consapevole di sviluppo industriale quando nel '59 ha deciso di abbattere

20mila ulivi per creare il perimetro dell'impianto; ed era l'industria di Stato a chiedere quel sacrificio. Ed è

con lo Stato padrone che si è raggiunto il picco massimo di inquinamento. Negli ultimi quattro anni il

gruppo Riva, che ora controlla il polo siderurgico tarantino, ha investito un miliardo nel miglioramento

ambientale dell'impianto. Altri 336 milioni saranno stanziati da un protocollo Stato-enti locali-azienda per

un ulteriore miglioramento della bonifica dell'area. Il Sole 24 Ore ha già più volte detto che nessuno chiede

di non indagare eventuali responsabilità, ma di non farlo con provvedimenti di blocco e sequestro

inutilmente autolesionisti, e considerando anche eventuali responsabilità collettive nella gestione delle

bonifiche.

È auspicabile che il riesame atteso per l'3 agosto esca dalla logica manichea che ha indotto il Gip al

sequestro e tenga conto dello sforzo in atto per rendere migliore la salubrità del ciclo di lavorazione. Ed è la

stessa Regione, retta da un politico come Niki Vendola che fa della sostenibilità la sua cifra di governo, a

suggerire un approccio graduale e di buonsenso dopo avere definito i nuovi standard di tollerabilità. Invece

finora il buonsenso sembra far difetto a questo assurdo braccio di ferro il cui unico esito sembra essere un

vero cupio dissolvi per una città che finora si era salvata dai morsi della crisi globale proprio grazie al buon

andamento dello stabilimento Ilva, uno dei più grandi e apprezzati d'Europa. Ora sono in 15mila a temere

per il lavoro e altre migliaia nell'indotto; una intera regione vede minata la sua stessa economia dato che il

50% dell'export regionale viene dallo stabilimento chiuso.

Sarebbe un ben strano Paese quello in cui la bandiera del codicillo e di un diritto alla salute che toglie il

diritto al lavoro sventolasse, alla fine, su un cumulo di macerie, cimitero ideale per le danze macabre che i

mercati, come streghe di Macbeth, non vedono l'ora di ballare sul corpo di un'Italia già ferita e vulnerabile.

**28 LUGLIO 2012**

341

La rivoluzione della siderurgia. Il mercato internazionale ridisegnato dalla globalizzazione e dalla crescita

delle economie orientali

L'acciaio italiano ed europeo in corsa contro i colossi asiatici

DOMANDA E CONCORRENTI - In dieci anni la Cina è salita dal 15 al 45% della produzione mondiale. L'Italia

seconda in Europa dopo la Germania Cresce la domanda

Paolo Bricco

«Ho capito la portata della rivoluzione della siderurgia l'anno scorso, quando ho incontrato un manager

delle ferrovie cinesi. In quel momento, aveva 300 cantieri aperti. Dunque, aveva bisogno di acciaio, acciaio,

acciaio. E, da Pechino, lo comprava a mani basse. In Cina, all'estero, ovunque. A qualunque prezzo». Carlo

Scarpa insegna politica industriale all'Università di Brescia. Conosce bene il mondo del business, non solo

italiano. Sa, dall'interno, quanto le vicende italiane e europee vadano inserite in un contesto internazionale

che è stato riconfigurato dalla globalizzazione e dalla crescita delle economie asiatiche. Fenomeni che, oggi,

dominano gli assetti proprietari e la struttura industriale del settore che è alla base di tutta la manifattura

mondiale.

«La Cina - osserva Giuseppe Pasini, presidente di Feralpi - produce il 45% dell'acciaio del mondo. Dieci anni

fa, nel 2002, era al 15 per cento». Secondo il think-tank Siderweb, nel 2011 la Cina ha realizzato 683,3

milioni di tonnellate di acciaio. Molto dietro, a 107,6 milioni di tonnellate, c'è il Giappone. Al terzo posto gli

Stati Uniti, con 86,2 milioni. Il primo Paese europeo è la Germania, al settimo posto della classifica

internazionale con 44,3 milioni di tonnellate. All'undicesima posizione con 28,7 milioni di tonnellate, c'è

l'Italia, che in questo delicato comparto - adesso scosso dalle vicende dell'Ilva di Taranto, degli stabilimenti

di Piombino e del polo sardo di Portovesme - è la seconda realtà produttiva europea, dopo la Germania.

«Non a caso - commenta Pasini - la Germania e l'Italia costituiscono i due presidi manifatturieri dell'Europa.

Esiste una forma integrata di fare industria. L'acciaio è in ogni fabbrica da cui esca un manufatto».

Queste statistiche mostrano per difetto la minorità dei capitalismi a traino novecentesco (Giappone e Stati

Uniti, ma anche il Vecchio Continente). Dice a questo proposito Gianfranco Tosini, capo ufficio studi di

Siderweb e docente di Economia internazionale alla Cattolica di Brescia: «Considerando che Arcelor-Mittal,

un gruppo più indiano che francese, e che i Tata, una famiglia del capitalismo cosmopolita con profonde

radici in India, hanno rilevato molte acciaierie europee, ecco che la concentrazione produttiva reale in mani

asiatiche, al di là della collocazione geografica degli stabilimenti, appare ancora più preponderante». Infatti,

se non si guarda alla contabilità nazionale, ma al livello produttivo dei singoli operatori, l'egemonia asiatica

diventa ancora più evidente: il primo gruppo è appunto l'indo-francese Arcelor Mittal con 97,2 milioni di

tonnellate all'anno (dato al 2011), il secondo il cinese Hebei Group (44,4 milioni), il terzo il cinese Baostell

Group (43,3 milioni), il quarto la coreana Posco (39,1 milioni), il quinto il cinese Wuhan Group (37,7

milioni). Il mondo, negli ultimi vent'anni, si è davvero spostato a Est. E, questo, lo si evince anche

dall'occupazione: su quasi due milioni di addetti che lavorano nelle acciaierie, un milione e

duecentocinquantamila sono in Asia, contro i poco meno di 230mila in Europa (36.900 in Italia).

«Anche se questi big player tendono ad avere sempre tutto il ciclo integrato e dunque ad adottare modelli

di business che tendono naturalmente alla grande dimensione - riflette Tosini - nella siderurgia

internazionale si sono imposte due tendenze: il gigantismo per i prodotti piani, cioè le lamiere e i coils; le

miniacciaierie a forno elettrico in prevalenza per i prodotti lunghi, ossia il tondino, le travi e le barre. Dentro

questo criterio di specializzazione le economie di più antica maturità, come quelle europee, hanno provato

342

a posizionarsi sulle miniacciaierie, conservando però presidi strategici sul ciclo integrato. È successo

soprattutto in Germania, ma anche in Italia. Almeno per ora, a Taranto con l'Ilva, a Piombino e a Trieste con

la ex Lucchini». È in questo contesto, di equilibri che si riconfigurano di continuo disegnando nuove mappe

in cui le capitali della produzione sono sempre più a Est, che l'Europa manifatturiera e soprattutto il nostro

Paese stanno cercando faticosamente un loro spazio.

L'economista Patrizio Bianchi, dal 1997 al 2000, è stato nell'ultimo consiglio di amministrazione dell'Iri.

Dunque, conosce bene il dossier italiano sulla siderurgia e il suo inserimento nel contesto internazionale.

«La netta separazione fra prodotti di base e prodotti ad alta lavorazione, con una tendenza strutturale alla

delocalizzazione geografica, è un meccanismo classico di questo settore - riflette Bianchi - basta vedere che

cosa è successo negli ultimi vent'anni: prima la produzione di base si è spostata verso l'Asia, in particolare la

Cina. Dove, gradualmente sono rimaste a Canton e Shanghai soltanto le lavorazioni più innovative, mentre

quelle più grezze sono state portate all'interno del Paese».

La rimodulazione della siderurgia internazionale, con l'Europa e non solo l'Italia che rischia di fare la fine del

vaso di coccio in mezzo ai vasi di ferro, ha anche una precisa caratterizzazione strategica. Non è solo l'entità

della domanda (il manager cinese che assorbe acciaio per costruire 300 linee ferroviarie), né la dimensione

di impresa (i tedeschi di Thyssen Krupp confinati al sedicesimo posto del ranking mondiale e il gruppo Riva,

oggi nel mirino della magistratura di Taranto, al ventunesimo). È una questione di attitudine strategica e di

costruzione reale dei mercati. «Il punto non è soltanto il gigantismo che consente ai big player asiatici

logiche da agglomerati e economie di scala - riflette Pasini - il vero nodo è costituito dal protezionismo di

cui essi godono sui loro mercati di riferimento. Altro che libero scambio. Si tratta di vantaggi comparati che

colpiscono alla radice la competitività della siderurgia europea e, prima di tutto, italiana». Anche per queste

ragioni la vicenda Ilva va osservata da una prospettiva non univoca. Nel suo profilo internazionale, come

nella sua dimensione interna. «L'industria di base è un patrimonio da tutelare - avverte Enzo Pontarollo,

direttore della rivista L'Industria - senza di essa potrebbero saltare delle giunture e consumarsi dei gangli

essenziali nell'organismo complesso e delicato della nostra manifattura».

**31 LUGLIO 2012**

Il summit. Primo incontro tra il commissario all'Industria e i vertici del settore

Bruxelles in campo per la siderurgia

L'OBIETTIVO - Entro giugno piano d'azione sull'eccesso di capacità. Antonio Gozzi (Federacciai): «Dopo anni

di oblìo finalmente si torna a parlare di industria»

«Finalmente si torna a parlare di industria, questa iniziativa avviene in un momento perfetto». Antonio

Gozzi, presidente di Federacciai, è appena uscito dall'incontro con il commissario all'industria e

vicepresidente Ue Antonio Tajani. Summit convocato da tempo per studiare un piano d'azione sulla

siderurgia continentale, ma che inevitabilmente ha dovuto inserire in agenda anche il capitolo Ilva.

«Ed è un fatto importante – aggiunge Gozzi – che questo tema si affronti a livello europeo, inquadrandolo

all'interno del piano che si sta elaborando».

Brutta aria, quella che tira in Europa sul settore. Tra gennaio e maggio l'output di acciaio sul continente si

riduce di oltre il 4% mentre l'Italia resiste e cresce ancora di oltre due punti, a 12,3 milioni di tonnellate.

343

Sviluppo su cui pesa però l'incognita-Taranto, con le procedure di sequestro già avviate e la possibilità

concreta che l'area a caldo possa fermarsi entro poche settimane. E mentre in Italia si attende l'esito del

ricorso al Tribunale del Riesame, Bruxelles scende in campo per cercare di invertire il trend a livello

comunitario, dove sono numerose le aziende in difficoltà.

E proprio per questo i vertici di Eurofer, associazione europea del settore, hanno incontrato ieri il

vicepresidente Ue Antonio Tajani, con l'obiettivo di avviare il confronto che dovrà sfociare entro il prossimo

giugno in un piano d'azione a favore del comparto.

Il caso Ilva irrompe sul tavolo e aggiunge un problema in più al già difficile quadro della siderurgia

continentale, stretta tra eccesso di capacità e costi energetici elevati, sempre meno centrale nel quadro

della produzione globale.

Impressionante la corsa dell'Asia, che solo nel 2005 valeva il 52% dell'output mondiale di acciaio, quota oggi

balzata al 65%, in grado di ridurre progressivamente il peso dell'Europa e di spiazzare dal punto di vista

competitivo le nostre aziende.

Con un giro d'affari di 190 miliardi, 360 mila addetti e 500 siti produttivi, l'acciaio europeo rappresenta pur

sempre uno dei principali "datori di lavoro" e così Bruxelles non può sottovalutare i segnali di debolezza e

difficoltà che le aziende stanno lanciando.

L'utilizzo della capacità produttiva è sceso a maggio al 79,6% e proprio l'eccesso di offerta è oggetto di

valutazioni da parte delle aziende: ThyssenKrupp, ad esempio, sta valutando l'introduzione di orari di lavoro

più brevi, mentre altri gruppi sono in procinto di tagliare la produzione, come è il caso di ArcelorMittal o

Duferco. «Il gap tra domanda e offerta – chiarisce Gozzi – in questo momento è di 50 milioni di tonnellate e

questo significa prezzi depressi e impianti sottoutilizzati».

Il piano d'azione per l'acciaio verrà adottato dalla Commissione europea entro giugno 2013 e il documento

verrà predisposto attraverso un confronto con i vertici del settore. Entro fine anno Tajani incontrerà i ceo

delle aziende siderurgiche e i sindacati di categoria, summit che serviranno per predisporre a gennaio un

rapporto da sottoporre alla Commissione.

Reciprocità nelle regole di concorrenza, sostenibilità ambientale e accesso alle materie prime sono i tre

capitoli principali affrontati. Sul fronte ambientale, in particolare, la direzione Industria guidata da Tajani

punta a trovare un equilibrio tra riduzione delle emissioni e competitività, cercando di tenere in

considerazione gli impegni ambientali degli altri paesi per evitare oneri eccessivi e insostenibili per il

sistema produttivo europeo.

«Sono ottimista – aggiunge Gozzi – e noi daremo una mano al vicepresidente per realizzare questo piano.

Gli altri colleghi europei mi sembrano allineati, forse finalmente riusciremo a ridare priorità all'industria,

dopo 15 anni di oblio».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**14 agosto 2012**

344

INDUSTRIA E AMBIENTE

**Perché l'Ilva mette in gioco il futuro dell'Italia**

Sul caso dell'Ilva di Taranto l'impegno del Governo è totale. Tre ministri (Giustizia, Ambiente, Sviluppo

economico) sono mobilitati e l'intero Esecutivo attende dalla Corte costituzionale un pronunciamento sul

suo ormai manifesto dissenso rispetto alle decisioni del Gip. È il massimo livello di attenzione che si può

raggiungere in uno Stato di diritto. La posta in gioco è degna di tanta attenzione. La salute dei cittadini

denuncia carenze derivanti da situazioni ambientali dannose che si sono protratte per decenni. Per contro

l'azienda sostiene che i suoi impianti oggi rispettano i parametri europei.

Va ricordato che il complesso siderurgico di Taranto è l'unica grande realizzazione rimasta del progetto

delle Partecipazioni statali che nel secolo scorso realizzò in Italia il "ciclo integrale". Produrre acciaio

partendo dal minerale e dal carbone con impianti collocati sul mare, direttamente alimentati dalle navi:

così l'Italia rovesciò il vantaggio competitivo del Nord Europa, che produceva alla bocca delle miniere di

carbone, divenuto uno svantaggio con la chiusura progressiva delle stesse. La grande siderurgia

dell'Italsider (Gruppo Iri) contribuì alla crescita in Italia dell'industria meccanica di massa, producendo

volumi importanti di acciaio "primario". In seguito si sviluppò, soprattutto nell'Italia settentrionale, la

produzione secondaria di acciaio, fondendo rottami ferrosi in forni elettrici, complementare rispetto al ciclo

primario. Dopo la privatizzazione della siderurgia e con la progressiva chiusura degli altri poli del ciclo

integrale, Taranto è rimasto il maggiore stabilimento produttore di acciaio primario in Europa. La sua

produzione è sottoposta alle stesse regole ambientali dei concorrenti dell'Europa comunitaria e i suoi

prodotti alimentano le seconde lavorazioni sparse in tutta Italia, costituendo un vantaggio competitivo per

gli utilizzatori. Se le produzioni a caldo di Taranto dovessero chiudere, sparirebbero anche quelle di prima

trasformazione, non soltanto a Taranto, con i relativi posti i lavoro.

Scendendo ancora nella filiera, l'industria meccanica dovrebbe utilizzare prodotti intermedi di

importazione, aggravando ulteriormente la bilancia commerciale e perdendo il vantaggio competitivo di

disporre di fornitori vicini in grado di rispondere con tempestività a variazioni quantitative e qualitative

negli approvvigionamenti. Basterebbe questo a spiegare l'impegno con cui il ministro dello Sviluppo segue

la vicenda. Ma non c'è solo questo.

La cancellazione di posti di lavoro nell'ordine delle decine di migliaia andrebbe nella direzione opposta

rispetto a quella della ripresa della crescita cui si sta dedicando il Governo. Un compito difficile perché i

posti di lavoro – competitivi – non si creano per decreto; purtroppo per decreto, anche giudiziario, si

possono sopprimere. La difficoltà di far ripartire l'economia sta anche nella carenza di capitali e per questo

si conta di attirare in Italia investitori che vengano qui per produrre.

Ma la vicenda Ilva non aiuta certo questa attrazione. Il Centro Siderurgico di Taranto ha prodotto per

decenni sotto il controllo statale, durante i quali la produzione ancora non rispettava i parametri che

applica oggi. A quel periodo risalgono principalmente le cause dei danni alla salute riscontrati dalle perizie.

Il fatto che le contestazioni non siano state fatte quando le attività dannose erano massime, e vengano

avanzate ora, nonostante i miglioramenti apportati in seguito, dopo che la proprietà è cambiata, indurrà

alla cautela gli investitori che potrebbero aver interesse a rilevare imprese a controllo pubblico. Costoro

sarebbero in grado di apportare mercati, tecnologie e risorse a segmenti di industria oggi in mano pubblica,

che non dispongono di forze sufficienti per procurarseli autonomamente. Ma il caso Ilva, così come viene

gestito, può suscitare il timore di vedere applicati anche in futuro due pesi e due misure, finché dura il

controllo pubblico, e dopo: ossia, che pezzi dello Stato rilevino, nella cosa venduta, difetti che prima della

vendita non avevano eccepito, vietandone l'uso.

Certamente il ministro dello Sviluppo starà anche pensando a come trasformare il problema in

345

un'opportunità. Il problema si può così sintetizzare: rispettare i parametri europei può non bastare, oggi, se

alle spalle c'è un lungo periodo di degrado e intorno un territorio compromesso. Bisogna andare oltre e

risanare. Risolvere questo problema, sviluppando le necessarie tecnologie, significa assicurare all'Italia la

permanenza di una produzione centrale nel sistema industriale, proteggendone le filiere che ne

discendono, nonché i relativi fornitori. Ma significa anche qualificare operatori che potranno offrire le loro

soluzioni in Russia, India e Cina, e ovunque dove gli stessi problemi si vanno accumulando su scala ben più

ampia e dove, fra non troppo tempo, vi saranno sensibilità sufficienti e risorse adeguate a pretendere

soluzioni. Averle sviluppate e poterne mostrare gli effetti intorno a un impianto funzionante, in un contesto

rispettoso delle persone e dell'ambiente, sarebbe la migliore qualificazione.

Una soluzione positiva della vicenda Ilva è dunque necessaria e auspicabile, non solo per Taranto. Essa

passa per la via impegnativa del perfezionamento dell'esistente, e non per quella massimalista della sua

cancellazione, ignorando i guai che ne derivano.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**18 agosto 2012**

I grandi siti siderurgici d'Europa. Dalle fornaci di Teesside Steelworks, a Nord-Est dell'Inghilterra, agli

altoforni di ArcelorMittal di Marsiglia Fos e Gent

In equilibrio tra profitto e ambiente

IL CONFRONTO - Affacciati sul mare o lungo i fiumi, in aree densamente abitate, gli impianti hanno investito

nella tutela e nella riduzione delle emissioni

Barbara Ganz

Le altre Taranto si chiamano Fos-su-Mer in Francia, Ijmuiden in Olanda, Teesside in Gran Bretagna, Brema

e Duisburg, Germania.

Acciaierie appartenenti a gruppi multinazionali, con stabilimenti lungo fiumi, affacciati sul mare o in

contesti ambientali delicati, con caratteristiche in qualche modo paragonabili a quelle dell'Ilva sotto

sequestro. Attorno, proprio come in Italia, sono cresciuti agglomerati urbani più o meno ampi, con

problemi di convivenza anche in questo caso sovrapponibili. E soluzioni diverse.

ArcelorMittal è il colosso nato dalla fusione di due fra le maggiori imprese del settore nel 2006, con

quartiere generale in Lussemburgo; opera in 60 Paesi e impiega 260mila addetti. «Safe and sustainable

steel», acciaio sicuro e sostenibile, lo definisce nel proprio sito, dove una sezione a parte è dedicata alla

sfida del cambiamento climatico e alla riduzione di emissioni di Co2: «Nell'intero settore le emissioni sono

oggi del 50% rispetto a 40 anni fa. Ma abbiamo la responsabilità di assicurare prodotti e processi il più

efficienti possibile: il nostro target è un'ulteriore riduzione dell'8% entro il 2020». Il sito di Fos-sur-Mer –

15mila abitanti, alle bocche del Rodano – è uno dei maggiori in Europa; secondo un documento di fonte

europea del 2008, la produzione annuale di 4,5 milioni di tonnellate richiedeva il trattamento di 11 milioni

di tonnellate di carbone e ferro. Nel documento si dà conto della collaborazione fra Arcelor e Ademe

(l'agenzia francese per l'ambiente e l'efficienza energetica) per ridurre l'inquinamento atmosferico, con la

gran parte dell'investimento, pari a 29 milioni di euro, sostenuto dall'azienda stessa, ma con il beneficio di

contributi pubblici. Riguardo alla salute pubblica, si segnalava una riduzione dei livelli di diossina del 50%, e

346

l'accresciuta accettazione dell'impianto anche grazie all'informazione fornita costantemente attraverso

comitati locali.

Industria pesante, alta densità di popolazione, ambiente fragile: anche a Gent, nelle Fiandre orientali, dove

la stessa proprietà, ArcelorMittal, indica nelle tre P (profit - planet - people) le direttrici della propria

attività, con riferimento a un'allenza anche «con i nostri vicini e la comunità locale». Investimenti sono stati

fatti per il controllo delle polveri e la lotta contro l'acidificazione, tenendo conto che la particolarità

dell'ambiente favorisce l'accumulo di Pm10 ad esempio nei periodi di clima asciutto o di inversione termica.

A Duisburg, in Renania settentrionale, la fonderia ThyssenKrupp Steel Europe ha compiuto a fine giugno 50

anni: dal 1962, anno di pieno boom economico, oltre 209 milioni di tonnellate di acciaio sono state

prodotte. Nei comunicati istituzionali, la protezione del clima e dell'ambiente, fondata sulla certificazione

En Iso 14000, è definita come una mèta: negli anni 2007 e 2008 sono stati investiti 368 milioni di euro per la

tutela dell'acqua, controlli sull'inquinamento, sul rumore e protezione del suolo.

Le fornaci di Teesside Steelworks, a Nord-Est dell'Inghilterra, sono, stando a Wikipedia, le seconde

d'Europa, nonchè un caso di ripartenza dopo una chiusura. Lo scorso aprile è stato riavviato l'altoforno,

fermo da oltre due anni. La fase di ripristino totale è stata completata grazie anche alla fornitura di Ansaldo

Sistemi Industriali, realizzata nel tempo-record di circa 8 mesi.

La stampa britannica ha dato grande risalto all'evento, salutato come un momento storico per riportare in

questa parte del Paese «il lavoro e l'antica tradizione della produzione di acciaio»: alla cerimonia di

riapertura, l'accensione dell'altoforno è stata affidata al piccolo Wills Waterfield (11 anni), figlio di Geoff

Waterfield, presidente del comitato dei sindacati locali scomparso nel 2011 e considerato la figura-simbolo

di quanti si erano battuti per la riapertura. Nel 2010 la chiusura dell'impianto decisa dal proprietario Tata

Steel, aveva comportato la perdita di 1.800 posti di lavoro e messo a rischio una roccaforte dell'industria

siderurgica britannica. Una scelta che aveva portato sgomento e indignazione, poi, quando le speranze si

andavano affievolendo, l'impianto era stato rilevato dal gruppo thailandese Sahaviriya Steel industries (Ssi),

con il ripristino e il reinserimento degli operai e dei tecnici che vi avevano lavorato. Non mancano, anche

qui, le preoccupazioni per la salute pubblica: "Even the birds round here cough" (perfino gli uccelli

tossiscono) è il titolo di una pubblicazione del 2001 che compare sul sito della Durham university, ma anche

dell'Epa (United States environmental protection agency), PubMed e nella bibliografia di "Seveso trent'anni

dopo": la presenza di industrie a rischio, è la tesi, influenza l'identità stessa di un luogo e di chi ci vive, fino a

"marchiare" una località, stigmatizzandola.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**I giganti della siderurgia europea**

FRANCIA (1) INGHILTERRA (4) GERMANIA (5-6) BELGIO (2) OLANDA (3)

Marsiglia Fos-sur-

Mer

Proprietario:

ArcelorMittal

Addetti: 4.800

Produzione

annua: 4,5 mln di

tonnellate

Teesside

Proprietario:

Sahaviriya Steel

Industries

Addetti: 1.800

Produzione

annua: 3,6 mln di

tonnellate

Duisburg

Proprietario:

ThyssenKrupp

Addetti: 780

Produzione

annua: 5,9 mln di

tonnellate

Gent

Proprietario:

ArcelorMittal

Addetti: 5.000

Produzione

annua: 5 mln di

tonnellate

Ijmuiden

Proprietario: Tata

group

Addetti: 9.300

Produzione

annua: 7,5 mln di

tonnellate

347

FRANCIA (1) INGHILTERRA (4) GERMANIA (5-6) BELGIO (2) OLANDA (3)

Brema

Proprietario:

ArcelorMittal

Addetti: 3.600

Produzione

annua: 4 mln di

tonnellate

**21 settembre 2012**

Materie Prime - Siderurgia. È allarme per l'export sotto costo dalla Cina

Acciaio, in Europa crolla la produzione - Male Italia e Germania

Consumi deboli, si temono altre chiusure

Sissi Bellomo

La produzione di acciaio è diminuita in agosto, anche in Cina. E in Europa la riduzione è stata

particolarmente marcata. Ma l'industria siderurgica sembra lontana dal vedere la fine del tunnel: la

domanda resta molto debole quasi ovunque, nonostante la forte discesa dei prezzi, e il comparto continua

ad essere afflitto da un eccesso di capacità – concentrato soprattutto, ma non solo, nel gigante asiatico – la

cui riduzione comporterebbe gravi sacrifici in termini di occupazione.

Le ultime statistiche di Worldsteel mostrano che lo scorso mese nell'Unione europea sono state prodotte

12,2 milioni di tonnellate di acciaio grezzo, il 4,4% in meno rispetto ad agosto 2011 e – su base giornaliera –

il minimo da dicembre 2009. A livello globale il calo di produzione mensile è stato dell'1% e in Cina dell'1,7

per cento.

Per i due maggiori produttori europei, Germania e Italia – una volta tanto accomunate dalle difficoltà – è

stato un tracollo: -7,1% per i tedeschi e -15,5% (a 1,22 milioni di tonn.) per il nostro Paese, un dato che

risente solo in parte del rallentamento dell'Ilva di Taranto. La domanda di acciaio resta infatti depressa in

Italia, anche se c'è qualche possibilità di una piccola ripresa legata a necessità di ristoccaggio. «Dopo le

vacanze estive – osservano gli analisti del Meps, società britannica specializzata – il mercato italiano è

ancora tranquillo. In settembre l'attività è ripresa molto lentamente e i consumi di acciaio non sono

migliorati. Le scorte tuttavia sono esaurite e i centri di servizio hanno cominciato a informarsi per fare

acquisti».

A complicare la situazione c'è però l'intensificarsi della concorrenza cinese, con azioni di vero e proprio

dumping. Il settore siderurgico è infatti in crisi profonda anche in Cina: tutti guardano con trepidazione al

nuovo piano di investimenti infrastrutturali varato dal Governo, ma per adesso non c'è alcun segnale di

risveglio della domanda e le acciaierie, che hanno rallentato a sufficienza, stanno facendo di tutto per

disfarsi della produzione in eccesso, offrendola in tutto il mondo a prezzi sottocosto, come ha denunciato

pochi giorni fa la stessa China Iron & Steel Association (Cisa). Le stime di Hsbc, che hanno segnalato ieri una

nuova contrazione dell'attività manifatturiera in Cina (per l'undicesimo mese consecutivo) hanno intanto

348

fatto crollare di oltre il 4,3% le quotazioni della vergella alla Borsa di Shanghai, riportandole vicine ai minimi

triennali. «La sovraproduzione rimane un problema serio in Cina – commenta Kashan Kamaal di Metal

Bulletin Research – Anche se l'output è sceso in agosto, nei primi 10 giorni di settembre è già risalito.

Sembra dunque che non ci sia alcuna soluzione in vista».

I produttori europei sono stati più disciplinati: «Hanno avuto una reazione molto più forte al declino della

domanda – spiega Patrick Cleary di Wood Mackenzie – Anche in Europa però c'è ancora un grande eccesso

di capacità, chespingerà le acciaierie a intraprendano un maggior numero di azioni di lungo termine, incluse

chiusure definitive di impianti».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**29 settembre 2012**

Il caso Taranto. Il rischio di addio agli altoforni al centro del dibattito degli analisti di Siderweb

«Perdere l'acciaio è una sconfitta»

LE SCELTE - Per Carlo Mapelli, docente di metallurgia al Politecnico, «il piano da 400 milioni di Ferrante è

sufficiente alla messa in sicurezza»

Matteo Meneghello

«Taranto è un patrimonio, e perderlo sarebbe una sconfitta per tutti». Il giudizio di Quinto Stefana,

industriale siderurgico bresciano, alzatosi in piedi ieri dalla platea del convegno «Steel market outlook» di

Siderweb, è netto. Ma è condiviso da molti. Pur se con tutti i distinguo del caso, gli operatori del settore

non si vogliono rassegnare all'idea che cicli integrati si possano un giorno trasformare tutti in meri laminatoi

di semilavorati importati.

In particolare, l'appello di Stefana è stato idealmente condiviso dagli stessi relatori intervenuti nel convegno

organizzato ieri a Provaglio d'Iseo (Bs) dal portale dell'acciaio, pensato per proporre una riflessione sul

rischio della scomparsa, in Italia, del patrimonio di siderurgia da altoforno (a rischio ci sono non solo gli

impianti di Taranto, ma anche quelli della Lucchini-Severstal di Piombino e di Trieste).

«Bisogna ripartire dal piano Ferrante, che è concreto, e mira a mettere in sicurezza il sito in tempi brevi– ha

spiegato Corrado Mapelli, docente di metallurgia al Politecnico di Milano –. Bastano 5-6 mesi: 400 milioni,

se usati bene, sono sufficienti per iniziare a mettere in sicurezza gli impianti, soprattutto se si considera

l'intenzione dell'azienda di procedere a fermate a rotazione, spostando la produzione per non

compromettere la continuità del lavoro. Quello che manca è un intervento sul raffreddamento del coke ad

acqua: la scelta dell'azoto contribuirebbe a ridurre le emissioni».

Quattrocento milioni (ai quali vanno aggiunti i 350 di fondi pubblici), secondo i relatori vanno fatti bastare

per iniziare l'opera. Serviranno altri investimenti ma le ipotesi circolanti - dai due ai quattro miliardi - sono

esagerate e rischiano di compromettere l'equilibrio economico dell'azienda. Come ha ricordato Gianfranco

Tosini, responsabile del centro studi di Siderweb, insieme ad Achille Fornasini (chief analyst Siderweb), «Ilva

può investire al massimo 1-1,4 miliardi. Ma se questi soldi – ha spiegato – vanno indirizzati all'ambiente,

non resta nulla per l'adeguamento tecnologico, altrettanto importante per mantenerla competitiva». Tutto

questo sperando in una fase congiunturale positiva.

349

Gli operatori siderurgici non si rassegnano a una Taranto ridimensionata. E anche gli operatori a valle

riconoscono che nell'attuale assetto organizzativo, Ilva ha un ruolo difficilmente eludibile. «Taranto è da

sempre il riferimento del mercato italiano – ha spiegato Tommaso Sandrini, direttore generale di S.Polo

Lamiere –, e negli ultimi anni ha rappresentato un argine all'import. Un ridimensionamento obbligherebbe

noi operatori a ripianificare gli acquisti e diversificare. Per l'approvvigionamento, vista la situazione di

sovracapacità produttiva, non sarebbe un dramma, ma sul piano organizzativo potrebbe essere un

problema».

E come se non bastasse Giuseppe Manni, presidente del gruppo Manni Hp ha ammonito sull'altro grande

«malato», vale a dire l'impianto di Piombino: «Nel 2014 non si potrà più postergare l'intervento

sull'altoforno, servono risorse ingenti, è un altro caso pronto a esplodere».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**10 ottobre 2012**

La reazioni. Le opinioni di politici e sindacalisti

«Piano nazionale per la siderurgia»

IL QUADRO GENERALE - Stefano Fassina (Pd): «Vengono al pettine i nodi del settore che include Lucchini e

Thyssenkrupp» - STANZIAMENTI UE - Per il commissario Ue, Antonio Tajani, l'azienda ha la possibilità di

accedere ai finanziamenti del Fondo sociale europeo

«È necessario e urgente un tavolo nazionale della siderurgia». Perchè non c'è solo Ilva. Ma anche

Thyssenkrupp a Terni e Lucchini a Piombino, dove ieri il sindaco, Gianni Anselmi, si è barricato sul tetto di

un capannone contro i licenziamenti degli operai e la crisi di una città.

Ad affermarlo è stato Stefano Fassina, responsabile economia del Pd, sottolineando come «in queste

settimane vengano al pettine i tanti nodi dell'industria siderurgica italiana. Oltre all'Ilva di Taranto, si apre

uno scenario inquietante per la Thyssenkrupp di Terni per la quale la nuova proprietà, Outukumpu, prevede

un inaccettabile smembramento e la parziale delocalizzazione dei segmenti a più elevato valore aggiunto.

Ancora più drammatiche - aggiunge Fassina - le prospettive della Lucchini a Piombino dove debiti pregressi

e perdite mensili mettono a rischio il futuro della produzione e di larga parte del territorio».

Un tavolo che Marco Bentivogli, segretario nazionale della Fim-Cisl cheide di estendere, oltre alla

siderurgia, anche all'alluminio, «per affrontare tutte le vertenze in corso, risolvendo in modo strutturale i

deficit competitivi del Paese: energia e infrastrutture in primis».

Il Pdl, invece, con Alfredo Mantovano – stigmatizza come «preoccupante l'inerzia del governo e del ministro

Clini sulla questione Ilva, poichè le prescrizioni per il rilascio della nuova Aia erano state preannunciate per

il 30 settembre e ancora non ci sono». Inoltre, sottolinea Mantovano «il decreto legge che recupera oltre

300 milioni di euro per la bonifica è in vigore dal 7 agosto, ma non è ancora operativo perchè il governo non

ha nominato il Commissario straordinario per attuarla». Nel pomeriggio di ieri, poi, si è chiuso il piccolo

"giallo" su alcune dichiarazioni del segretario del Pd Pier Luigi Bersani favorevoli a un'ipotesi di decreto

sull'Ilva. Per un disguido era stata inviata una nota che si riferiva alla situazione in corso tra agosto e

settembre.

350

In ogni caso, l'Ilva entra con forza anche nell'agenda dei lavori europei. «L'Ilva di Taranto – ha ribadito ieri il

vice presidente della Commissione europea e responsabile per l'Industria, Antonio Tajani, durante

un'audizione alla commissione Petizioni dell'europarlamento – ha la possibilità di accedere a numerosi

finanziamenti dell'Ue, fra cui il Fondo sociale, ma non alle risorse stanziate nel quadro del Fondo europeo di

adeguamento alla globalizzazione». Il Fondo sulla globalizzazione, ha spiegato Tajani, non può essere

utilizzato perché riguarda altri temi, mentre il caso dell'Ilva è legato «al mancato rispetto delle normative

ambientali». Tuttavia, il commissario Ue si è detto convinto che possano essere utilizzati altri programmi

della Commissione europea - come il Fondo sociale e Horizon 2020 per l'innovazione e la ricerca - e i fondi

della Banca europea per gli investimenti.

«Il caso dell'Ilva di Taranto – ha aggiunto, nella stessa sede Erminia Mazzoni (Pdl) – potrebbe essere portato

nell'aula del Parlamento Ue a Strasburgo, perchè può servire da "stimolo" per la ricostruzione di una

politica industriale europea, comprensiva della tutela della salute e dell'ambiente».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

351

352

353

354

355

356

357

358

359

360

361

362

363

364

365

366

Atti di sindacato ispettivo

Atto Senato

Interrogazione a risposta scritta 4-08152 presentata da ELIO LANNUTTI

giovedì 6 settembre 2012, seduta n.789

LANNUTTI - Ai Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico - Premesso che:

Mario Molinari sul sito on line "Savona News" scrive un articolo intitolato «Ilva "eccellenza italiana" con 􀎦

164.400.000 di capitale sociale in Lussemburgo» e sottotitolato «Ma in arrivo ci sono 336 milioni di euro

pubblici per bonificare i danni degli impianti (privati)»;

si legge: «Leggendo l'accattivante brochure del Gruppo Riva si avverte la fragranza di "una storia italiana",

una specie di mulino bianco dove si macina carbone per colare l'acciaio da vendere. Per guadagnare soldi,

semplicemente. L'ILVA è stata "privatizzata" dalla vecchia Italsider, dove navigò il buon Gambardella della

Margonara. Italsider fece senz'altro un buon affare vendendo Ilva ai Riva, tanto che i Riva ci cavarono

palate di miliardi, a quel punto privati. Grati, investirono così tanto per non appestare il luogo, che la

magistratura, nonostante ogni tipo di tentativo di portar dalla loro stampa e controllori, anche facendo

perder la faccia ad una persona perbene come l'ex prefetto Bruno Ferrante, gli sequestrò lo stabilimento.

L'ilva è controllata totalmente dai Riva, attraverso la RIVA FIRE Spa, dove "FIRE" non sta per fuoco in inglese

ma per una cosa tipo Finanziaria Industriale Riva Emilio. Ed è con questo nome che all'inizio della vicenda

provammo a vedere se esisteva nel paradiso fiscale europeo per eccellenza - il Lussemburgo - senza

successo. Bene, pensammo. almeno qualcuno che sta davvero in Italia, anche fiscalmente. Poi fummo colti

da un pensiero: ma vuoi veder cosa combina il senso d'onnipotenza? E cercammo nel Granducato fiscale -

banalmente - alla voce "ILVA" ed eccola lì, ILVA INTERNATIONAL S.A. costituita il 05/02/2004, in rue de la

chapelle (la strada della cappella) pure al civico 17 tra 1) ILVA SpA, ayant son siège à Viale Certosa 249, I-

20151 Milan rappresentata da Monsieur Michel Comblin, conseil fiscal, demeurant à Glabais (Belgique), en

vertu d'une procuration sous seing privé, lui délivrée à Milan, le 5 décembre 2003. 2) PARTICIPATIONS ET

FINANCEMENTS EXTERIEURS S.A., en abrégé PARFINEX S.A., ayant son siège a? L-1325 - Luxembourg, 17,

rue de la Chapelle, ici représentée par Monsieur Claude Zimmer, conseil fiscal, demeurant à Luxembourg.

Per un totale di 16.440.000 actions de EUR 10 chacune, totalisant EUR 164.400.000. Centosessantaquattro

milioni di Euro, oltre trecento miliardi di vecchie lire. Non esattamente una mancia pro forma per una

scatola vuota. Si, ma i Riva che c'entrano? Leggiamo oltre alla voce Amministratori 2. Sont appelés aux

fonctions d'administrateur non rémunéré: a) Monsieur Fabio Riva, entrepreneur, né à? Milan, le 20 juillet

1954, demeurant professionnellement à I-20151 Milan, Viale Certosa 249. b) Monsieur Angelo Riva,

industriel, né à Milan, le 19 octobre 1966, demeurant professionnellement à L-20151 Milan Viale Certosa

249. c) Monsieur Hans-Hinrich Muus, conseiller d'entreprise, né a? Hamburg, le 13 octobre 1937,

demeurant a? D-20148 A rivedere i conti una vecchia conoscenza come DELOITTE & TOUCHE S.A. E il notaio

che redige l'atto? (...) Henri Hellinckx, lo stesso della GEO di Nucera e della Geotea (Ecosavona & Bossarino)

di Bagnasco (...) In appendice: Tra il 1994 e il 1995, a cavallo tra i governi Ciampi, Berlusconi I° e Dini va in

porto la privatizzazione dell'ILVA (che dopo aver aperto il bijoux di Taranto cambiò il nome in Italsider)

Erano appena trascorsi gli anni belli di Giovanni Gambardella, che tentò la Margonara»;

come sottolineato dallo stesso articolo, una notizia del "Corriere della Sera", l'11 agosto 1993, ricorda così:

«Celebri manager pubblici e privati, una volta rimossi da poltrone di prestigio, si mettono in proprio e

ricominciano, si fa per dire, da zero. E così ha fatto in sordina anche Giovanni Gambardella, l'ex

amministratore delegato dell'Ilva travolto dalle perdite della siderurgia pubblica. Lo ha scoperto il Secolo

XIX di Genova, in un articolo nel quale si segnala la nascita di Omnia, una srl registrata a Milano con un

367

Atti di sindacato ispettivo

capitale sociale di 20 milioni, amministratore unico Giovanni Gambardella. Che farà dunque "da grande"

l'ex padrone dell'acciaio pubblico? L'oggetto sociale di Omnia è molto generale e non offre indicazioni. Si

parla di "Assunzione, gestione, compravendita di partecipazioni in società di capitali, coordinamento

organizzativo e finanziario, consulenza industriale, pianificazione strategica, analisi di mercato e project

financing". Ma secondo le indiscrezioni raccolte dal Secolo, Gambardella avrebbe presentato un'offerta per

acquistare una quota di Ilva Gestioni Patrimoniali, la società che ha in carico le aree non strategiche della

siderurgia pubblica. Si parla di 40 miliardi, per un business con notevoli risvolti, soprattutto nel settore

immobiliare. Ma l'Iri avrebbe già risposto di no. Per molto meno invece, una trentina di milioni, la Omnia ha

invece acquistato due automobili dal parco auto dell'Ilva»;

il quotidiano "il Giornale" del 18 agosto 2012 riporta: «Il gruppo siderurgico Riva, che controlla l'Ilva di

Taranto, riorganizza le holding lussemburghesi a suon di fusioni. Come emerge dai documenti depositati

nelle ultime settimane nel granducato e citati dall'agenzia di stampa "Radiocor", la Ilva international Sa è

stata assorbita dall'italiana Ilva commerciale e quindi radiata dai registri lussemburghesi un mese fa,

mentre ai primi di agosto è stato notificato il progetto di fusione di Parfinex (Participations et financements

exteriuers) nella Stahlbeteiligungen holding, la principale delle casseforti lussemburghesi del gruppo. In

base al bilancio 2011, la Stahlbeteiligungen ha asset per 4,8 miliardi di euro e ha chiuso l'esercizio con un

utile di 11,36 milioni, in aumento dai 7,8 milioni del 2010, mentre gli utili portati a nuovo totalizzano 1,6

miliardi e il debito ammonta a 2,8 miliardi. La holding ha partecipazioni, oltre che in Italia, anche in

Germania, Belgio, Canada, Spagna e Francia»;

considerato che l'interrogante ha presentato un atto di sindacato ispettivo relativamente alle discariche

liguri evidenziando il sistema di scatole cinesi che gestisce l'affare dei rifiuti spaziando tra le Isole Vergini

britanniche ed il Lussemburgo. In particolare si legge nell'atto 4-03995 che: «la Ecosavona Srl, società

pubblico privata, che gestisce la discarica di BOSCACCIO (Vado Ligure) da 18 anni (1992), ha una eterogenea

compagine societaria: il Comune di Savona ne possiede il 5 per cento, quello di Vado ligure il 25 per cento,

mentre il restante 70 per cento sarebbe controllato dalla GEOTEA SpA, con sede in via Niccolò Tommaseo,

44 a Vado Ligure, nel "capannone ecologico" progettato dallo Studio Associato 5+1AA degli architetti Femia

e Peluffo; la stessa GEOTEA SpA (la cui sede legale è in realtà nel centro di Milano, a due isolati dal Duomo e

precisamente in Via Carlo Giuseppe Merlo al civico 3), socia di maggioranza in ECOSAVONA con i Comuni di

Savona e Vado Ligure, sarebbe controllata al 59,107 per cento (maggioranza) dalla GEOTEA

INTERNATIONAL S.A. Società anonima con sede al 7/11 di Route D'Esch, in Lussemburgo; la lussemburghese

GEOTEA S.A. è a sua volta controllata al 99,99 per cento dalla GEOTEA Holding Ltd, società anonima di

diritto con sede nelle Isole Vergini britanniche, in particolare presso l'Akara Building, al 24 di De Castro

Street, a Wickhams Cay I. La rappresentante è Madmoiselle Maud Martin, impiegata, residente a

Lussemburgo, fiduciaria anche della GEOTEA S.A.. Ne è amministratore anche un signore di Montecarlo,

tale Renato M.»,

si chiede di sapere:

se il Governo sia a conoscenza dei fatti descritti e dell'uso spregiudicato di paradisi fiscali e/o legali per

eludere il fisco e quali iniziative urgenti di competenza intenda adottare per ripristinare la legalità;

se sia a conoscenza delle ragioni per cui l'Ilva, deficitaria finché è stata pubblica, ha avuto un'impennata di

profitti poco dopo essere stata privatizzata e se non ritenga necessario adoperarsi per restituire

trasparenza e legalità nella gestione delle pubbliche risorse, spesso utilizzate per favorire gruppi di amici a

danno della collettività;

368

Atti di sindacato ispettivo

se non ritenga necessario adoperarsi, nelle opportune sedi di competenza, al fine di pretendere la

trasparenza sugli aspetti societari e fiscali nonché sui processi produttivi, le relazioni sindacali e quelle

istituzionali;

quali iniziative voglia adottare al fine di interrompere un sistema consolidato, che si ripete anche per il caso

Ilva, per cui si socializzano le perdite e si privatizzano i profitti;

quali iniziative di competenza intenda assumere al fine di ottenere un maggior controllo sulle scelte della

proprietà eliminando il rischio che il patrimonio della società venga azzerato con manovre oscure di

occultamento degli attivi, come sembra di intravedere nelle operazioni societarie in corso nel gruppo Ilva,

con conferimenti vari nelle holding di controllo di diritto lussemburghese.

(4-08152)

369

370

Atti di sindacato ispettivo - XVI legislatura

Atto Camera

Interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3-02506

presentata da CARLO EMANUELE TRAPPOLINO

martedì 2 ottobre 2012, seduta n.695

TRAPPOLINO, BOCCI, VERINI, SERENI, MARAN, BOCCIA, QUARTIANI e GIACHETTI. - Al Ministro dello

sviluppo economico.- Per sapere - premesso che:

lo stabilimento di Acciai speciali Terni, uno dei più competitivi al mondo per qualità della produzione e per

la ricerca, occupa complessivamente circa 2.900 persone. Tale stabilimento, in anni recenti, è stato oggetto

di un importante intervento di ristrutturazione, che ha comportato anche sacrifici occupazionali

significativi;

il 31 gennaio 2012 il gruppo tedesco ThyssenKrupp (titolare anche dello stabilimento di Terni) annunciava

di avere raggiunto un'intesa con la società finlandese Outokumpu per la cessione di tutte le attività di

Inoxum GmbH, quindi anche della società Acciai speciali Terni;

nel piano strategico della Outokumpu Terni, insieme alla sede finlandese di Tornio, deve rappresentare uno

dei due poli principali del gruppo caratterizzati dalla completezza del ciclo e dalla complementarità nella

distribuzione delle qualità di acciaio inossidabile prodotto;

questa operazione è stata sottoposta alla valutazione dell'Autorità antitrust europea e, finché non vi sarà il

placet della suddetta autorità, l'accordo annunciato resta sospeso;

l'Antitrust europeo ha rimandato, dal 26 settembre 2012 al 24 ottobre 2012 e successivamente al 16

novembre 2012, la decisione su tale acquisizione;

secondo quanto dichiarato il 7 settembre 2012 dalla Vicepresidente del Parlamento europeo Roberta

Angelilli, «la fusione tra Thyssenkrupp e Outokumpu riceverà sicuramente parere positivo dall'Antitrust

europeo, ma bisognerà vedere a quali condizioni». Secondo fonti giornalistiche, rilanciate anche a mezzo

stampa dalle associazioni sindacali, tali «condizioni» potrebbero comportare un ridimensionamento delle

produzioni (circa 300 mila tonnellate annue in meno) dei «reparti a freddo»: quelli più prestigiosi in termini

di mercato e di valore aggiunto economico e per i quali sono stati fatti, negli ultimi anni, investimenti per

500 milioni di euro. Alcune limitazioni riguarderebbero anche le produzioni dei «reparti a caldo»;

secondo altre fonti giornalistiche, riportate in data 1o ottobre 2012, «la Commissione europea ha

informato Outokumpu che la cessione delle produzioni "a caldo" e "a freddo" svedesi potrebbe non essere

sufficiente per permettere l'approvazione dell'acquisizione di Inoxum da ThyssenKrupp. Outokumpu,

pertanto, sta sottoponendo una proposta correttiva alternativa alla Commissione, secondo la quale lo

stabilimento di acciaio inossidabile di Inoxum a Terni, in Italia, verrebbe ceduto»;

l'eventuale cessione ad un altro gruppo industriale (ad oggi sconosciuto) ed il possibile ridimensionamento

della produzione nello stabilimento di Terni sta creando forte preoccupazione negli enti locali e nelle

associazioni sindacali territoriali. Se tali indiscrezioni si rivelassero vere, potrebbero comportare ricadute

negative in termini di occupazione e fatturato per l'intero polo produttivo ternano;

371

Atti di sindacato ispettivo - XVI legislatura

le associazioni sindacali hanno rimarcato l'assoluta «necessità di arrivare in tempi rapidi al positivo

pronunciamento della Commissione Antitrust» come «primo passo fondamentale per la realizzazione del

processo di fusione» tra Inoxum e Outokumpu;

i rappresentanti sindacali di Cgil, Cisl, Uil, Fismic e Ugl di Terni, dopo un incontro con l'assessore regionale

dell'Umbria allo sviluppo economico Vincenzo Riommi, hanno avanzato la richiesta di sollecitare il Governo

ad attivare un confronto sul tema della fusione Inoxum-Outokumpu. Per i sindacati il tavolo di confronto

«non è più rinviabile e la questione della fusione Inoxum-Outokumpu deve essere considerata una vera e

propria vertenza nazionale»;

è, quindi, fondamentale, per i motivi esposti, che il Governo segua con attenzione e continuità l'evolversi

della vicenda per accompagnare la transizione in atto verso esiti che garantiscano allo stabilimento di Terni

competitività e qualità nella produzione e continuità dei livelli occupazionali. È, inoltre, auspicabile

un'opportuna attenzione del Governo nei confronti delle indagini e del costituirsi progressivo delle

decisioni dell'Antitrust europeo, in modo da accompagnare un'operazione industriale che potrà garantire

un rinnovato slancio al sito produttivo di Terni;

le istituzioni locali ternane e umbre, insieme ai rappresentanti dei sindacati, sono stati convocati per

giovedì 4 ottobre 2012, alle ore 18, presso il Ministero dello sviluppo economico per affrontare la questione

della fusione Inoxum-Outokumpu;

la perdurante situazione di incertezza del polo produttivo di Terni, senza la presenza di una proprietà

stabile e di un piano industriale competitivo ed efficace, rischia di ripercuotersi sull'intero sistema

economico nazionale. Il nostro Paese è, infatti, il secondo produttore e consumatore di acciaio in Europa ed

una riduzione della produzione (già in atto, di fatto, con la chiusura di alcuni reparti dell'Ilva di Taranto)

comporterebbe un ulteriore calo di commesse da parte di aziende italiane e straniere, con conseguente

ricaduta su tutto l'indotto e sull'export nazionale -:

se le notizie relative alla «proposta correttiva», citata in premessa, ed avanzata all'Antitrust europeo da

Outokumpu corrisponda al vero e quali iniziative urgenti intenda assumere il Governo per salvaguardare

produzione e livelli occupazionali dello stabilimento Acciai speciali Terni e, conseguentemente, la

competitività e la presenza del settore italiano della siderurgia.(3-02506)

**Discussione:**

Iniziative per salvaguardare la produzione e i livelli occupazionali dello stabilimento Acciai speciali Terni,

anche in relazione alla proposta avanzata dalla società finlandese Outokumpu - n. 3-02506)

PRESIDENTE. L'onorevole Trappolino a facoltà di illustrare la sua interrogazione n. 3-02506, concernente

iniziative per salvaguardare la produzione e i livelli occupazionali dello stabilimento Acciai speciali Terni,

anche in relazione alla proposta avanzata dalla società finlandese Outokumpu (Vedi l'allegato A -

Interrogazioni a risposta immediata).

CARLO EMANUELE TRAPPOLINO. Signor Presidente, signor Ministro, il senso Pag. 54di questa

interrogazione a risposta immediata è nelle preoccupazioni che in queste ore stanno attraversando la

comunità regionale umbra alla luce delle dichiarazioni improvvise e anche inaspettate dell'amministratore

delegato della società Outokumpu. L'annuncio che è stato dato è quello sostanzialmente di scaricare il polo

siderurgico ternano rispetto al piano presentato otto mesi fa dalla società Outokumpu di fusione con

Inoxum, e quindi di costituzione di un grande gruppo siderurgico europeo. Questa dichiarazione

372

Atti di sindacato ispettivo - XVI legislatura

ovviamente desta nella comunità regionale e nella città di Terni forti preoccupazioni anche alla luce del

fatto che siamo di fronte ad una tendenza del mercato e del settore siderurgico, in modo particolare

dell'acciaio inossidabile, di grandi trasformazioni con un competitore straordinario che è la Cina.

PRESIDENTE. Il Ministro dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, Corrado Passera, ha

facoltà di rispondere.

CORRADO PASSERA, Ministro dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti. Signor

Presidente, il Governo sta seguendo con molta attenzione ed interesse le vicende legate alla fusione di

Outokumpu con Inoxum, che è la divisione di Thyssen cui fa capo il sito italiano che produce acciai speciali,

viste - come diceva l'interrogante - le ricadute che le stesse hanno sul sito di Terni. Lo scorso mese di

gennaio, a valle dell'annuncio della ThyssenKrupp di vendere la divisione Inoxum, il Governo ha convocato

presso la Presidenza del Consiglio la ThyssenKrupp per verificare l'impatto sul sito di Terni, ottenendo le

garanzie richieste anche in considerazione della strategicità del sito italiano considerato in Europa il più

efficiente del settore. La ThyssenKrupp aveva motivato la sua decisione con l'impossibilità di garantire alla

divisione Inoxum i necessari investimenti che avrebbero consentito agli impianti di essere competitivi sul

mercato globale.

A seguito dell'accordo raggiunto con la società finlandese Outokumpu il Governo ha convocato il

management dell'azienda per avviare una proficua collaborazione, ben consapevoli che l'intesa avrebbe

dovuto ottenere l'approvazione dell'Antitrust europea. Il Governo italiano a livello diplomatico attraverso la

propria rappresentanza permanente a Bruxelles ha seguito da vicino l'evoluzione della vicenda e la

Commissione Antitrust, che avrebbe dovuto concludere i lavori entro il mese di settembre, ha deciso di

proseguire con le indagini di secondo livello con riferimento ai problemi di concorrenza del mercato

interno. Dalle informazioni raccolte sia da fonti ufficiali sia da contatti che il Ministero sta avendo con i

responsabili nazionali e internazionali dei due gruppi risulta che la Commissione Antitrust sta ponendo

condizioni assai stringenti in termini di riduzione della capacità produttiva della newco che si sta

realizzando.

Nell'ultima comunicazione di Outokumpu del 1o ottobre 2012 il capo dell'azienda Mika Seitovirta ha

dichiarato che ai fini dell'autorizzazione dell'Antitrust europea Outokumpu è disponibile a cedere ad un

player terzo il sito di Terni (ed è la cosa cui faceva riferimento l'interrogante). Garantire l'integrità e lo

sviluppo dell'unità produttiva di Terni è una priorità del Governo, che si è già impegnato attivamente e

continuerà a farlo in ogni sede al fine di ottenere tale risultato. Ovviamente il Governo, anche a fronte delle

dichiarazioni di Outokumpu, è impegnato a verificarne le reali intenzioni già dalle prossime ore e, se

necessario, non mancherà di attivarsi presso i principali operatori italiani e internazionali del settore con il

solo obiettivo di salvaguardare sia un importante asset industriale del Paese sia le competenze e i livelli

occupazionali presenti nello stabilimento ternano. L'incontro di domani convocato presso il MiSE

testimonia un impegno forte per impedire che una realtà importante della nostra industria sia sacrificata ad

interessi diversi da quelli del nostro Paese.

PRESIDENTE. L'onorevole Trappolino ha facoltà di replicare.

CARLO EMANUELE TRAPPOLINO. Signor Presidente, intanto ringrazio il signor Ministro. Bene il tavolo

istituzionale convocato con urgenza, tuttavia diciamo da subito che secondo noi l'Italia non può uscire dalle

produzioni di acciaio speciale e in generale dalle produzione di prodotti piani e di prodotti lunghi.

373

Atti di sindacato ispettivo - XVI legislatura

Il settore siderurgico è strategico per il nostro Paese e Terni ne rappresenta una parte di eccellenza, come

lei stesso ricordava. Noi rimaniamo perplessi e preoccupati per l'ambiguità degli attori che sono intervenuti

in questa vicenda. Forse qualcuno aveva pensato e continua a pensare che Terni debba diventare una

quota di mercato per alcuni Paesi europei. Bene, quindi, la convocazione del tavolo e importante l'apertura

di un'interlocuzione autorevole e forte con la società finlandese Outokumpu. Il Governo, tuttavia, deve dirci

quali sono le condizioni che la Commissione Antitrust europea ha realmente posto rispetto al piano di

fusione presentato da Outokumpu. L'industria dell'acciaio rappresenta un asset strategico per il Paese, non

soltanto per le questioni legate ovviamente all'occupazione, per i quasi 40 mila occupati in Italia nel settore,

ma anche per la bilancia dei pagamenti. Nonostante abbiamo una grande produzione di acciaio e anche di

acciaio speciale - siamo il secondo Paese europeo -, tuttavia continuiamo ad importare. Questo significa che

il nostro è anche uno dei mercati più importanti.

Concludo, signor Presidente, con un impegno che chiediamo al Governo, di garantire l'unitarietà del sito

ternano. La strategicità del sito deriva dal fatto che le funzioni rappresentate dalle attività produttive svolte

all'interno dell'impianto ternano debbano rimanere unite, innanzitutto per garantire una dimensione

adeguata dentro un contesto mondiale, sia negli acquisti di rottame di qualità e pure di materie prime

come il nichel, sia nella capacità di penetrazione dei mercati internazionali, anche alla luce della domanda

mondiale che vede l'acciaio e la siderurgia, in Europa in riduzione e, quindi, in sovrapproduzione, ma nel

mondo in aumento. Quindi, per competere dentro questo contesto mondiale abbiamo bisogno di garantire

a Terni un ruolo che sia appunto quello strategico ed internazionale.

374

Atto Senato

Ordine del Giorno 9/3627/7

presentato da PATRIZIA BUGNANO

giovedì 20 dicembre 2012, seduta n. 857

"Il Senato,

in sede di esame del **decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207**, recante "Disposizioni urgenti a tutela della

salute,dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse

strategico nazionale",

premesso che:

la Commissione europea intende presentare entro la prima metà del 2013 un piano d'azione per la

competitività del settore siderurgico. A tal fine il 19 settembre e il 6 dicembre 2012 ha riunito un gruppo di

alto livello con i rappresentanti dell'industria e dei sindacati che ha individuato undici settori prioritari di

intervento;

il Piano d'azione dovrà affrontare, in particolare i seguenti aspetti: concorrenza internazionale (compresi il

protezionismo e le pratiche commerciali sleali); accesso alle materia prime; costi supplementari dovuti alla

legislazione; attuazione della politica climatica dell'UE; obiettivi della politica climatica dell'UE dopo il 2020;

costi per l'energia; politica dell'UE per un utilizzo efficiente delle risorse; carenze di competenze; possibilità

di adeguamento delle capacità; ricerca ed innovazione; misure dal lato della domanda destinate a stimolare

la ripresa nei settori chiave;

il 13 dicembre 2012 il Parlamento europeo si è pronunciato sulla crisi dell'industria siderurgica VE votando

due diverse risoluzioni nelle quali, a conclusione di un dibattito avviato con la Commissione il 20 novembre

scorso, si invita la Commissione e il Consiglio a sviluppare una"nuova politica settoriale che stimoli la

crescita e l'occupazione nel contesto della crisi economica e sia, al contempo, compatibile con la salute e la

sicurezza di tutti i cittadini dell'UE:

- in una prima risoluzione (2012/2g0S(RSP) su una nuova industria siderurgica sostenibile e competitiva

nell'UE, sulla base di una petizione concernente l'impianto siderurgico ILVA e l'allarme diossina a Taranto,

presentata da un cittadino italiano, il Parlamento europeo invita le autorità italiane a garantire con estrema

urgenza il recupero ambientale del sito dello stabilimento siderurgico contaminato, assicurando al

contempo che i costi sostenuti in relazione alle azioni di prevenzione e di riparazione adottate siano coperti

conformemente al principio "chi inquina paga", come stabilito all'articolo 8 della direttiva 2004/35/CE sulla

responsabilità ambientale;

- in una seconda risoluzione (2012/2833(RSP), il Parlamento europeo accoglie favorevolmente l'iniziativa

della Commissione di elaborare, entro il giugno 2013, un Piano europeo d'azione a favore della siderurgia,

invitandola a presentar lo il prima possibile. Il Parlamento invita altresì la Commissione ad inserire nel Piano

d'azione un sistema di vigilanza preventiva sulle importazioni di prodotti siderurgici e tubi siderurgici, come

quello stabilito dal regolamento n. 1241/2009, in scadenza il 31 dicembre 2012, e a monitorare da vicino gli

sviluppi futuri in alcuni stabilimenti - tra i quali Terni, Piombino, Trieste - la cui integrità è a rischio, onde

assicurare la competitività del settore siderurgico europeo e i livelli occupazionali;

375

il Consiglio competitività del 10-11 dicembre 2012 nelle sue conclusioni ha accolto favorevolmente il piano

d'azione della Commissione (COM(2012)S82) inteso a rilanciare la politica industriale dell"UE affinché essa

raggiunga una quota del 20% del PIL entro il 2020, presentato dalla Commissione lo scorso ottobre,

sottolineando l'importanza delle iniziative della Commissione finalizzate a predisporre un piano d'azione

per il settore dell'acciaio. Inoltre il Consiglio ha espresso preoccupazione per i prezzi dell'energia

relativamente più alti rispetto ad altre economie sviluppate, che penalizzano le industrie europee, in

particolare i settori ad alta intensità energetica,

considerato che:

l'industria siderurgica è di importanza strategica per l'economia del Paese e che è nell'interesse dell'Italia

preservare le attività che costituiscono il suo tessuto industriale e assicurare la sicurezza

dell'approvvigionamento grazie alla produzione interna;

l'industria siderurgica costituisce crea valore per numerosi settori industriali importanti, come il settore

automobilistico, edilizio e dell'ingegneria meccanica;

l'industria siderurgica italiane ed europea affronta da tempo un calo sostanziale della domanda in ragione

della forte concorrenza delle importazioni provenienti da Paesi terzi. Secondo i dati pubblicati dalla

Commissione europea, nel 2010 le esportazioni di acciaio dell'UE sono state pari a 33,7 milioni di tonnellate

(32 miliardi di euro) ed erano dirette verso i più grandi mercati per le esportazioni di acciaio dell'UE che

sono la Turchia, gli Stati Uniti, l'Algeria, la Svizzera, la Russia e l'India, mentre, nello stesso anno, le

importazioni di acciaio dell'Unione europea sono state pari a 26,8 milioni di tonnellate (18 miliardi di euro)

e provenivano principalmente dalla Russia, dall'Ucraina, dalla Cina, dalla Turchia, dalla Corea del Sud, dalla

Svizzera e dalla Serbia,

impegna il Governo:

ad attivare, ai fini dell'adozione della strategia industriale per la filiera produttiva dell'acciaio, un apposito

tavolo tecnico sul futuro dell'industria siderurgica italiana così da identificare i fattori che influenzano la

competitività di questo settore, sostenere e preservare l'industria siderurgica e il suo indotto e contribuire

all'elaborazione del "Piano europeo d'azione a favore della siderurgia";

ad adottare ogni opportuna iniziativa, anche di carattere legislativo, al fine di sostenere l'industria

siderurgica negli investimenti volti alla modernizzazione del settore, anche attraverso la promozione di

investimenti nel campo della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione in particolare nei settori

dell'efficienza energetica e dell'uso efficiente delle risorse, di una politica attiva per l'acquisizione di

competenze, la riqualificazione e la formazione dei lavoratori del settore e l'eventuale utilizzo di fondi

europei".

(numerazione resoconto Senato G3.102) (9/3627/7)

BUGNANO, DI NARDO, BELISARIO, GIAMBRONE, CAFORIO, DE TONI

OdG Accolto dal Governo e quindi non posto in votazione

376

L’acciaio

è

infinito

LA SIDERURGIA

ITALIANA IN CIFRE

The italian steel industry

key statistics

2012

Assemblea Annuale 2012

377

378

1

La siderurgia italiana in cifre

*The italian steel key statistcs*

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.42 Pagina 1

379

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 3

380

ACCIAIO: SITI DI PRODUZIONE

Steel: Production sites

ALTOFORNI

Piombino, Taranto, Trieste

CONVERTITORI ALL’OSSIGENO

Piombino, Taranto

FORNI ELETTRICI

Aosta, Bergamo, Bolzano,

Brescia, Catania, Cremona,

Cuneo, Modena,

Padova, Potenza, Torino,

Terni, Trento, Udine,

Varese, Verona, Vicenza

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 3

381

4

FONTE DATI:

Federacciai, ISTAT,

World Steel Association,

Metal Bulletin e stime

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 4

382

5

ITALIA

**PRODUZIONE DI ACCIAIO**

1990: 25,5 M.t. - 68 siti

1995: 27,8 M.t. - 54 siti

2010: 25,8 M.t. - 42 siti

2011: 28,7 M.t. - 42 siti

Altiforni in 3 siti

Convertitori all'ossigeno in 2 siti

Forni elettrici in 40 siti

**2011 M.t.**

Produzione lunghi a caldo 12,9

Produzione piani a caldo 14,4

Import lunghi 2,4

Import piani 9,9

Export lunghi 3,5

Export piani 7,4

Consumo apparente lunghi 11,6

Consumo apparente piani 15,1

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 5

383

PRODUZIONE DI ACCIAIO

Steel production

2011

PRODUZIONE DI ACCIAIO

Steel production

2011

Altri 30,8% Germania 25,0%

Polonia 5,0%

Regno Unito 5,4%

Spagna 8,7%

Italia 16,2%

Francia 8,9%

MONDO / World

UNIONE EUROPEA / EU

0 200 400 600 800 M.t.

Cina

Giappone

Stati Uniti d’America

India

Russia

Sud Corea

Germania

Ucraina

Brasile

Turchia

Italia

Taiwan (R.o.C.)

Messico

Francia

Spagna

Canada

Iran

Regno Unito

Polonia

Belgio

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 6

384

2011

Convertitore

BOF 34,4%

Elettrico

EAF 65,6%

PRODUZIONE DI ACCIAIO

Steel production

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

35

30

25

20

15

M.t.

PRODUZIONE DI ACCIAIO

Steel production

Convertitore - BOF Elettrico - EAF

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

25

20

15

10

5

0

M.t.

ITALIA / Italy

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 7

385

2011

Piani

52,8%

Lunghi

47,2%

PRODUZIONE DI LAMINATI PIANI

Flat products production

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

M.t.

PRODUZIONE DI LAMINATI LUNGHI

Long products production

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

20

15

10

5

M.t.

20

15

10

5

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 8

386

Altri prodotti

rivestiti 4,2%

Lam. rivestimento

organico 4,2%

Lamiere a freddo

53,7%

Lamiere zincate

37,9%

PRODUZIONE DI PRODOTTI A FREDDO E RIVESTITI

Cold and coated sheets production

2011

Laminati mercantili

15,4%

Tondo cemento

armato 13,1%

Vergella

14,3%

Travi, rotaie e armamento

4,4%

Coils

42,7%

Larghi piatti

0,7%

Lamiere da treno

9,4%

PRODUZIONE DI LAMINATI A CALDO

Hot rolled products

2011

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 9

387

M.t.

M.t.

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

10

5

0

-5

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

25

20

15

10

5

IMPORTAZIONI SIDERURGICHE

Steel import

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

35

30

25

20

15

10

5

M.t.

ESPORTAZIONI SIDERURGICHE

Steel export

IMPORTAZIONI NETTE

Net imports

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 10

388

Semilavorati

10,7%

Lunghi

38,8%

Piani

50,5%

CONSUMO APPARENTE DI PRODOTTI SIDERURGICI

Apparent steel products consumption

CONSUMO APPARENTE DI PRODOTTI SIDERURGICI

Apparent steel consumption

2011

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

45

40

35

30

25

20

15

M.t.

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 11

389

N.

N. 000

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

100.000

90.000

80.000

70.000

60.000

50.000

40.000

30.000

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

70.000

60.000

50.000

40.000

30.000

20.000

10.000

OCCUPATI NELLA SIDERURGIA PRIMARIA

Employment in the steelmaking sector

ORE LAVORATE NELLA SIDERURGIA PRIMARIA

Hours worked in the steelmaking sector

L’acciaio

è

festa

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 12

390

2009 2010 2011

Ghisa 5.687 8.557 9.837

Acciaio 19.842 25.750 28.735

Forno elettrico 14.030 17.163 18.843

Convertitore LD 5.812 8.587 9.892

Colata continua 18.906 24.644 27.360

Lingotti 802 956 1.229

Spillato per getti 134 150 146

Non legato 16.861 20.839 23.022

Legato 2.981 4.912 5.712

inossidabili 1.218 1.587 1.602

altri legati 1.763 3.325 4.110

Produzione

ITALIA

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 13

391

2009 2010 2011

Laminati a caldo lunghi 11.145 12.161 12.888

Travi, rotaie e armamento 1.133 1.179 1.210

Tondo per cemento armato 3.976 3.315 3.571

Vergella 3.518 3.941 3.891

Laminati mercantili 2.518 3.726 4.215

Laminati a caldo piani 9.101 12.615 14.431

Coils 6.745 9.973 11.669

Larghi piatti 155 167 189

Lamiere a caldo da treno 2.201 2.476 2.573

Totale laminati a caldo 20.246 24.776 27.319

Altri prodotti siderurgici

Lamiere a freddo 3.885 5.005 5.708

Lamiere zincate 2.518 3.293 4.026

Lamiere a rivestimento organico 442 495 451

Altri (\*) 423 402 447

Tubi saldati e senza saldatura 2.622 3.039 3.115

Fucinati 890 996 1.191

Trafilati in Fe, Carbonio

e automatici (non legati) 433 724 834

Nastri da treno laminati

a freddo <500mm 276 349 342

(\*) Comprende:

- Banda e lamiere stagnate e cromate

- Lamiere elettrozincate

- Lamiere con altri rivestimenti metallici

- Lamiere e bande magnetiche

Produzione di prodotti siderurgici

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 14

392

2009 2010 2011

Totale 22.742 28.729 29.808

Semilavorati 2.064 3.360 3.190

Laminati 20.679 25.369 26.618

Laminati lunghi 9.388 10.913 11.559

Travi 695 723 739

Palancole 32 37 21

Laminati mercantili 1.861 2.987 3.589

Rotaie e armamento 127 52 165

Tondo cemento armato 3.424 2.936 2.839

Vergella 3.250 4.177 4.205

Laminati piani 11.290 14.456 15.059

Lamiere a caldo e larghi piatti 1.763 1.955 2.060

Nastri a caldo <600mm 73 106 139

Coils 3.567 5.060 5.414

Banda stagnata e cromata 657 683 722

Lamiere zincate e riv. metallici 2.269 2.874 2.942

Lamiere elettrozincate 214 216 190

Lamiere a rivestimento organico 495 623 657

Lamierini magnetici 353 543 587

Lamiere a freddo e banda nera 1.898 2.396 2.348

Consumo apparente di prodotti siderurgici

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 15

393

Importazioni 2009 2010 2011

Materie prime

Minerale di ferro 8.160 11.316 14.675

Minerale di manganese 77 55 82

Rottame di acciaio

e spugna di ferro 3.322 4.594 5.747

Rottame di ghisa 52 75 68

Ferroleghe 649 878 984

Lingotti e semilavorati 2.621 3.582 3.646

Scambi intra ed extra U.E.

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 16

394

Esportazioni 2009 2010 2011

Materie prime

Minerale di ferro 0 1 1

Minerale di manganese 0 0 0

Rottame di acciaio

e spugna di ferro 325 423 318

Rottame di ghisa 7 5 4

Ferroleghe 23 26 29

Lingotti e semilavorati 570 908 909

Scambi intra ed extra U.E.

L’acciaio

è

storia

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 17

395

Saldo 2009 2010 2011

Materie prime

Minerale di ferro - 8.160 - 11.315 - 14.674

Minerale di manganese - 77 - 55 - 82

Rottame di acciaio

e spugna di ferro - 2.997 - 4.171 - 5.429

Rottame di ghisa - 45 - 70 - 64

Ferroleghe - 626 - 852 - 955

Lingotti e semilavorati - 2.051 - 2.674 - 2.737

Scambi intra ed extra U.E.

L’acciaio

è

profumo

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 18

396

Importazioni 2009 2010 2011

Laminati lunghi 1.645 2.192 2.394

Travi 201 209 186

Palancole 33 38 23

Laminati mercantili 275 454 695

Tondo per cemento armato 186 203 172

Vergella 936 1.271 1.290

Rotaie e armamento 14 17 28

Laminati piani 7.162 9.275 9.928

Lamiere a caldo e larghi piatti 428 496 547

Nastri a caldo <600mm 58 93 90

Coils 3.369 4.568 5.009

Lamiere a freddo 1.151 1.355 1.358

Banda nera 23 30 25

Lamierini magnetici 383 581 625

Banda e lamiere stagnate e cromate 597 635 680

Lamiere zincate 706 959 959

Lamiere elettrozincate 117 88 72

Lamiere a rivestimento organico 211 298 381

Lamiere con altri

rivestimenti metallici 119 172 182

Totale 8.807 11.467 12.322

Scambi intra ed extra U.E.

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 19

397

Esportazioni 2009 2010 2011

Laminati lunghi 3.175 3.085 3.487

Travi 414 347 369

Palancole 1 1 2

Laminati mercantili 1.051 1.075 1.195

Tondo per cemento armato 858 683 969

Vergella 702 734 748

Rotaie e armamento 149 245 204

Laminati piani 4.869 6.484 7.376

Lamiere a caldo e larghi piatti 1.226 1.595 1.790

Nastri a caldo <600 mm 222 278 291

Coils 1.466 1.823 1.959

Lamiere a freddo 757 1.024 1.022

Banda nera 17 13 13

Lamierini magnetici 30 39 38

Banda e lamiere stagnate e cromate 62 68 79

Lamiere zincate 789 1.281 1.789

Lamiere elettrozincate 94 120 149

Lamiere a rivestimento organico 179 173 194

Lamiere con altri

rivestimenti metallici 27 70 52

Totale 8.044 9.569 10.863

Scambi intra ed extra U.E.

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 20

398

Saldo 2009 2010 2011

Laminati lunghi 1.530 893 1.093

Travi 213 138 183

Palancole - 32 - 37 - 21

Laminati mercantili 776 621 500

Tondo per cemento armato 672 480 797

Vergella - 234 - 537 - 542

Rotaie e armamento 135 228 176

Laminati piani - 2.293 - 2.791 - 2.552

Lamiere a caldo e larghi piatti 798 1.099 1.243

Nastri a caldo <600 mm 164 185 201

Coils - 1.903 - 2.745 - 3.050

Lamiere a freddo - 394 - 331 - 336

Banda nera - 6 - 17 - 12

Lamierini magnetici - 353 - 542 - 587

Banda e lamiere stagnate e cromate - 535 - 567 - 601

Lamiere zincate 83 322 830

Lamiere elettrozincate - 23 32 77

Lamiere a rivestimento organico - 32 - 125 - 187

Lamiere con altri

rivestimenti metallici - 92 - 102 - 130

Totale - 763 - 1.898 - 1.459

Scambi intra ed extra U.E.

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 21

399

Importazioni 2009 2010 2011

Altri prodotti

Tubi senza saldatura 348 418 527

Tubi saldati 220 217 264

Fucinati in barre 35 49 66

Barre e profilati, trafilati a freddo 66 118 139

Filo 141 180 189

Nastro a freddo <600 mm 121 155 140

Profilati per armature miniere 2 7 3

Materiale per impalcature 45 44 43

Accessori per tubi 36 36 37

Lamiere striate 1 3 3

Graniglie 53 55 62

Polveri 27 38 41

Flange 32 31 36

Bulloni e viti 73 114 141

Catene 24 20 24

Ancore e ancorotti 2 1 1

Cavi, corde e trefoli 45 47 53

Molle 22 27 33

Punte e chiodi 22 23 21

Corde spin., tele, griglie e reti 53 53 59

Lavori di filo di ferro o acciaio 120 145 167

Assi, ruote e loro parti 1 3 19

Getti 47 50 62

Altri fucinati e stampati 45 63 67

Totale 1.581 1.897 2.197

Scambi intra ed extra U.E.

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 22

400

Esportazioni 2009 2010 2011

Altri prodotti

Tubi senza saldatura 585 597 706

Tubi saldati 2.007 2.254 2.460

Fucinati in barre 29 47 68

Barre e profilati, trafilati a freddo 542 772 878

Filo 297 371 407

Nastro a freddo <600 mm 201 266 290

Profilati per armature miniere 11 9 10

Materiale per impalcature 71 79 91

Accessori per tubi 121 137 151

Lamiere striate 5 6 6

Graniglie 0 0 0

Polveri 0 0 0

Flange 103 126 134

Bulloni e viti 220 286 317

Catene 23 30 32

Ancore e ancorotti 1 1 1

Cavi, corde e trefoli 125 167 154

Molle 29 33 39

Punte e chiodi 10 11 11

Corde spin., tele, griglie e reti 173 235 251

Lavori di filo di ferro o acciaio 329 357 393

Assi, ruote e loro parti 43 54 81

Getti 43 52 52

Altri fucinati e stampati 289 301 344

Totale 5.257 6.191 6.876

Scambi intra ed extra U.E.

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 23

401

Saldo 2009 2010 2011

Altri prodotti

Tubi senza saldatura 237 179 179

Tubi saldati 1.787 2.037 2.196

Fucinati in barre - 6 - 2 2

Barre e profilati, trafilati a freddo 476 654 739

Filo 156 191 218

Nastro a freddo <600 mm 80 111 150

Profilati per armature miniere 9 2 7

Materiale per impalcature 26 35 48

Accessori per tubi 85 101 114

Lamiere striate 4 3 3

Graniglie - 53 - 55 - 62

Polveri - 27 - 38 - 41

Flange 71 95 98

Bulloni e viti 147 172 176

Catene - 1 10 8

Ancore e ancorotti - 1 0 0

Cavi, corde e trefoli 80 120 101

Molle 7 6 6

Punte e chiodi - 12 - 12 - 10

Corde spin., tele, griglie e reti 120 182 192

Lavori di filo di ferro o acciaio 209 212 226

Assi, ruote e loro parti 42 51 62

Getti - 4 2 - 10

Altri fucinati e stampati 244 238 277

Totale 3.676 4.294 4.679

Scambi intra ed extra U.E.

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 24

402

2009 2010 2011

Occupati (fine anno) 37.633 37.176 36.898

Operai 29.715 29.309 28.926

Impiegati 7.918 7.867 7.972

Ore lavorate (000) 53.641 59.423 60.606

Operai 41.110 46.389 47.311

Impiegati 12.531 13.036 13.295

Occupazione siderurgia primaria

L’acciaio

è

notizia

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 25

403

2009 2010 2011

Austria 5.662 7.206 7.474

Belgio 5.635 7.973 8.026

Finlandia 3.066 4.030 3.989

Francia 12.840 15.414 15.781

Germania 32.670 43.830 44.284

Grecia 2.000 1.821 1.946

Italia 19.842 25.750 28.735

Lussemburgo 2.141 2.548 2.521

Paesi Bassi 5.194 6.651 6.937

Portogallo 1.587 1.351 1.170

Spagna 14.358 16.343 15.504

Svezia 2.804 4.846 4.867

Regno Unito 10.079 9.709 9.478

Bulgaria 726 744 835

Rep. Ceca 4.594 5.180 5.583

Ungheria 1.403 1.678 1.746

Lettonia 692 655 870

Polonia 7.128 7.993 8.779

Romania 2.761 3.721 3.830

Slovachia 3.747 4.583 4.236

Slovenia 430 606 648

Unione Europea 139.359 172.632 177.239

Albania 221 240 250

Bosnia-Herzegovina 519 592 649

Croazia 43 95 96

Macedonia 270 291 386

Montenegro 130 130 140

Norvegia 595 520 600

Serbia 1.061 1.254 1.324

Svizzera 934 1.320 1.400

Turchia 25.304 29.143 34.103

Altri Europa 29.077 33.585 38.948

Produzione mondiale di acciaio grezzo

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 26

404

2009 2010 2011

Azerbaijan 120 120 120

Bielorussia 2.417 2.530 2.614

Kazakhstan 4.146 4.220 4.699

Moldavia 380 240 313

Russia 60.011 66.942 68.852

Ucraina 29.855 33.432 35.332

Uzbekistan 716 716 733

C.I.S. 97.645 108.200 112.663

Canada 9.286 13.013 12.967

Cuba 267 278 282

El Salvador 56 64 97

Guatemala 224 274 445

Messico 14.132 16.870 18.101

Trinidad e Tobago 417 572 603

Stati Uniti 58.196 80.495 86.398

Nord America 82.578 111.566 118.893

Argentina 4.013 5.138 5.610

Brasile 26.506 32.928 35.205

Cile 1.308 1.011 1.615

Colombia 1.053 1.213 1.287

Ecuador 259 372 522

Paraguay 54 59 30

Perù 718 880 926

Uruguay 57 65 81

Venezuela 3.808 2.207 3.073

Sud America 37.776 43.873 48.349

Produzione mondiale di acciaio grezzo

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 27

405

2009 2010 2011

Algeria 543 688 440

Egitto 5.541 6.676 6.486

Ghana 25 25 25

Kenya 20 20 20

Libia 914 825 100

Mauritania 5 5 5

Marocco 479 455 290

Nigeria 100 100 100

Sud Africa 7.484 7.617 7.546

Tunisia 155 150 150

Uganda 30 30 30

Zaire 30 30 30

Zimbabwe 0 0 0

Africa 15.326 16.621 15.222

Iran 10.908 11.995 12.584

Israele 300 300 300

Giordania 150 150 150

Qatar 1.448 1.970 2.010

Arabia Saudita 4.690 5.015 5.275

Siria 70 70 70

Emirati Arabi Uniti 90 500 2.000

Medio Oriente 17.656 20.000 22.389

R.P. China 577.070 637.400 683.883

India 63.527 68.321 71.260

Indonesia 3.501 3.664 3.890

Giappone 87.534 109.599 107.601

RP Corea 250 250 250

Sud Corea 48.572 58.914 68.519

Malesia 5.354 5.694 6.040

Mongolia 35 35 35

Produzione mondiale di acciaio grezzo

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 28

406

2009 2010 2011

Myanmar 25 25 25

Pakistan 800 800 850

Filippine 824 825 875

Singapore 664 728 752

Sri Lanka 30 30 30

Taiwan (R.o.C.) 15.873 19.755 22.873

Thailandia 3.646 4.145 4.400

Vietnam 2.700 4.314 4.580

Asia 810.405 914.499 975.863

Australia 5.249 7.296 6.404

Nuova Zelanda 765 853 844

Oceania 6.014 8.149 7.248

Mondo 1.235.836 1.429.125 1.516.814

Produzione mondiale di acciaio grezzo

L’acciaio

è

precisione

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 29

407

L’acciaio

è

ritmo

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 30

408

31

1 ACCIAI SPECIALI ZORZETTO S.r.l.

2 ACCIAIERIA ARVEDI S.p.A.

3 ACCIAIERIA DI RUBIERA S.p.A.

4 ACCIAIERIA FONDERIA CIVIDALE S.p.A.

5 ACCIAIERIA VALSUGANA S.p.A.

6 ACCIAIERIE BERTOLI SAFAU A.B.S. S.p.A.

7 ACCIAIERIE DI CALVISANO S.p.A.

8 ACCIAIERIE DI SICILIA S.p.A.

9 ACCIAIERIE E FERRIERE BREDINA S.r.l.

10 ACCIAIERIE VALBRUNA S.p.A.

11 ACCIAIERIE VENETE S.p.A.

12 ACCIAITUBI S.p.A.

13 AFV ACCIAIERIE BELTRAME S.p.A.

14 ALFA ACCIAI S.p.A.

15 ARCELOR MITTAL PIOMBINO S.p.A.

16 ARCELOR MITTAL VERDERIO S.r.l.

17 ARINOX S.p.A.

18 ARVEDI TUBI ACCIAIO S.r.l.

19 ASFO S.p.A.

20 ASO SIDERURGICA S.r.l.

21 ASO SPS S.p.A.

22 BETAFENCE ITALIA S.p.A.

23 BORUSAN MANNESMANN VOBARNO TUBI S.p.A.

24 C.B. TRAFILATI ACCIAI S.p.A.

25 CAMUSSO TUBI S.p.A.

26 CIMA S.p.A.

27 COGNE ACCIAI SPECIALI S.p.A.

28 D.P.G. PROFILATI S.r.l.

29 DALMINE S.p.A.

30 DIEFFE S.r.l.

31 DUFERDOFIN - NUCOR S.r.l.

32 EURE INOX S.r.l.

33 EUROFLEX S.p.A.

34 EVRAZ PALINI E BERTOLI S.p.A.

35 F.I.L. FABBRICA ITALIANA LAMIERE S.p.A.

36 F.M.A. FORGIATURA MODERNA ARESE S.p.A.

37 F.O.C. CISCATO S.p.A.

38 FACS FUCINE S.r.l.

39 FELB S.r.l.

40 FERALPI SIDERURGICA S.p.A.

41 FERRIERA ALTO MILANESE S.p.A.

42 FERRIERA DI CITTADELLA S.p.A.

43 FERRIERA PONTE CHIESE S.p.A.

44 FERRIERA SIDER SCAL S.p.A.

45 FERRIERA SIDERUMBRA S.p.A.

46 FERRIERA VALSABBIA S.p.A.

47 FERRIERA VALSIDER S.p.A.

48 FERRIERE NORD S.p.A.

Aziende Associate

(al 31.12.2011)

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 31

409

32

49 FERROSIDER S.p.A.

50 FIAV L. MAZZACCHERA S.p.A.

51 FOMAS S.p.A.

52 FOMEC S.p.A.

53 FORGE FEDRIGA S.r.l.

54 FORGE MONCHIERI S.r.l.

55 FORGEROSSI S.p.A.

56 FORGES S.p.A.

57 FORGIA RAPIDA S.r.l.

58 FORGIATURA A. VIENNA S.p.A.

59 FORGIATURA MAME' S.p.A.

60 FORGIATURA MARCORA S.r.l.

61 FORGIATURA MORANDINI S.r.l.

62 FORGIATURA S. GIORGIO S.p.A.

63 FORGIATURA TICINO S.r.l.

64 FORGIATURE VITALI S.r.l.

65 FORGITAL ITALY S.p.A.

66 FORONI S.p.A.

67 FRANCHINI ACCIAI S.p.A.

68 FRIULFORGIA S.r.l.

69 GIUSEPPE & F.LLI BONAITI S.p.A.

70 GSI LUCCHINI S.p.A.

71 I.T.A. S.p.A.

72 I.T.A.S. - INDUSTRIA TRAFILERIA APPLICAZIONI SPECIALI S.p.A.

73 ILTA INOX S.p.A.

74 ILVA S.p.A.

75 ILVAFORM S.p.A.

76 INDUSTRIE RIUNITE ODOLESI I.R.O. S.p.A.

77 INOX FUCINE S.p.A.

78 IRE OMBA S.p.A.

79 ISPADUE S.p.A.

80 ITALCABLES S.p.A.

81 ITALFOND S.p.A.

82 ITLA S.r.l.

83 LA FORGIA DI BOLLATE S.r.l.

84 L.A.S. LAMINAZIONE ACCIAI SPECIALI S.p.A.

85 L.I.M.A. LAVORAZIONE ITALIANA METALLI AFFINI S.p.A.

86 LAMINA S.p.A.

87 LEALI S.p.A.

88 LUCCHINI RS S.p.A.

89 LUCCHINI S.p.A.

90 M.A.B. METALLURGICA ALTA BRIANZA S.p.A.

91 MARCEGAGLIA S.p.A.

92 MAZZOLENI TRAFILERIE BERGAMASCHE S.p.A.

93 METALFER S.p.A.

94 METALGOI SIDERURGICA S.p.A.

95 METALLURGICA GRAFFIGNANA S.p.A.

96 METALLURGICA MARCORA S.p.A.

97 METALLURGICA PESSINA S.p.A.

98 METALLURGICA SIDERFORGE S.r.l.

Aziende Associate

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 32

410

33

99 METINVEST TRAMETAL S.p.A.

100 NLMK VERONA S.p.A.

101 NUNKI STEEL S.p.A.

102 NUOVA CMF S.r.l.

103 O.LA.N. OFFICINA LAMINAZIONE NASTRI S.r.l.

104 O.M.V. OFFICINE METALLURGICHE VENTURA S.p.A.

105 OFAR S.p.A.

106 OFFICINE MACCAFERRI S.p.A.

107 OLIFER ACP S.p.A.

108 ORI MARTIN S.p.A.

109 PAGLIANTI TUBI S.r.l.

110 POMETON S.p.A.

111 PROFILMEC S.p.A.

112 PROFILTUBI S.p.A.

113 REDAELLI TECNA S.p.A.

114 RIGANTI S.p.A.

115 RINGMILL S.p.A.

116 RIVA ACCIAIO S.p.A.

117 RIVECO GENERALSIDER S.p.A.

118 RIZZATO NASTRI ACCIAIO S.p.A.

119 RODACCIAI S.p.A.

120 SAN ZENO ACCIAI DUFERCO S.r.l.

121 SESIA FUCINE S.r.l.

122 SIDER VASTO S.p.A.

123 SIDERALBA S.p.A. - IN DUSTRIE SIDERURGICHE

124 SIDERURGICA LATINA MARTIN S.p.A.

125 SIPI S.p.A.

126 SNAR LAMINATI S.r.l.

127 SOCIETA' DELLE FUCINE S.p.A.

128 STEFANA S.p.A.

129 STILMA S.p.A.

130 TECNOTUBI S.p.A.

131 THYSSENKRUPP ACCIAI SPECIALI TERNI S.p.A.

132 TRAFILATI MARTIN S.p.A.

133 TRAFILCOOP Soc. Coop. A.r.l.

134 TRAFILERIA A. MAURI & FIGLI S.p.A.

135 TRAFILERIA CARLO CASATI S.p.A.

136 TRAFILERIA COLOMBO S.r.l.

137 TRAFILERIA LOMBARDA S.p.A.

138 TRAFILERIE BRAMBILLA S.p.A.

139 TRAFILERIE E ZINCHERIE DI CELANO S.r.l.

140 TRAFILIX S.r.l.

141 TRAFILSPEC – I.T.S. S.r.l.

142 TRAFITAL S.p.A.

143 TRAFITEC S.r.l.

144 TRAVI E PROFILATI DI PALLANZENO S.r.l.

145 TRE VALLI ACCIAIO S.p.A.

146 TUBIFICIO DI TERNI S.r.l.

147 UGITECH ITALIA S.r.l.

148 ZINCOFER S.r.l.

Aziende Associate

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 33

411

Accessori per tubi

Acciaio

Acciaio speciale inox e alto legato

Altre ferroleghe

Altri fucinati e stampati

Altri legati

Altri prodotti

Altri prodotti siderurgici

Assi, ruote e loro parti

Banda nera

Banda stagnata

Bande e lamiere stagnate e cromate

Barre e profilati, trafilati

Barre, profilati trafilati a freddo

Bulloni e viti

Cavi, corde e trefoli

Colata continua

Consumo apparente di prodotti siderurgici

Convertitore LD

Corde spinose,tele,griglie e reti

Derivati vergella (escluse reti elettrosaldate)

Fe, Carbonio e automatici (non legato)

Ferroleghe

Ferro-manganese

Filo

Flange

Forno elettrico

Fucinati

Fucinati in barre

Getti

Getti smaterozzati

Ghisa

Graniglie

Impiegati

Inossidabile

Lamiere a caldo da treno

Lamiere a caldo e larghi piatti

Lamiere a freddo

Lamiere con altri rivestimenti metallici

Lamiere elettrozincate

Lamiere rivestimento organico

Lamiere striate

Lamiere zincate

Lamiere zincate e riv. metallici

Lamierini magnetici

Laminati

*Tube fittings*

*Steel*

*Special steel, stainless high alloy*

*Other ferroalloys*

*Other forged or stamped products*

*Other alloy*

*Other products*

*Other steel products*

*Wheels, axles and parts*

*Balck plate*

*Tinplate*

*Tinplate and electro-chromium coated steel*

*Drawn bar and sections*

*Bar and sections cold drawn*

*Nuts, bolts and screws*

*Cables, ropes and strands*

*Continuous casting*

*Apparent consumption*

*Basic Oxygen furnace BOF*

*Barbed wire, cloth, grill, netting*

*Drawn wire rod products excluding mesh*

*Ordinary and freecutting steel*

*Ferroalloys*

*Ferromanganese*

*Wire*

*Flanges*

*Electric arc furnace EAF*

*Forgings*

*Bar forgings*

*Castings*

*Castings processed*

*Pig Iron*

*Granules, iron or steel*

*White collars*

*Stainless*

*Quarto plates*

*Quarto plates and wide flats*

*Cold rolled sheets*

*Other metal coated sheets*

*Electrogalvanized sheets*

*Organic coated sheets*

*Sheets obtained from flat-rolled products*

*Galvanized sheets*

*Galvanized and other metal coated sheets*

*Electrical sheets*

*Rolled products*

Italiano English

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 34

412

Laminati a caldo

Laminati a caldo lunghi

Laminati a caldo piani

Laminati mercantili

Larghi piatti

Lavori di filo di ferro o acciaio

Legato

Lingotti

Lingotti e semilavorati

Materiale per impalcature

Materie prime

Minerale di ferro

Minerale di manganese

Molle

Nastri a caldo <600 mm

Nastri da treno laminati a freddo < 500 mm

Nastri a freddo <600 mm

Non legato

Occupati fine anno

Occupazione siderurgia primaria

Operai ed apprendisti

Ore lavorate

Palancole

Polveri

Prodotti lunghi

Prodotti piani

Produzione

Produzione di prodotti siderurgici

Produzione prodotti della 1° trasformazione

Produzione tubi e altri prodotti

Profilati per armature miniere

Punte e chiodi

Rotaie e armamento

Rottame di acciaio

Rottame di ghisa

Saldo

Scambi intra ed extra U.E.

Semilavorati

Spillato per getti

Spugna di ferro

Tondo per cemento armato

Travi

Tubi saldati

Tubi senza saldatura

Vergella

*Hot rolled products*

*Long rolled products*

*Hot rolled flat products*

*Merchant bars*

*Wide flats*

*Articles of iron or steel wire*

*Alloy*

*Ingots*

*Ingots and semfinished productcs*

*Equipment for scaffolding*

*Raw materials*

*Iron ore*

*Manganese*

*Springs*

*Hot rolled strips < 600 mm*

*Cold rolled coils <500 mm*

*Cold rolled strips <600 mm*

*Non alloy*

*End year employment*

*Employment - steel making*

*Workers*

*Hours worked*

*Sheet piling*

*Powders, iron or steel*

*Long products*

*Flat products*

*Production*

*Steel products production*

*Processed steel products*

*Tubes and other products production*

*Mine supports*

*Nails, staples and similar articles*

*Rails and railway material*

*Steel scrap*

*Iron scrap*

*Balance*

*Intra and extra European Union trade*

*Semifinished*

*Steel for casting*

*Sponge iron*

*Reinforcing bars*

*Beams*

*Welded tubes*

*Seamless tubes*

*Wire rod*

Italiano English

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 35

413

36

Federacciai

Sede

Viale Sarca, 336 - 20126 Milano

Tel. +39 02 66146.1

Fax +39 02 66146.219

info@federacciai.it

Uffici di Roma

Viale Pasteur, 10 - 00144 Roma

Tel. +39 06 8554557-567

Fax +39 06 8554804

roma@federacciai.it

Uffici di Bruxelles

Rue Belliard, 205 - B-1000 Bruxelles

Tel. +32 2 2310285

Fax +32 2 2311974

bruxelles@federacciai.it

Siderurgia in cifre\_ESEC 01/06/12 09.09 Pagina 36

414

415

416

**1 Il Piano Europeo sull’Acciaio**

Nella primavera del 2012 il Commissario europeo all’Impresa, Antonio Tajani, ha annunciato l’intenzione di

presentare un piano europeo sull’acciaio, con l’obiettivo di individuare risposte concrete alla crisi che

attraversa il settore.

Per attuare questo piano è stato formalizzato l’High Level Round Table, composto dai rappresentanti a

livello di presidenti/ amministratori delegati e sherpa delle dieci principali realtà siderurgiche europee, che

ha avuto l’incarico di definire l’agenda del Piano.

Federacciai è rappresentata al tavolo con Duferco, Arvedi, Riva e Tenaris. Nel corso di diversi incontri (sei in

tutto, di cui quattro nel 2012) sono stati individuati i fattori di ostacolo alla ripresa del settore tra cui, in

particolare: costo dell’energia, direttiva emission trading scheme, ristrutturazioni e relativi costi sociali,

politica commerciale europea, restrizioni alle materie prime.

Tra le misure in cantiere, alle quali Federacciai ha dato un contributo proattivo alla defi nizione del testo in

stretto raccordo con il Commissario Tajani e il suo staff, spiccano in particolare:

- Predisposizione di un piano di aiuti che accompagni le fasi di ristrutturazione e chiusura, rivedendo da un

lato la disciplina comunitaria sugli aiuti di stato e, dall’altro lato facendo leva sulle disponibilità finanziarie

del Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020.

- Individuazione di un meccanismo che salvaguardi la disponibilità di rottame in Europa facendo leva sul

valore aggiunto che questo presenta in termini di compatibilità ambientale e normativa CO2, da utilizzare

nei flussi commerciali diretti verso aree con normative ambientali meno rigorose di quella europea.

- Revisione dell’ETS per il periodo post-2020 che individui obiettivi settoriali di riduzione CO2 secondo

criteri che tengano conto dell’effettiva disponibilità di tecnologie e della sostenibilità dei costi a queste

legati.

- Analisi dell’impatto dell’ETS sui prezzi dell’elettricità e ipotesi di revisione dei meccanismi di

compensazione dei costi indiretti attraverso, ad esempio, assegnazione gratuita di certificati CO2.

- Richiesta agli Stati membri di congelare, per un periodo di due anni, ogni forma di tassazione sull’energia a

carico delle industrie energivore.

- Richiesta sempre agli Stati membri di ridurre o esentare gli energivori dagli oneri legati alle rinnovabili e

alle infrastrutture

Lo Steel Action Plan, in fase pressoché conclusiva di elaborazione, sarà adottato uffi cialmente dalla

Commissione UE nella prima metà di giugno 2013. Una volta approvato, il Piano europeo si tradurrà in

misure specifi che che andranno implementate dalle diverse Direzioni generali dell’Esecutivo, responsabili

per materia (energia, cambiamento climatico, commercio internazionale, impresa e così via).

417

**Ambiente**

Le tematiche ambientali negli ultimi anni hanno assunto stabilmente una rilevanza centrale e strategica

nelle attività delle imprese e dell’Associazione e questa tendenza si è ulteriormente consolidata nel 2012.

L’attenzione del settore alla sostenibilità ambientale trova riscontro nel Rapporto Ambientale di

Federacciai, che nel 2012 ha raggiunto la sua terza edizione, rinnovata nello stile e ampliata negli argomenti

e nei contenuti.

Tra le novità in materia ambientale, intervenute nell’ultimo anno, spicca la definitiva pubblicazione delle

“Conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio”, riferimento

fondamentale per il settore in materia di prevenzione e controllo integrato dell’inquinamento, che assume

carattere vincolante a livello comunitario ai sensi della nuova Direttiva sulle emissioni industriali (Direttiva

IED-2010/75/UE).

In materia di emissioni di CO2, quest’anno ha segnato la conclusione del secondo periodo dello schema di

Emissions Trading (2008-2012), con la contestuale finalizzazione di una serie di complesse operazioni e

adempimenti per gestire la transizione verso la terza fase ETS (2013-2020), nonché l’avvio di un intenso

dibattito a livello comunitario sulle proposte a breve e medio termine di riforma del sistema di scambio

delle quote di emissione.

Si rileva infine come la complessità della normativa ambientale stratificatasi negli ultimi anni, unita alla

perdurante mancanza di certezza e uniformità nell’applicazione di alcune disposizioni a livello nazionale (ad

esempio in tema di gestione dei rifiuti, emissioni in aria e acqua, bonifiche, gestione delle sostanze

pericolose, ecc.) continui a richiedere uno sforzo costante di analisi e approfondimento da parte

dell’Associazione e delle imprese coinvolte.

L’aggiornamento costante sui temi di maggiore interesse per il settore (illustrati in sintesi nei paragrafi

seguenti) è stato assicurato grazie alla partecipazione di Federacciai ai diversi tavoli di discussione sia a

livello nazionale che comunitario e alla organizzazione di attività di informazione e approfondimento

destinate all’aziende associate. In termini operativi il lavoro si è concretizzato nell’invio di circolari

informative, nella predisposizione di documenti di posizione o di risposta a consultazioni pubbliche,

nell’organizzazione di riunioni tematiche e di gruppi di lavoro, nell’aggiornamento dell’area dedicata

all’interno del sito web di Federacciai, nonché nell’espletamento di servizi di consulenza specifica alle

aziende che ne hanno fatto richiesta.

**Il Rapporto Ambientale di Federacciai**

In occasione dell’Assemblea annuale 2012 è stata presentata al pubblico la terza edizione del Rapporto

Ambientale di Federacciai. La pubblicazione, concepita seguendo un modello che si ispira alle metodologie

di reporting esistenti a livello internazionale, fornisce informazioni aggregate a livello di settore e

aggiornate all’anno 2011, su una serie di aspetti ambientali rilevanti: adozione dei sistemi di gestione

ambientale, investimenti in sostenibilità, emissioni di CO2, emissioni inquinanti, produzione e destinazione

dei rifiuti, consumo di risorse naturali, idriche, energetiche, ecc.. Grazie ad un numero crescente di aziende

associate che nei primi mesi dell’anno hanno risposto al questionario di raccolta dati, predisposto allo

scopo, è stato possibile ampliare la rappresentatività del campione rispetto alle precedenti edizioni ed

effettuare elaborazioni maggiormente significative.

Il quadro che ne emerge testimonia in maniera chiara e verificabile il grande impegno profuso negli ultimi

anni dalle imprese del settore nel perseguire un costante miglioramento delle prestazioni ambientali dei

418

propri impianti produttivi. Con l’obiettivo di comunicare in forma efficace e diretta i risultati fi no a oggi

raggiunti (troppo spesso disconosciuti o ignorati dai media, dalle istituzioni e dall’opinione pubblica) si è

pensato di rappresentarli in forma sintetica attraverso i cosiddetti “numeri verdi” della siderurgia italiana,

parametri quantitativi che permettono di misurare in maniera immediata l’eccellenza della siderurgia

nazionale per quanto riguarda ad esempio la riduzione delle emissioni in atmosfera, il contenimento dei

consumi idrici, il risparmio energetico, l’adozione di sistemi di gestione ambientale, l’adozione delle migliori

tecniche disponibili.

**L’applicazione delle Conclusioni BAT per la siderurgia**

In data 8 marzo 2012, a conclusione di un iter durato oltre cinque anni, è stata pubblicata sulla Gazzetta

Ufficiale dell’Unione Europea la Decisione della Commissione Europea del 28 febbraio 2012, relativa alle

“Conclusioni sulle BAT (Best Available Techniques) per la produzione di ferro ed acciaio”.

Per effetto della Direttiva 2010/75/UE (IED), che ha introdotto sostanziali novità per gli impianti soggetti ad

Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), la Decisione rappresenta il documento di riferimento

fondamentale, vincolante per tutti gli Stati membri dell’UE, ai fini della individuazione delle prescrizioni e

della fissazione dei limiti emissivi nelle AIA delle acciaierie.

Con la pubblicazione delle BAT Conclusions il settore siderurgico è il primo comparto industriale in ordine di

tempo, ad avere un documento di tale natura in conformità alle più recenti e stringenti disposizioni

comunitarie in materia di emissioni industriali e prevenzione dell’inquinamento, ancora prima che la

Direttiva europea in materia sia recepita nell’ordinamento nazionale.

La Direttiva prevede in particolare che l’Autorità competente, a seguito della pubblicazione di una

Decisione sulle Conclusioni sulle BAT, avvii il riesame delle condizioni delle autorizzazioni rilasciate alle

aziende del settore interessato, indicando in quattro anni il tempo necessario per la fase di riesame e per

l’adeguamento degli impianti alle rinnovate condizioni autorizzative.

Nonostante siano state avanzate riserve da più parti sulla legittimità di attuazione di tali disposizioni in

assenza di una norma di recepimento nazionale, la Commissione ha ribadito la piena e immediata

applicabilità della norma.

Conseguentemente il Ministero dell’Ambiente ha dato avvio al riesame delle AIA di competenza nazionale,

e il 26 ottobre del 2012 ha rilasciato la nuova AIA per l’impianto a ciclo integrale ILVA di Taranto. L’ILVA di

Taranto è pertanto il primo sito in Europa ad avere un’Autorizzazione che prevede l’adozione delle tecniche

ambientali più innovative e performanti in conformità alla normativa europea, in molti casi con scadenze di

attuazione delle prescrizioni anticipate rispetto alla tempistica prevista dalla stessa Direttiva in materia.

Contestualmente all’avvio del riesame dell’AIA dell’ILVA, il Ministero ha dato disposizione alle Regioni e alle

Provincie di dare al più presto avvio al riesame delle Autorizzazioni di propria competenza, che includono gli

impianti elettrosiderurgici.

La Regione Lombardia (territorio nel quale è presente la grande maggioranza delle acciaierie a forno

elettrico) ha avviato un tavolo tecnico, coinvolgendo gli enti territoriali interessati (Province e ARPA) e

Federacciai, al fine di definire indirizzi di carattere tecnico-normativo per l’uniforme applicazione sul

territorio regionale delle nuove BAT.

419

Federacciai, con il coinvolgimento diretto di tutte le aziende interessate sul territorio nazionale, ha

sviluppato un’analisi per verificare lo stato di applicazione attuale delle BAT e individuare eventuali criticità.

Tale analisi, che in termini generali ha confermato un eccellente livello di adeguamento

dell’elettrosiderurgia nazionale alle prestazioni indicate nel documento comunitario, ha permesso di

avviare un confronto con le Autorità interessate, che ha visto la condivisione di diversi aspetti e

l’individuazione delle problematiche su cui approfondire i lavori del tavolo tecnico, al fine di raggiungere la

migliore soluzione condivisa. Le riunioni, che si sono succedute nel corso del 2012, proseguiranno nel 2013,

in particolare con la creazione di un sottogruppo che si occuperà dell’implementazione dei sistemi di

misurazione in continuo delle polveri al camino.

Con riferimento all’applicazione della Direttiva IED e alla disciplina dell’autorizzazione integrata ambientale,

Federacciai ha promosso in ambito Confi ndustria, insieme ad altre associazioni di categoria dell’industria di

base italiana, la realizzazione di uno studio fi nalizzato a confrontare la nostra legislazione nazionale con

quella degli altri Paesi europei, per far emergere quelle differenze regolamentari e applicative che

determinano un gap di competitività che pesa sulle imprese italiane. Lo studio si propone tra gli altri

l’obiettivo di porre all’attenzione delle istituzioni, anche alla luce del caso ILVA, l’urgente necessità di

ricondurre l’attuazione delle imprescindibili normative indirizzate alla tutela dell’ambiente e della salute

all’interno di una visione più ampia, che contempli lo sviluppo di una seria politica industriale, la difesa della

competitività dell’industria di base nazionale nel contesto europeo, nonché la necessità per le imprese di

poter contare sulla certezza del diritto e delle regole. La pubblicazione dal titolo “Valutazione comparativa

della disciplina di Autorizzazione Integrata Ambientale a livello europeo e nazionale - Effetti sullo sviluppo

industriale del Paese” è stata poi presentata ufficialmente a inizio 2013.

**CO2 ed Emissions Trading**

Il 2012, anno che chiude la seconda fase dell’ Emissions Trading Scheme (ETS), è stato caratterizzato da

un’intensa attività a livello comunitario e nazionale per gestire la fase di transizione verso la terza fase che,

a partire dal 1° gennaio 2013, presenta importanti novità per quanto riguarda il campo di applicazione, le

modalità di assegnazione e gestione delle quote, il monitoraggio delle emissioni.

Nel corso dell’anno numerose sono state le delibere emanate dal Comitato Nazionale ETS, che hanno

richiesto approfondimenti al fine di chiarire le implicazioni per le imprese soggette, per quanto riguarda

l’assegnazione preliminare delle quote, la possibilità di esclusione dei piccoli impianti, la richiesta di

autorizzazione, la gestione dei nuovi entranti, le procedure in caso di chiusura o sospensione dell’attività,

l’iscrizione al registro, ecc.. Nel luglio del 2012, la Commissione europea ha pubblicato il Regolamento UE n.

601/2012 nel quale vengono fissate le nuove regole per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni

di gas a effetto serra. Il Regolamento, che tra le sue finalità aveva quella di uniformare le regole in tutti in

Paesi dell’Unione e al contempo di semplificare gli adempimenti per le imprese, ha in realtà introdotto

procedure particolarmente complesse, che richiederanno un impegno gravoso alle aziende, sia in termini di

risorse economiche che di personale. Particolare attenzione è stata dedicata da Federacciai alla

problematica concernente il passaggio al monitoraggio delle emissioni di CO2 basato sul metodo del

bilancio di massa, applicabile al processo a forno elettrico. In questo contesto, particolarmente critica è la

determinazione del tenore di carbonio nel rottame, per il quale non esistono fattori standard ufficialmente

riconosciuti e al contempo il ricorso a campionamento e analisi di laboratorio per tutti i flussi in ingresso

risulta tecnicamente difficoltoso oltre che sproporzionatamente costoso per le aziende. È stato pertanto

avviato da Federacciai un confronto con l’Autorità nazionale competente su questo tema, che ha portato

420

all’approvazione di una proposta di soluzione condivisa, che in piena conformità con il Regolamento

comunitario,ha evitato l’imposizione di oneri inutili o di indebite penalizzazioni nel calcolo delle emissioni.

Solo nel mese di novembre (in forte ritardo rispetto alla tabella di marcia inizialmente prevista) l’Italia ha

dato avvio agli adempimenti per la predisposizione e l’invio dei piani di monitoraggio da parte dei singoli

impianti. In questa fase si è intensificata l’azione di supporto di Federacciai alle aziende, attraverso

l’organizzazione di specifici incontri informativi con le aziende, dedicando particolare attenzione agli

impianti di trasformazione dell’acciaio, che, entrando nel campo di applicazione a partire dal 2013, hanno

maggiore necessità di familiarizzare con il sistema.

Questi incontri sono stati l’occasione per individuare le principali criticità e condividere le relative proposte

di soluzione, che sono state poi sottoposte all’attenzione del Ministero Ambiente, ottenendo alcuni

importanti chiarimenti e permettendo alle aziende di presentare entro le scadenze previste il proprio piano

di monitoraggio.

3.3.1 Il “backloading” delle quote di emissione e le proposte di revisione dell’Emissions Trading A novembre

2012 la Commissione Europea attraverso la pubblicazione del rapporto “The state of the European carbon

market in 2012” ha delineato le proprie strategie e proposte per una riforma a breve termine dell’attuale

sistema di scambio delle quote di emissione. L’intervento, secondo le valutazioni della Commissione, si

renderebbe necessario per risollevare il prezzo della quota di CO2 che, per effetto del perdurare della crisi

economica, ha raggiunto valori giudicati troppo bassi.

La strategia prevede una misura immediata di emergenza, che consiste nel ritiro temporaneo dal mercato a

partire dal 2013, di un numero significativo di quote di emissione (cd. backloading) e successivamente altri

interventi di tipo più strutturale, finalizzati ad assicurare la stabilità a lungo termine del prezzo del carbonio

su valori sufficientemente elevati per l’intero periodo 2013-2020

Questi ultimi si possono ricondurre a due opzioni principali: l’abbassamento del tetto (cap) delle emissioni

al 2020 (ottenibile indirettamente anche attraverso la definitiva cancellazione permanente del quantitativo

di quote inizialmente congelate con il backloading); l’introduzione di un meccanismo discrezionale di

controllo del prezzo della quota.

Federacciai, attraverso la partecipazione alla consultazione pubblica lanciata dalla Commissione Europea e

sensibilizzando in più occasioni le istituzioni nazionali e comunitarie su questo tema, ha espresso la propria

netta contrarietà al backloading delle quote e a qualunque intervento finalizzato a un aumento

artificialmente indotto del prezzo della CO2.

Lo schema di tipo cap and trade su cui si fonda l’ETS è uno strumento di mercato concepito per il

raggiungimento di certi obiettivi di riduzione delle emissioni al minor costo possibile: il prezzo dei permessi

di emissione è ben regolato dall’equilibrio domanda-offerta. Alterare tale meccanismo intervenendo

politicamente sul prezzo della quota di CO2 fissata dal mercato, equivale di fatto ad una totale sconfessione

dell’ETS come strumento di mercato e all’introduzione di una tassa. Non bisogna dimenticare che

l’obiettivo al 2020 della Direttiva ETS, è quello di raggiungere un certo target di riduzione delle emissioni di

CO2 (che sarà sicuramente raggiunto, in quanto garantito dall’imposizione del cap), e non quello di avere

un elevato prezzo del carbonio.

Ogni significativo aumento di prezzo della quota CO2 nel mercato ETS avrebbe un immediato impatto sui

costi di approvvigionamento energetico: se il valore della quota di CO2 salisse fi no a 30 euro, Federacciai

ha stimato un sovracosto medio per il settore, dovuto unicamente ai costi ETS indiretti, pari a oltre 1,8

421

miliardi nel periodo 2013-2020, risorse che ovviamente sarebbero sottratte alla possibilità di innovazione e

sviluppo delle aziende. Poiché il calo del prezzo della CO2 registrato negli ultimi anni è il riflesso della

contrazione prolungata che attraversa l’economia del vecchio continente, appare del tutto insensato

rispondere a questa situazione con una misura destinata a erodere ulteriormente le capacità di crescita di

settori industriali di base europei. In questa difficilissima fase economica, un aumento del costo dell’energia

al contrario dovrebbe essere contrastato con tutte le forze.

Altrettanto inaccettabile è l’opzione di aumentare il target di riduzione al 2020: il pacchetto clima-energia

per il 2020 è infatti assolutamente chiaro nel vincolare e condizionare qualunque incremento dell’obiettivo

alla effettiva implementazione di sforzi comparabili da parte di Paesi Terzi. Dalla sua approvazione ad oggi,

non è emerso nulla a livello internazionale che possa giustificare un incremento dell’obiettivo al 2020. Al

contrario alcuni Paesi si sono sfilati dal Protocollo di Kyoto e oggi si può affermare con certezza che un

eventuale accordo globale vincolante, se mai vedrà la luce, non sarà operativo prima del 2020. Il persistere

di scelte unilaterali da parte dell’UE che portano a inasprire i costi energetici per le sole imprese europee,

rischia di minare ulteriormente la competitività di settori manifatturieri strategici per l’economia europea,

come quello siderurgico, con effetti controproducenti proprio dal punto di vista della lotta al cambiamento

climatico. Sono in questo senso illuminanti alcuni recenti studi che dimostrano come le riduzioni di

emissioni ottenute internamente dall’UE a partire dal 1990, siano in realtà più che compensate dalla

crescita della CO2 “incorporata” nelle importazioni in Europa di prodotti provenienti da Paesi non aderenti

al Protocollo di Kyoto.

Le proposte di riforma della Commissione, unicamente indirizzate ad intervenire sul prezzo del carbonio,

modificano arbitrariamente e a partita in corso, le regole, approvate solo recentemente, dello schema ETS

per il 2020, minandone così la credibilità e affi dabilità. Anche al fi ne di garantire certezza e stabilità a

lungo termine a tutti gli operatori, lo schema ETS non dovrebbe essere più modificato in alcun modo fino al

2020, ma è invece fondamentale che si sposti da subito il dibattito sulle politiche da adottare a lungo

termine, per il 2030 e oltre.

**Evoluzione 2013**

Appare incoraggiante il voto del Parlamento Europeo che, in seduta plenaria ad aprile 2013 ha respinto a

maggioranza la proposta di backloading, in linea con il voto già precedentemente espresso dalla

Commissione Industria ed Energia dello stesso Parlamento.

È quindi auspicabile che la proposta di backloading, come le altre proposte di modifica dell’ETS prima del

2020, vengano definitivamente archiviate e si avvii piuttosto la discussione su come l’Europa, tenendo

conto del contesto internazionale, intenda dare concreta attuazione alle strategie di riduzione delle

emissioni di CO2 a lungo termine delineate nella comunicazione della Commissione “A Roadmap for moving

to a competitive low carbon economy in 2050”. In tale documento la Commissione individua target

estremamente ambiziosi di riduzione delle emissioni di CO2 al 2050, pari a -80% rispetto ai livelli del 1990

da raggiungere attraverso step intermedi, pari a - 40% al 2030 e - 60% al 2040.

Allo scopo di contribuire in maniera costruttiva all’avvio del dibattito sulle politiche comunitarie in materia

di clima ed energia per il periodo post 2020, Eurofer, in risposta alla pubblicazione della “Low carbon

roadmap 2050” della Commissione, ha avviato nel corso del 2012 i lavori per l’elaborazione di una propria

422

roadmap di settore. Il documento, denominato “Steel roadmap for a low carbon europe 2050”, basandosi

sui risultati di uno studio scientifico commissionato allo scopo a Boston Consulting Group, si propone di:

- evidenziare in termini realistici e scientificamente fondati le reali residue potenzialità di riduzione delle

emissioni del settore siderurgico europeo nei prossimi decenni e fi no al 2050. Lo studio prevede

un’approfondita analisi tecnica ed economica che tenga conto delle tecnologie attualmente disponibili e di

quelle che eventualmente potranno trovare effettiva applicazione in futuro;

- determinare il contributo positivo che l’acciaio fornisce attraverso il suo impiego in diverse applicazioni

funzionali alla riduzione delle emissioni e al contenimento dei cambiamenti climatici, qualora si tenga

adeguatamente conto di tutto il ciclo di vita di questo materiale e in particolare delle sue proprietà uniche

in termini di riciclabilità, durabilità, possibilità di riutilizzo dei sottoprodotti;

- fornire alle istituzioni europee, anche alla luce delle evidenze di cui sopra, alcune indicazioni e proposte

concrete per la defi nizione delle politiche comunitarie in materia di CO2 applicabili al settore per il periodo

post 2020.

La “Steel roadmap for a low carbon europe 2050” sarà presentata ufficialmente da Eurofer nel 2013.

**Regolamento Reach**

Nel 2012 l’attività dell’Agenzia Europea ECHA è stata in particolare caratterizzata dall’aggiornamento della

Candidate List (CL), vale a dire l’elenco in cui vengono inserite le sostanze cosiddette Substances of Very

High Concern (SVHC). Nel 2012 infatti sono state aggiunte alla CL quasi 70 nuove sostanze (di cui alcune di

interesse anche per la filiera siderurgica) raddoppiando in un solo anno il numero delle voci

progressivamente introdotte a partire dal 2008.

Per sottolineare l’importanza che riveste tale inventario, si ricordi che la CL rappresenta l’insieme delle

sostanze chimiche da cui saranno progressivamente scelte (secondo una specifica procedura) quelle

considerate “prioritarie” che verranno pertanto incluse nell’Allegato XIV del Regolamento REACH, allegato

destinato a ricomprendere le sostanze soggette a specifica autorizzazione per la loro immissione sul

mercato e il loro utilizzo nell’Unione Europea.

Considerando gli obblighi di informazione, a cui devono ottemperare le imprese, a partire dalla data di

inclusione di una sostanza in CL - qualora ovviamente sussistano le condizioni previste dal Regolamento

REACH - Federacciai ha fornito un servizio di informazione e supporto per le aziende associate al fi ne di

agevolare la comprensione degli adempimenti necessari al rispetto alla disciplina Europea.

Per quanto concerne poi le sostanze già registrate ai sensi del Regolamento REACH, si deve segnalare che a

chiusura del 2012 l’ECHA ha ampliato le informazioni presenti nel proprio database on-line e accessibile

liberamente. Per ogni sostanza, è così possibile conoscere altre informazioni, oltre a quelle di carattere

generale, quali ad esempio nominativi dei registranti e numeri di registrazione (salvo richiesta di

riservatezza), nonché ricavare alcuni dati presenti nel dossier di registrazione su proprietà fisico-chimiche,

classifi cazione e etichettatura, proprietà tossicologiche e ecotossicologiche, ecc..

Federacciai ha infine garantito il proprio supporto alle aziende associate, rispondendo ai quesiti e alle

richieste di chiarimento e di approfondimento, in particolar modo correlate a assicurare la trasmissione

423

delle informazioni sulla natura chimica delle sostanze lungo l’intera catena di approvvigionamento, da

produttore/importatore agli utilizzatori a valle.

**La valorizzazione delle scorie siderurgiche**

Nel corso del 2012 è proseguito lo sviluppo del progetto condotto da Federacciai fi nalizzato a promuovere

l’utilizzo degli aggregati di origine siderurgica (vale a dire derivanti dalle scorie del processo di produzione

dell’acciaio da ciclo integrale e da forno elettrico) presso i potenziali utilizzatori, affinché tale materiale sia

impiegato nella realizzazione di conglomerati cementizi e bituminosi, sottofondi e rilevati stradali, ecc. in

sostituzione di quello tradizionale da attività estrattiva.

Sono state svolte pertanto diverse riunioni che hanno visto il coinvolgimento attivo dei tecnici delle aziende

associate, i quali hanno fornito il proprio supporto per la realizzazione di uno specifico documento a

carattere divulgativo, “La valorizzazione degli aggregati di origine siderurgica – La scoria siderurgica: da

problema a risorsa”, messo a disposizione nell’area pubblica del sito web della Federazione.

Per la stesura dei vari capitoli e appendici, di cui si compone, sono stati forniti i dati sulla produzione media

annuale di scoria siderurgica (sia da ciclo integrale, che da forno elettrico), alcuni esempi concreti sui più

comuni ambiti di utilizzo nella realizzazione di opere di ingegneria civile, nonché un inquadramento

generale sul percorso e sulle condizioni per l’ottenimento della marcatura CE nell’ambito della normativa

tecnica sui prodotti da costruzione.

Oltre a ciò, una parte del documento affronta in modo puntuale l’ambito normativo (sia a livello europeo

che a livello nazionale) che interessa anche indirettamente l’uso di tale materiale, e presenta in termini

illustrativi le diverse tipologie e le principali caratteristiche qualitative e quantitative delle scorie

siderurgiche, evidenziando i vantaggi ambientali e economici derivanti da un loro utilizzo sostenibile, in

piena rispondenza alle norme tecniche dei settori utilizzatori e nel più rigoroso rispetto della normativa a

tutela della salute dell’uomo e dell’ambiente.

**Evoluzione 2013**

Quanto realizzato costituisce un primo passo utile a fornire a tutti i soggetti interessati (imprese, enti,

istituzioni, ecc.) un valido quadro di riferimento sui potenziali ambiti di utilizzo degli aggregati di origine

siderurgica. A questo primo documento nel corso del 2013 seguiranno ulteriori approfondimenti di

carattere tecnico, che saranno realizzati con la collaborazione attiva delle aziende associate, a cui si

aggiungono le competenze scientifiche maturate dal Politecnico di Milano, e avranno lo scopo di

evidenziare le ottime caratteristiche prestazionali di tali aggregati rispetto ai tradizionali materiali

provenienti dalle attività estrattive.

Si deve inoltre ricordare come a inizio del 2013 un estratto del documento di Federacciai ha trovato spazio

all’interno del documento “Verso un uso più efficiente delle risorse per il sistema Italia - Analisi, criticità,

proposte”, presentato da Confindustria nel quadro del più ampio dibattito a livello Europeo avviato con la

pubblicazione nel 2011 della Comunicazione “The Roadmap to a Resource Effi cient Europe”.

Il documento Confindustriale, elaborato dalla Commissione Sviluppo Sostenibile con il contributo attivo del

Sistema Associativo, ha avuto il fi ne di attivare l’interesse delle Istituzioni sugli evidenti benefici sociali,

ambientali e economici che possono derivare da un uso più efficiente delle risorse a disposizione,

424

sottolineando l’importanza di valorizzare quei materiali che, se correttamente gestiti, sono ancora

suscettibili di ulteriore impiego, così come avviene agevolmente da tempo in molti stati europei, e con

molte difficoltà a livello nazionale.

425

426

**IT IT**

COMMISSIONE

EUROPEA

Bruxelles, XXX

COM(2013) 407

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL**

**CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL**

**COMITATO DELLE REGIONI**

**Piano d'azione per una siderurgia europea competitiva e sostenibile**

427

**Indice**

1. L'industria siderurgica in Europa ................................................................................. 3

2. Mercato globale dell'acciaio e sviluppi tecnologici ..................................................... 4

2.1. Principali tendenze sul mercato mondiale.................................................................... 4

2.2. Principali sfide e fattori tecnologici determinanti........................................................ 4

3. Affrontare le sfide: il piano d'azione per l'acciaio........................................................ 6

3.1. Il corretto quadro normativo ........................................................................................ 6

3.2. Il rilancio della domanda di acciaio ............................................................................. 8

3.3. Condizioni di parità a livello internazionale ................................................................ 9

Accesso alle materie prime ...................................................................................................... 10

Commercio ............................................................................................................................... 11

3.4 Politica energetica e politiche in materia di clima, di efficienza energetica e di

efficienza nell'impiego delle risorse per promuovere la competitività ...................... 13

Approvvigionamenti energetici e prezzi dell'energia accessibili ............................................. 13

Affrontare le questioni connesse alla politica in materia di clima ........................................... 16

Garantire la comparabilità a livello mondiale .......................................................................... 17

Il contributo dell'industria siderurgica al conseguimento degli obiettivi in materia di clima e di

efficienza nell'impiego delle risorse........................................................................... 17

3.5 Innovazione................................................................................................................ 21

3.6 La dimensione sociale: processi di ristrutturazione e bisogni di competenze ........... 23

4. Conclusioni ................................................................................................................ 26

428

**1. L'INDUSTRIA SIDERURGICA IN EUROPA**

**Una siderurgia forte e competitiva è importante per la base industriale europea.** L'UE è

il secondo maggiore produttore mondiale di acciaio, con una produzione di oltre 177 milioni

di tonnellate di acciaio l'anno, pari all'11% della produzione mondiale. L'acciaio entra inoltre

in numerose catene del valore industriali e ha stretti legami con molti settori industriali a

valle, come quelli automobilistico, delle costruzioni, dell'elettronica, della meccanica e

dell'elettromeccanica. È rilevante la sua dimensione transfrontaliera: 500 impianti di

produzione, distribuiti in 23 Stati membri, fanno della siderurgia un'industria davvero

europea.

Oggi il settore europeo dell'acciaio versa in una **situazione** molto **difficile**. L'attuale crisi

economica ha determinato un marcato rallentamento dell'attività manifatturiera e della

correlata domanda di acciaio, che resta inferiore del 27% rispetto ai livelli pre-crisi1. Ne

consegue che molti impianti di produzione hanno cessato l'attività o ridotto la produzione, il

che ha parallelamente determinato la soppressione di posti di lavoro: negli ultimi anni ne sono

stati persi circa 40 000. **Una delle principali sfide cui la siderurgia dovrà far fronte nel**

**prossimo futuro sarà**, quindi, **la necessità di ristrutturare e ridurre la capacità**

**produttiva.**

Un dato significativo è rappresentato dal fatto che l'eccesso di capacità non è solo un

problema europeo. Si prevede che la capacità di produzione di acciaio continuerà ad

aumentare nei prossimi due anni2: secondo le stime dell'OCSE salirà a 2 171 milioni di

tonnellate entro il 2014, con un incremento **a livello globale** di 118 milioni di tonnellate.

L'industria siderurgica europea si trova a subire **contemporaneamente gli effetti di una**

**scarsa domanda e di un eccesso di capacità su un mercato dell'acciaio globalizzato**; al

tempo stesso deve sopportare **prezzi elevati dell'energia** e ha bisogno di fare investimenti per

adeguarsi all'economia verde e produrre prodotti innovativi.

La Commissione ritiene essenziale che l'**Europa resti un'importante regione produttrice di**

**acciaio – e ciò per ragioni economiche, sociali, ambientali e per la sicurezza degli**

**approvvigionamenti**. In seguito all'adozione – nel 2012 – della comunicazione della

Commissione sulla politica industriale3, il cui obiettivo è invertire la tendenza al declino del

ruolo dell'industria in Europa portando **il suo contributo al PIL dall'attuale 15,2% al 20%**

**entro il 2020**, nelle sue conclusioni di marzo 2013 il Consiglio europeo ha dichiarato di

attendere il seguito dei lavori della Commissione in merito a settori industriali specifici. La

presente comunicazione costituisce la risposta della Commissione alla crisi del settore

siderurgico e definisce interventi mirati, volti a garantire che il contesto operativo favorisca

l'emergere di un'industria siderurgica competitiva e sostenibile, in grado di risolvere i

problemi strutturali che si trova ad affrontare, di competere a livello globale e di sviluppare la

prossima generazione di prodotti siderurgici essenziali per altri settori industriali chiave in

Europa.

1 Eurofer: Economic and Steel Market Outlook (Eurofer: prospettive economiche e del mercato

dell'acciaio), 2012.

2 Secondo quanto annunciato dalle imprese.

3 COM (2012) 582 final.

429

**2. MERCATO GLOBALE DELL'ACCIAIO E SVILUPPI TECNOLOGICI**

**2.1. Principali tendenze sul mercato mondiale**

Il mercato mondiale dell'acciaio è in crescita dal 2000, trainato dall'industrializzazione dei

paesi emergenti.

La spinta all'industrializzazione ha fatto dell'Asia la regione con i più elevati livelli mondiali

di produzione e domanda di acciaio. **La Cina domina oggi la produzione mondiale di**

**acciaio**: la sua produzione di acciaio grezzo, pari al 39% del totale dell'Asia nel 2000, è salita

al 71% nel 2012. Questo aumento della produzione ha determinato un eccesso di capacità sul

mercato interno cinese e fatto sì che il paese, un tempo importatore netto, si trasformasse nel

maggiore esportatore di acciaio a livello mondiale. L'industria siderurgica cinese rappresenta

attualmente quasi il 50%4 della produzione mondiale di acciaio.

Negli **USA** l'impennata della **produzione di gas di scisto**, che ha rafforzato la **posizione**

**competitiva dell'industria statunitense** per quanto attiene ai **costi energetici**, costituisce una

delle principali ragioni di attrazione di nuovi investimenti nel comparto siderurgico. Ciò può

sancire una svolta per questo settore e gli USA potrebbero presto diventare un esportatore

netto di acciaio5, con la conseguenza di un ulteriore incremento dell'eccesso di capacità sui

mercati globali.

Inoltre alcuni paesi vicini (Russia, Ucraina e Turchia) hanno considerevolmente migliorato la

loro capacità di produzione di acciaio ed è cresciuta la loro capacità di approvvigionare il

mercato siderurgico dell'UE. All'incremento della capacità produttiva in molti paesi non si

accompagna, però, un'apertura dei mercati. **Negli ultimi anni si è**, anzi, **accentuata la**

**tendenza a proteggere i produttori siderurgici nazionali**, fenomeno che ha interessato, ad

esempio, Brasile e India6. Questo tipo di misure ostacola lo sviluppo di un mercato

siderurgico globale basato su condizioni di parità.

In questo difficile contesto, l'industria siderurgica dell'UE è riuscita a mantenere il suo livello

di esportazioni. Dal 2010 le esportazioni dell'UE sono in crescita e l'UE ha registrato un

avanzo commerciale negli ultimi quattro anni. Nel 2012 l'avanzo commerciale per l'acciaio è

stato di 16,2 milioni di tonnellate (per un valore di 20 miliardi di EUR)7.

Cruciale ai fini dello sviluppo sostenibile dell'industria siderurgica è anche **un accesso equo**

**alle materie prime primarie e secondarie** e al relativo trasporto marittimo, a condizioni di

mercato concorrenziali.

**2.2. Principali sfide e fattori tecnologici determinanti**

**L'acciaio è probabilmente destinato a rimanere uno dei materiali di elezione**

**fondamentali nel settore delle costruzioni e per l'industria manifatturiera.** Una serie di

tendenze riguardanti la tecnologia di produzione dell'acciaio e il suo utilizzo potrebbe,

tuttavia, incidere sulla domanda di acciaio. È prevedibile che la progettazione collaborativa e

4 Statistiche 2012 della World Steel Association (Associazione mondiale dei produttori siderurgici):

http://www.worldsteel.org/statistics/statistics-archive/2012-steel-production.html.

5 OCSE: The future of steel: how will the industry evolve? (Il futuro dell'acciaio: quale sarà l'evoluzione

del settore?) [DSTI/SU/SC(2012) 21, dicembre 2012].

6 Con la DECISÃO CMC N° 39/11, il Brasile ha innalzato i dazi all'importazione su 100 prodotti, tra cui

diversi prodotti siderurgici, ma non sui laminati a valore aggiunto. I dazi sono stati aumentati dal 12%

al 25% per un periodo di 12 mesi, prorogabile di un anno.

7 Questi dati si basano sui prodotti ai quali fino al dicembre 2012 si applicava il sistema di sorveglianza

preventiva.

430

l'innovazione dei processi possano essere fattori chiave in rapporto a tali tendenze. In questo

ambito l'Europa può assumere un ruolo di leadership.

Dal **lato della domanda**, la costruzione di centrali elettriche, compresi i parchi eolici onshore

e offshore, la trasmissione di energia elettrica, l'edilizia abitativa e i trasporti

continueranno a creare finestre di opportunità per i **prodotti siderurgici innovativi**.

**Aumentare il valore aggiunto dei prodotti siderurgici**, tubi compresi, è uno strumento

attraverso il quale i produttori di acciaio possono distinguersi dai concorrenti e accrescere la

loro competitività. Tuttavia, come emerge da un recente studio dell'OCSE8, i prodotti

siderurgici ad alto valore aggiunto continuano a rappresentare una quota limitata della

domanda di acciaio, in un segmento di mercato in cui è forte la concorrenza. Inoltre, questo

tipo di produzione di acciaio richiede l'impiego di costosi processi di laminazione e pesanti

investimenti in ricerca e sviluppo (R&S).

Sul versante della produzione, per quanto l'innovazione resti essenziale per lo **sviluppo di**

**nuovi prodotti** e **mercati** e per **una maggiore efficienza**, le tendenze future saranno

determinate, tra l'altro, dall'**accesso alle materie prime e all'energia e dai rispettivi prezzi**;

per quanto riguarda l'**Europa, che dipende dalle importazioni**, l'andamento al **rialzo dei**

**prezzi sembra destinato a continuare**. Per quanto concerne le materie prime necessarie alla

produzione di acciaio, la sostituzione del minerale vergine di ferro con rottami riciclati [con

un incremento del ricorso al forno elettrico ad arco (FEA)] e la sostituzione del carbone da

coke con il gas [tecnologie di riduzione diretta del ferro (DRI)] potrebbero rappresentare, in

futuro, tendenze decisive dal punto di vista tecnologico.

**Le politiche in materia di clima e l'efficienza nell'impiego delle risorse saranno un altro**

**fattore determinante dei cambiamenti tecnologici.** Nel breve periodo, un aumento

dell'impiego dei rottami riciclati e la diffusione delle migliori tecnologie disponibili (BAT)

potrebbero dare un contributo importante al raggiungimento degli obiettivi della politica del

clima e rafforzare l'utilizzo sostenibile delle risorse scarse.

Da un recente studio della Commissione9 è emerso che, nell'ipotesi di condizioni di

investimento restrittive (tempi brevi di recupero del capitale investito), l'applicazione delle

BAT determinerebbe **una diminuzione solo marginale del consumo energetico diretto**

**totale** e delle emissioni di CO2 da oggi al 2022. Tuttavia, un ulteriore studio di follow-up10

prospetta la possibilità di riduzioni maggiori entro il 2030 in caso di allungamento dei tempi

di recupero del capitale investito. Al di là di ciò, per migliorare ulteriormente la competitività

(in termini di costi) propria di queste BAT sarebbero necessarie **attività di ricerca e la loro**

**dimostrazione coronata da successo**.

Nel breve-medio periodo si prevedono soltanto miglioramenti incrementali in termini di

**efficienza energetica**. Le tecnologie attualmente in uso hanno già subito miglioramenti

8 OCSE: The future of the steel industry: selected trends and policy issues (Il futuro della siderurgia:

panorama delle tendenze e dei temi politici) [DSTI/SU/SC(2012) 12, dicembre 2012].

9 Prospective scenarios on energy efficiency and CO2 emissions in the EU Iron & Steel industry

(Efficienza energetica ed emissioni di CO2 nell'industria siderurgica dell'UE: scenari futuri), CCR,

2012.

10 The potential for improvements in energy efficiency and CO2 emissions in the EU27 iron and steel

industry under different payback periods (Potenzialità di miglioramento dell'efficienza energetica e di

riduzione delle emissioni di CO2 nell'industria siderurgica dell'UE-27 in rapporto a diversi tempi di

recupero del capitale investito), Journal of Cleaner Production (2013),

http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.02.028.

431

significativi11 e gli **impianti** che utilizzano le **migliori tecnologie** operano già a livelli

prossimi ai rispettivi **limiti termodinamici**. Detto questo, esistono ancora alcuni ambiti in cui

sarebbero possibili miglioramenti in grado di accrescere la resilienza dell'industria interessata

ai costi energetici. **Una migliore efficienza energetica**, che si traduce in **una riduzione dei**

**costi dei fattori produttivi**, può richiedere **maggiori investimenti iniziali** e occorre quindi

che le politiche siano attuate in modo da tenere conto dell'**impatto sulla competitività**. Ne

consegue che la Commissione effettuerà un monitoraggio dei settori ritenuti esposti a **rischio**

**significativo di rilocalizzazione delle emissioni di CO2** in modo da garantire che la direttiva

sull'efficienza energetica contribuisca allo sviluppo sostenibile di questi settori12.

È essenziale **una dimostrazione, coronata da successo, delle tecnologie innovative di**

**abbattimento delle emissioni di CO2**, comprese quelle di cattura e immagazzinamento di

CO2 (CCS) in ambito industriale. Come precisa la comunicazione della Commissione sul

futuro della cattura e dello stoccaggio del carbonio in Europa13, prima di procedere alla fase

attuativa vi sono sfide da affrontare: ad esempio i costi elevati e la sensibilizzazione e

l'accettazione delle CCS da parte dell'opinione pubblica.

**3. AFFRONTARE LE SFIDE: IL PIANO D'AZIONE PER L'ACCIAIO**

Per **individuare e valutare le sfide** che l'industria siderurgica deve affrontare, nel luglio 2012

è stata istituita dal vicepresidente della Commissione europea e commissario responsabile per

l'Industria e l'imprenditoria, in collaborazione con il commissario responsabile

dell'Occupazione e degli affari sociali, una **tavola rotonda ad alto livello** (HLR - *high level*

*round table*)14 quale piattaforma di dialogo tra Commissione, imprese e sindacati. Alle

riunioni hanno partecipato anche rappresentanti del Parlamento europeo e dei principali Stati

membri produttori di acciaio. La Commissione propone ora di affrontare le principali sfide

che incidono sulla competitività dell'industria siderurgica dell'UE secondo quanto di seguito

illustrato.

**3.1. Il corretto quadro normativo**

La legislazione europea è essenziale per lo **sviluppo sostenibile** e il **corretto funzionamento**

**del mercato interno**, per assicurare certezza e prevedibilità agli investitori e garantire

condizioni di parità.

Secondo il programma "Legiferare con intelligenza" della Commissione15, **la legislazione UE**

**deve essere efficace ed efficiente** nel conseguimento degli obiettivi. La Commissione intende

**individuare oneri eccessivi, incoerenze, lacune o misure inefficaci**.

Va aggiunto che gli **effetti cumulativi di diverse politiche** e della legislazione, che possono

incidere sulla capacità delle imprese di innovare e di prendere decisioni di investimento, nel

medio periodo possono determinare un rafforzamento della competitività. I concorrenti sul

mercato globale beneficiano, però, di un contesto generale più favorevole, che può anche

11 L'uso di materie prime per la produzione di acciaio grezzo è sceso da 2 336 kg/t nel 1980 a 2 015 kg/t

nel 2008 (con una riduzione del 13,7%).

12 Direttiva 2012/27/UE.

13 COM (2013) 180 final.

14 Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo web: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metalsminerals/

steel/high-level-roundtable/index\_en.htm.

15 COM (2010) 543 e COM (2012) 746.

432

determinare una riduzione degli investimenti e una perdita di quote di mercato, con

conseguente chiusura di impianti o delocalizzazione.

In questo contesto, la Commissione sta effettuando una **valutazione dei costi cumulativi in**

**settori specifici** come quelli dell'acciaio e dell'alluminio. Utilizzando tutti gli strumenti a sua

disposizione, la Commissione sta rafforzando anche l'analisi dell'impatto che le sue nuove

proposte di intervento hanno sulla competitività, **avvalendosi** – nel quadro delle valutazioni

d'impatto ex ante – **dell'analisi dell'incidenza sulla competitività (*competitiveness***

***proofing*)**16. La Commissione svolge anche **"check-up"** intesi a vagliare, **con valutazioni**

**strategiche più ampie**, se il quadro normativo per un dato settore risulti adeguato all'obiettivo

perseguito. I risultati saranno utilizzati nell'elaborazione di conclusioni sui futuri quadri

politici e normativi.

Il quadro normativo dovrebbe essere concepito in **modo intelligente e ambizioso** in modo da

diventare uno dei **motori principali dell'innovazione**, soprattutto in caso di utilizzo di

approcci dinamici e di mercato. **Obiettivi ambientali** più rigorosi, l'uso di **regole**

**armonizzate**, **le norme** e **gli appalti pubblici** possono anch'essi dare un impulso decisivo

all'innovazione17.

Anche attraverso le **norme europee** si potrebbe promuovere la produzione sostenibile di

prodotti siderurgici da costruzione. L'industria siderurgica sta già mettendo a punto il

**marchio dei prodotti siderurgici da costruzione** SustSteel, il cui obiettivo è promuovere la

sostenibilità, in generale, e la produzione sostenibile di prodotti siderurgici da costruzione, in

particolare. Se applicato in modo credibile e valido, questo marchio ha le potenzialità per far

aumentare la quota di mercato detenuta dai prodotti siderurgici da costruzione europei con

caratteristiche di sostenibilità. Si tratta di un'ipotesi che gli Stati membri dovrebbero

esaminare e che potrebbe richiedere specifiche attività di normazione.

Anche negli Stati membri si registrano problematiche legate al quadro normativo. In alcuni,

l'**evasione dell'imposta sul valore aggiunto** sul mercato nazionale dell'acciaio si ripercuote

negativamente sulle condizioni operative dei produttori siderurgici che, per questa ragione,

subiscono la concorrenza sleale del mercato nero. In molti casi questa situazione costringe le

imprese a ridurre la produzione o a chiudere gli impianti. In alcuni Stati membri, proprio a

causa di questa particolare evasione fiscale, la produzione e la vendita di acciaio da

costruzione è diminuita del 15% nel 2012 e già del 30% quest'anno18.

La Commissione:

– ultimerà nel 2013 la **valutazione dei costi cumulativi** riferiti al settore siderurgico

per valutare l'onere normativo complessivo;

– continuerà, in sede di valutazione d'impatto, a esaminare appunto l'impatto delle

nuove iniziative prevedibilmente destinate ad avere un'incidenza significativa sulla

competitività dell'industria siderurgica. Se del caso farà ricorso anche all'**analisi**

16 L'analisi dell'incidenza sulla competitività è uno strumento che consente di valutare, in dodici punti,

l'impatto di una proposta di intervento sulla competitività delle imprese, verificandone gli effetti sul

costo di fare impresa, sulla capacità di innovare dei settori interessati e sulla loro competitività

internazionale. Si tratta di uno strumento semplice ed efficace per analizzare in modo più approfondito

l'impatto delle proposte sulla competitività [SEC (2012) 91 final].

17 L'Unione dell'innovazione – COM (2010) 546 definitivo.

18 Statistiche 2012 dell'Associazione siderurgica polacca.

433

**dell'incidenza sulla competitività**;

– analizzerà le potenzialità di **SustSteel** ai fini del rafforzamento della quota di mercato

detenuta dai prodotti siderurgici da costruzione europei con caratteristiche di

sostenibilità. Potrà successivamente richiedere specifiche **attività di normazione**;

– esaminerà, di concerto con gli Stati membri, le possibili iniziative per contrastare il

**mercato illegale** dei prodotti siderurgici **nell'UE**, compresa l'evasione dell'IVA.

La Commissione invita gli Stati membri a:

– migliorare la sostenibilità dei prodotti siderurgici da costruzione, sfruttando la

possibilità di introdurre il marchio **SustSteel**.

**3.2. Il rilancio della domanda di acciaio**

**L'industria siderurgica mondiale** registra attualmente un **eccesso di capacità produttiva di**

**circa 542 milioni di tonnellate**, di cui 200 milioni circa in Cina19. La stima della

sovracapacità nell'UE è di circa 80 milioni di tonnellate, a fronte di una capacità di

produzione totale UE di 217 milioni di tonnellate. Se dopo il 2014 la capacità di produzione

siderurgica dovesse rimanere invariata, con un aumento della domanda ai tassi di crescita

attuali potrebbero essere necessari dai cinque ai sette anni per raggiungere l'equilibrio tra

domanda e capacità.

Nell'UE, la **domanda di acciaio dipende dalla situazione economico-finanziaria di pochi**

**settori industriali chiave che utilizzano l'acciaio**: **le costruzioni** e **l'industria**

**automobilistica**, ad esempio, rappresentano, insieme, una quota pari a circa il 40% della

domanda di acciaio. Anche l'industria meccanica e l'industria di apparecchiature elettriche ed

elettroniche (AEE) sono fattori importanti per la prosperità dell'industria siderurgica, ma su di

esse ha inciso in maniera fortemente negativa l'attuale crisi finanziaria. Per la ripresa di questi

comparti, è importante dare attuazione alle attuali iniziative dell'UE a sostegno del settore

automobilistico e delle costruzioni, in modo da rafforzarne la sostenibilità, l'efficienza

energetica e l'efficienza nell'impiego delle risorse. Ulteriori misure orientate alla crescita

stimoleranno il consumo di acciaio.

La Commissione:

– continuerà a promuovere i **principali settori utilizzatori di acciaio**, in particolare

attraverso l'iniziativa della Commissione "CARS 2020"20, stimolando tra l'altro la

domanda di veicoli che utilizzano combustibili alternativi21, nonché attraverso

l'iniziativa "Costruzione sostenibile"22, destinata a rafforzare l'efficienza energetica e

l'efficienza nell'impiego delle risorse e a promuovere la riqualificazione degli edifici

esistenti.

19 OCSE: Excess Capacity in the steel industry: an examination of the global and regional extent of the

challenge (Eccesso di capacità nella siderurgia: analisi della portata globale e regionale della sfida)

[DSTI/SU/SC(2012) 15].

20 COM (2012) 636 final.

21 COM (2013) 17 final e COM (2013) 18 final.

22 COM (2012) 433 final.

434

**3.3. Condizioni di parità a livello internazionale**

**L'UE è un mercato aperto**, ma troppo spesso i paesi terzi produttori di acciaio applicano

restrizioni commerciali od operano distorsioni per creare vantaggi artificiali a favore della

loro industria siderurgica. Le misure restrittive comprendono le barriere tariffarie, le misure

non tariffarie (legate, in particolare, alle regolamentazioni tecniche e alle procedure di

valutazione della conformità), gli incentivi e le sovvenzioni all'esportazione, nonché le

restrizioni su vari tipi di materie prime utilizzate nella produzione di acciaio.

L'UE affronta il problema degli **ostacoli agli scambi** e delle **pratiche sleali** attraverso la

decisa attuazione della sua **strategia di accesso al mercato** con cui mira ad **assicurare il**

**rispetto degli impegni internazionali** e **condizioni di parità** per gli operatori del settore

dell'acciaio dell'UE.

L'UE ha individuato i principali ostacoli agli scambi sui mercati dei paesi terzi attraverso una

rete efficace e **strumenti di monitoraggio** adeguati, affrontandoli poi con strumenti idonei a

contrastare le violazioni. Tra queste pratiche, inventariate nella banca dati dell'UE sull'accesso

ai mercati, figurano, tra l'altro, l'**imposizione di restrizioni all'esportazione** e i **dazi**

**all'esportazione sulle materie prime** in paesi come **India, Cina, Federazione russa ed**

**Egitto** – misure queste che contribuiscono a un indebito aumento dei costi di produzione

dell'acciaio nell'UE. Sui mercati dei paesi terzi i prodotti dell'UE devono fare i conti con altri

ostacoli, quali **procedure** o requisiti **di licenza sproporzionati** che, in ultima analisi,

ostacolano le esportazioni di acciaio dell'UE, come si è riscontrato, in particolare, sui mercati

indiano e indonesiano. Per proteggere l'industria nazionale dalla concorrenza sono state anche

istituite limitazioni agli investimenti nel settore ed è stata accordata la preferenza ai produttori

siderurgici nazionali nell'aggiudicazione degli appalti, pratiche queste che hanno interessato

rispettivamente la Cina e gli Stati Uniti.

Per rispondere a queste sfide, l'UE si confronta con i suoi partner adottando risposte

attentamente calibrate nel quadro della **strategia di accesso al mercato**. Una deroga

all'**obbligo di certificazione imposto dall'India** su determinati prodotti di siderurgici è stata,

ad esempio, resa possibile grazie all'intervento dell'UE presso le autorità indiane, mentre nei

confronti della **Cina** si è dovuto ricorrere a procedure di risoluzione delle controversie per

**materie prime essenziali**, come il carbone da coke, per consentire all'industria siderurgica

dell'UE di approvvigionarsi senza ostacoli di questo fattore produttivo. Contemporaneamente,

per superare gli ostacoli che ancora permangono, l'UE si muove all'interno di una rete ben

sviluppata di organismi consultivi, ossia i **gruppi di contatto dell'acciaio**, istituiti **con la**

**Federazione russa, la Cina, gli Stati Uniti, il Giappone, l'India e il Brasile**. Questi gruppi

di contatto, al di là di quanto può essere negoziato nel quadro delle trattative di libero scambio

o di ciò che può essere efficacemente affrontato nei gruppi di lavoro dell'OMC, consentono

scambi utili all'individuazione ed eliminazione degli ostacoli con cui l'industria dell'UE si

scontra ancora su questi mercati in espansione.

Un'altra sfida importante che l'industria siderurgica deve affrontare, in particolare nel contesto

di un eccesso globale di capacità produttiva dell'acciaio, è il **possibile ricorso di paesi terzi a**

**pratiche commerciali sleali** finalizzate all'**esportazione della produzione eccedentaria**

**mediante una condotta commerciale predatoria**. La Commissione risponde a questa sfida

attraverso l'applicazione degli **strumenti di difesa commerciale (TDI)**. Nel 2012 la

Commissione europea ha aperto **undici nuove inchieste** relative ai prodotti siderurgici a

seguito di denunce di pratiche commerciali sleali presentate dall'industria interessata. Il dato,

che rappresenta un incremento netto rispetto all'anno precedente, testimonia la gravità del

problema e la volontà della Commissione di contrastare con fermezza queste pratiche. Nel

435

condurre quest'azione la Commissione deve vigilare sull'uso che gli altri partner fanno degli

strumenti di difesa commerciale, che sono utilizzabili anche per limitare indebitamente il

volume e la quota di mercato delle esportazioni dell'UE, a protezione dei produttori nazionali.

A questo proposito, la Commissione ha regolari contatti con le autorità dei paesi terzi al fine

di garantire il dovuto rispetto delle norme dell'OMC in materia di misure di salvaguardia,

misure compensative e procedure antidumping.

Nel complesso, le **misure restrittive che incidono sulla competitività dei produttori di**

**acciaio dell'UE** richiedono che quest'ultima **continui ad applicare con determinazione la**

**propria strategia di accesso al mercato** per garantire una **concorrenza internazionale leale**

e **condizioni di parità** per l'industria europea.

*Accesso alle materie prime*

Come molte altre industrie manifatturiere, la produzione siderurgica **dipende da risorse che**

**in Europa sono scarse**. Gli altiforni hanno bisogno di minerale di ferro e di carbone da coke

di buona qualità. Negli ultimi anni i **prezzi del minerale di ferro** sono aumentati in misura

significativa23 a causa della forte domanda delle economie emergenti. Il calo della domanda di

carbone negli Stati Uniti, determinato dal boom del gas di scisto, ha esercitato una pressione

al ribasso sui prezzi del carbone nell'UE contribuendo al calo del prezzo del carbone da coke,

con conseguente aumento dell'utilizzo del carbone nell'UE.

L'acciaio può essere ripetutamente **riciclato** senza con ciò perdere caratteristiche

fondamentali quali la resistenza, la duttilità o la formabilità. Ogni tonnellata di rottami non

contaminati di acciaio riciclati equivale a un risparmio di oltre 1 200 kg di minerale di ferro,

7 kg di carbone e 51 kg di calcare24. **Produrre acciaio da rottami di acciaio** invece che da

minerale vergine significa ridurre l'input energetico di circa il 75% e risparmiare circa il 90%

dell'input di materie prime25. Da un punto di vista economico è del tutto logico massimizzare

la produzione di acciaio da rottami, date le difficoltà dell'Europa di avere accesso a energia e

materie prime a basso costo. Anche le motivazioni ambientali sono rilevanti, giacché la

produzione da rottami determina una netta riduzione dell'inquinamento atmosferico (86%

circa), del consumo di acqua (40%) dell'inquinamento delle acque (76%) e dei rifiuti da

attività estrattiva (97%)26. Una tonnellata di acciaio prodotta da rottami determina un

risparmio di 231 tonnellate di CO2 rispetto all'uso di minerale vergine.

L'aumento della quantità di rottami riciclati in Europa è in primo luogo subordinato a un

**migliore funzionamento dei mercati dei metalli secondari**. Ciò dipenderà dal costo di

recupero dei metalli contenuti in strutture dismesse, in prodotti scartati e in altri flussi di

rifiuti e dal rapporto di questo costo con il prezzo dei metalli primari27. Ai fini di un

reimpiego e di un riciclaggio più agevoli, **la progettazione** ecocompatibile **dei prodotti**

dovrebbe prevedere la facilità di smaltimento e la separazione di tutti i componenti in acciaio.

Se si massimizza il riciclaggio aumenta la quantità di acciaio che può restare in circolazione28.

La **direttiva sulla progettazione ecocompatibile**29 consente di stabilire, in materia di

23 I prezzi del minerale di ferro sono aumentati passando da 25 USD la tonnellata secca nel 2001 a circa

250 USD nel 2011.

24 Associazione mondiale dei produttori siderurgici, 2010.

25 US. Environmental Protection Agency (Agenzia degli USA per la protezione dell'ambiente).

26 US. Environmental Protection Agency.

27 http://scripts.cac.psu.edu/users/n/w/nwh5089/Steel%20Recycling%20Process.pdf.

28 www.eurofer.org/index.php/eng/content/.../517/.../SteelRecycling.pdf.

29 Direttiva 2009/125/CE.

436

riciclabilità e smaltimento dei prodotti, specifiche efficienti sotto il profilo dei costi che

potrebbero contribuire a garantire un migliore accesso a rottami metallici di alta qualità.

A incrementare la domanda di acciaio riciclato ha già contribuito la maggiore fiducia nella

sua qualità che è stata promossa dall'introduzione, per il ferro e l'acciaio, dei **criteri che**

**determinano quando un rifiuto cessa di essere tale**30.

Occorre compiere maggiori sforzi per contrastare le **esportazioni illegali di rottami** che

stanno facendo perdere all'economia europea preziose materie prime. La Commissione

presenterà proposte per affrontare il problema mediante il rafforzamento della capacità degli

Stati membri di effettuare ispezioni nel quadro del **regolamento relativo alle spedizioni di**

**rifiuti**31. Occorre impegnarsi ulteriormente anche per quanto riguarda il monitoraggio dei

movimenti di rottami.

Nell'esaminare i metodi di produzione un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata

anche all'efficienza nell'impiego delle risorse e all'impatto sul clima. Il 40% circa della

produzione di acciaio dell'UE avviene nei forni elettrici ad arco nei quali la materia prima

metallica può essere, al 100%, costituita da rottami riciclati. Benché questo tipo di produzione

sia ad alta intensità energetica, l'utilizzo di rottami come materia prima primaria lo rende

efficiente sotto il profilo dell'impiego delle risorse. Dato inoltre che le relative emissioni di

carbonio sono inferiori a quelle della produzione siderurgica primaria, questo tipo di

produzione andrebbe promosso. Per questo, occorre però disporre di **rottami di buona**

**qualità, ottenuti in condizioni accettabili dal punto di vista ambientale**. La **strategia** della

Commissione **relativa alle materie prime**32 delinea il quadro adeguato all'interno del quale

perseguire tale obiettivo.

Ai fini di un corretto monitoraggio la Commissione ha individuato un **elenco** di **14 materie**

**prime essenziali**, importanti da un punto di vista economico ed esposte a un maggiore rischio

di interruzione degli approvvigionamenti a causa, tra l'altro, della loro origine geografica. Il

rischio di approvvigionamento può essere accentuato anche da un basso grado di sostituibilità

e da bassi tassi di riciclaggio. L'elenco, che contiene numerose materie impiegate nella

produzione di leghe di acciaio, sarà rivisto nel 2013 quando si prenderà in considerazione

l'inclusione del carbone da coke.

*Commercio*

Per il settore dell'acciaio il commercio riveste particolare rilievo. Dato il ruolo fondamentale

degli scambi commerciali come motore di crescita economica nel mercato siderurgico

globalizzato, la Commissione sostiene con forza il processo di **liberalizzazione degli scambi**

**internazionali nel quadro dell'OMC**.

A **livello bilaterale, i negoziati degli accordi commerciali, in particolare degli accordi di**

**libero scambio (ALS)**, sono un altro strumento fondamentale perché le imprese dell'UE

possano operare in condizioni di parità per quanto concerne l'accesso ai mercati e alle materie

prime in condizioni di concorrenza leale. Per una valutazione dell'impatto complessivo di

questi accordi sulle industrie e sull'economia dell'UE, le conseguenze di ogni proposta di

accordo per l'UE vengono analizzate una volta conclusi i negoziati; inoltre, prima

dell'adozione delle direttive di negoziato, viene effettuata una valutazione d'impatto ex ante e

30 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:094:0002:0011:IT:PDF.

31 Regolamento (CE) n. 1013/2006.

32 COM(2008) 699 e COM(2011) 25.

437

nel corso dei negoziati commerciali viene svolta una valutazione d'impatto riferita alla

sostenibilità.

**Per il settore sono importanti le informazioni statistiche**, che consentono un'analisi rapida

dell'andamento sempre più volatile delle importazioni di acciaio e l'adozione delle iniziative

necessarie a partire da una solida base di dati.

L'ipotesi di un incremento delle importazioni è più probabile laddove la sovracapacità

produttiva dovesse ancora continuare ad aumentare, così da incoraggiare il ricorso alle

**sovvenzioni e al dumping** per impiegare l'eccesso di capacità produttiva a livello mondiale.

Fino alla fine del 2012 un sistema di licenze automatiche (vigilanza preventiva)33 ha fornito

informazioni tempestive sulle future importazioni di acciaio. Scaduto il sistema di licenze

automatiche, l'UE resterà vigile e proseguirà un attento monitoraggio delle importazioni dai

paesi terzi attraverso lo specifico sistema "Sorveglianza 2"34. Il monitoraggio delle

importazioni siderurgiche è effettuato anche da diversi partner commerciali dell'UE, alcuni

dei quali, come gli USA, si avvalgono di un sistema analogo alle licenze automatiche.

È importante, inoltre, garantire la correttezza e la trasparenza dei mercati regolamentati

specializzati nella **negoziazione di strumenti derivati su merci,** applicando nel contempo

condizioni specifiche al fine di sostenere la liquidità, prevenire gli abusi di mercato ed evitare

l'affermarsi di posizioni distorsive del mercato. Vari atti normativi35, riguardanti i mercati dei

derivati su merci e degli strumenti finanziari, possono incidere sui produttori siderurgici.

La Commissione:

nel breve periodo

– utilizzerà – nell'ambito della sua **strategia commerciale complessiva** –

l'armamentario e i vari strumenti di politica commerciale di cui dispone [ad

esempio i negoziati commerciali o i TDI] al fine di garantire l'accesso dei

produttori siderurgici europei ai mercati dei paesi terzi. In questo contesto,

– contrasterà le **pratiche commerciali sleali** nel settore dell'acciaio;

– continuerà a fornire **relazioni tempestive sull'evoluzione delle**

**importazioni di acciaio** da paesi terzi nell'UE;

– continuerà a effettuare **valutazioni d'impatto ex-ante degli ALS in**

**programma** prima dell'adozione delle relative direttive di negoziato.

Continuerà inoltre ad analizzare le conseguenze che gli ALS conclusi

33 Regolamento (UE) n. 1241/2009 della Commissione.

34 Il sistema "Sorveglianza 2" raccoglie dati estratti direttamente dalle dichiarazioni doganali di

importazione. Questi dati comprendono il numero di riferimento della dichiarazione doganale, la natura

delle merci, l'origine, il volume, il valore e la data di accettazione da parte dell'amministrazione

doganale (data effettiva di importazione). I dati vengono trasmessi giornalmente dai sistemi centrali

delle amministrazioni doganali degli Stati membri dell'UE. Il sistema si basa sull'articolo 308 *quinquies*

delle disposizioni d'applicazione del codice doganale [regolamento (CE) n. 2454/93].

35 Proposta di regolamento sui mercati degli strumenti finanziari [COM (2011) 652], regolamento (UE)

n. 648/2012 sulle infrastrutture del mercato europeo, direttiva 2003/6/CE sugli abusi di mercato,

modificata dalle direttive 2008/26/CE e 2010/78/UE. La direttiva sugli abusi di mercato è attualmente

in fase di revisione: cfr. COM (2011) 654 e la proposta di regolamento sugli abusi di mercato

[COM (2011) 651].

438

hanno per l'UE prima della loro firma;

– effettuerà il monitoraggio dei **mercati dei rottami**. Data la ridotta quantità di

CO2 che la produzione europea di rottami comporta, sono ipotizzabili misure

non discriminatorie motivate da ragioni ambientali, eventualmente per far

fronte alla rilocalizzazione delle emissioni di CO2 in paesi non appartenenti

all'UE, purché tali misure non determinino, direttamente o indirettamente,

restrizioni all'esportazione;

– presenterà una proposta legislativa **sulle ispezioni e sui controlli sulle**

**spedizioni di rifiuti;**

– prenderà in considerazione **l'inclusione del carbone da coke**, oltre a quella di

altri elementi indispensabili per la produzione di acciaio, nell'elenco delle

**materie prime essenziali**;

– si impegnerà a fianco dei principali paesi terzi produttori per avere una **visione**

**d'insieme del settore** e delle sue tendenze e mettere a punto approcci comuni

per affrontare le sfide che attendono il settore a livello mondiale;

a lungo termine

– proseguirà l'attuazione del suo **programma di liberalizzazione degli scambi**

attraverso il negoziato di accordi di libero scambio, con l'obiettivo di

conseguire l'eliminazione o una riduzione significativa degli ostacoli tariffari e

non tariffari sui mercati dei paesi terzi e garantire un accesso sostenibile

dell'industria dell'UE alle materie prime. Perseguirà inoltre una più ampia

promozione di norme internazionali per i prodotti siderurgici;

– continuerà a collaborare con il Consiglio e il Parlamento europeo, nel contesto

dell'**ammodernamento dei TDI**, in vista di un rapido aggiornamento dei

regolamenti antidumping e antisovvenzioni di base. Queste modifiche

dovrebbero consentire, tra l'altro, l'istituzione di dazi più elevati (scostamento

dalla "regola del dazio inferiore") sulle importazioni da paesi che utilizzano

sovvenzioni sleali e creano distorsioni strutturali sui loro mercati delle materie

prime, e dovrebbero offrire inoltre strumenti più efficaci per le inchieste

d'ufficio qualora sussista il rischio di ritorsione nei confronti dell'industria UE

interessata.

**3.4 Politica energetica e politiche in materia di clima, di efficienza energetica e di**

**efficienza nell'impiego delle risorse per promuovere la competitività**

*Approvvigionamenti energetici e prezzi dell'energia accessibili*

Analogamente a quanto avviene per altre industrie ad alta intensità energetica, i costi

dell'energia sono uno dei principali fattori determinanti della competitività del settore

siderurgico europeo. Secondo le stime dell'industria siderurgica, **i costi energetici**

**rappresentano**, a seconda del segmento della catena del valore, **fino al 40% del totale dei**

**costi operativi**36. **L'industria europea deve far fronte a costi energetici più elevati** rispetto

36 Ecorys Study on European Energy-Intensive Industries – The Usefulness of Estimating Sectoral Price

Elasticities (Studio Ecorys sulle industrie europee ad alta intensità energetica – L'utilità di una

valutazione dell'elasticità settoriale dei prezzi).

439

a quelli sostenuti dalla maggior parte dei suoi concorrenti internazionali – una tendenza

accentuatasi negli ultimi anni a causa della dinamica dell'andamento dei prezzi.

Le principali fonti energetiche dell'industria siderurgica sono l'energia elettrica e il carbone da

coke e su entrambi questi fronti si registrano pressioni. Nonostante un calo recente, **il prezzo**

**del carbone da coke è notevolmente aumentato negli ultimi anni**37. In media, i **prezzi**

**dell'energia elettrica per i consumatori finali** industriali dell'UE sono il **doppio rispetto a**

**quelli statunitensi**38 e di gran lunga **superiori a quelli della maggior parte degli altri paesi**

**OCSE** (escluso il Giappone) e di molte grandi economie in via di sviluppo. Tra il 2005 e il

2012 l'industria europea **ha subito aumenti medi del 38% del prezzo dell'energia elettrica**

in termini reali, mentre per gli USA e il Giappone i dati corrispondenti sono stati

rispettivamente: - 4% e +16%39. Dato che queste differenze incidono sulla struttura dei costi

delle imprese siderurgiche delle diverse parti del mondo e producono un effetto diretto sulla

competitività e sulla concorrenza a livello globale, **prezzi dell'energia competitivi a livello**

**internazionale e la sicurezza degli approvvigionamenti energetici sono essenziali per il**

futuro della siderurgia europea, se non altro in quanto importanti ai fini delle **scelte di**

**localizzazione e delle decisioni di investimento** di questa industria. Secondo l'analisi alla

base della tabella di marcia per l'energia 2050 della Commissione40, **i prezzi dell'energia**

**elettrica sono probabilmente destinati ad aumentare fino al 2030** per poi conoscere una

leggera diminuzione, secondo un andamento dovuto in larga misura alle spese per

investimenti infrastrutturali. Nel definire le future politiche nel settore dell'energia è quindi

particolarmente importante valutare il potenziale impatto sui prezzi e sui costi e individuare le

modalità per ridurre o controbilanciare gli effetti negativi sulla competitività delle industrie ad

alta intensità energetica.

Le variazioni dei prezzi dell'energia elettrica applicati ai consumatori finali e le differenze tra

paesi (anche all'interno dell'Unione) sono dovute alla complessa interazione di una serie di

fattori, quali costo dei combustibili, politica fiscale, struttura del mercato, mutati approcci

nella regolamentazione dei prezzi, differenze tra le politiche in materia di clima e di energie

rinnovabili ed evoluzione delle forme di generazione di energia elettrica. La quota delle

**energie rinnovabili nel mix energetico** incide sul prezzo dell'energia elettrica. Anche se una

quota elevata di energie rinnovabili con costi marginali bassi può esercitare una pressione al

ribasso sui prezzi all'ingrosso, l'impatto derivante dall'espansione di queste fonti energetiche

sui prezzi applicati al consumatore finale può essere negativo nel breve-medio termine in

conseguenza dei prelievi a favore delle fonti rinnovabili imposti dagli Stati membri. È

importante quindi che **il costo delle energie rinnovabili cali e che i regimi nazionali di**

**sostegno siano efficaci sotto il profilo dei costi**. Imposte, tariffe e prelievi stabiliti dagli Stati

membri rappresentano una quota considerevole e, in molti casi, crescente dei prezzi applicati

ai consumatori finali. Ad oggi, in alcuni Stati membri l'industria siderurgica e altre industrie

ad alta intensità energetica usufruiscono di riduzioni o esenzioni in rapporto a tali imposte,

diritti e prelievi.

Un altro problema sono gli **aumenti dei prezzi dell'energia elettrica legati al sistema di**

**scambio di quote di emissione (ETS)**. Il contenimento di questi costi è tuttavia possibile: in

presenza di determinate condizioni, gli orientamenti UE relativi all'applicazione delle norme

37 I prezzi del carbone da coke sono passati da 170 USD la tonnellata nel 2009 a 290 USD nel 2011.

38 Agenzia internazionale dell'energia, statistiche trimestrali, secondo trimestre 2012.

39 AIE: indice: 2005 = 100, *Energy prices and taxes* (Prezzi e fiscalità dell'energia), statistiche trimestrali,

quarto trimestre 2012. I dati europei riguardano soltanto i paesi membri dell'OCSE.

40 COM(2011) 885.

440

in materia di aiuti di Stato41 ne consentono la compensazione per impedire la rilocalizzazione

delle emissioni di CO2.

Il graduale **completamento del mercato interno dell'energia** ha contribuito a contenere i

prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica e stimolerà la concorrenza, ad esempio attraverso

l'eliminazione degli ostacoli all'ingresso sul mercato e degli ostacoli normativi, ma la sua

realizzazione dipende anche dall'ampliamento della capacità dell'infrastruttura energetica

transfrontaliera e transeuropea42. Ai fini del funzionamento del mercato interno dell'energia

occorre la **piena attuazione del terzo pacchetto energia**43 da parte degli Stati membri. Altri

fattori importanti che concorrono a garantire costi e prezzi competitivi dell'energia in Europa

sono: il proseguimento del sostegno alla ricerca e all'innovazione nel campo delle **tecnologie**

**energetiche** attraverso il programma Orizzonte 2020 attualmente allo stato di proposta (in

particolare qualora tali tecnologie siano in grado di promuovere l'efficienza energetica, che

può svolgere un ruolo di rilievo nel compensare il divario dei prezzi dell'energia)44 e il

proseguimento degli sforzi intesi a diversificare le fonti di approvvigionamento, le rotte e i

paesi di approvvigionamento del gas. Nel medio-lungo periodo un impatto positivo sui prezzi

dell'energia può derivare anche dallo sviluppo, in modo efficiente rispetto ai costi, delle

risorse energetiche endogene, siano esse le fonti rinnovabili, il carbone associato alle

tecnologie CCS o i combustibili fossili convenzionali e non convenzionali.

Le industrie ad alta intensità energetica sono ad alta intensità di capitale, con un ciclo di vita

medio degli investimenti della durata compresa tra 20 e 30 anni: per questo devono poter

**prevedere i costi energetici in modo da contenere i rischi di investimento**. **I contratti a**

**lungo termine per la fornitura di energia elettrica** tra fornitori e clienti forniscono questa

certezza di programmazione e sono ammessi dalle regole UE in materia di concorrenza. È

solo in presenza di determinate condizioni specifiche che tali contratti possono precludere la

concorrenza in violazione del trattato45. Tale preclusione si verifica normalmente soltanto in

relazione ai fornitori dominanti o si produce quale effetto cumulativo derivante dal

comportamento simile di una serie di fornitori. Decisioni assunte in passato dalla

Commissione46, pur ammettendo una diversa durata e scadenza per singoli contratti,

impongono che ogni anno vengano rimessi sul mercato volumi significativi di elettricità per la

contrattazione con fornitori alternativi. Qualora la prassi decisionale della Commissione non

consentisse di valutare con sufficiente chiarezza tali contratti sotto il profilo della

concorrenza, la Commissione è pronta a pubblicare una lettera di orientamento, ai sensi della

comunicazione della Commissione in materia47, purché siano rispettate le condizioni stabilite

in tale comunicazione.

Il **Consiglio europeo del 22 maggio 2013** ha riconosciuto che occorre far fronte all'impatto

degli elevati prezzi e costi dell'energia e la Commissione darà seguito a tali conclusioni del

Consiglio48. Il **monitoraggio puntuale dei costi energetici** e del loro impatto sull'industria

41 2009/C 235/04.

42 COM(2011) 676.

43 Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE e regolamenti (CE) nn. 713/2009, 714/2009 e 715/2009.

44 COM (2011) 808 definitivo.

45 Articolo 101 e/o articolo 102 del TFUE.

46 Caso COMP/39.386 – contratti a lungo termine, Francia (GU C 133 del 22.5.2010, pagg. 5–6) e caso

COMP/B-1/37.966 – Distrigas (GU C 9 del 15.1.2008, pag. 8).

47 Comunicazione della Commissione sull'orientamento informale per questioni nuove relative agli

articoli 81 e 82 del Trattato CE, sollevate da casi individuali (lettere di orientamento) (GU C 101 del

27.4.2004, pag. 78).

48 EUCO 75/1/12 del 23 maggio 2013.

441

riguarderà le varie componenti di costo dei prezzi dell'energia e la loro evoluzione nel tempo,

il confronto tra i prezzi dell'UE e quelli di altre importanti regioni produttrici di acciaio,

compresi i dati relativi alle misure correttive, quali esenzioni e agevolazioni fiscali.

Nel rispetto di un risanamento di bilancio diversificato, la Commissione europea raccomanda

che gli **aggiustamenti di bilancio** siano più **favorevoli alla crescita** sia sul versante delle

entrate che su quello della spesa. Quanto allo spostamento del carico fiscale verso le imposte

ambientali, queste ultime possono incentivare lo sviluppo di nuove tecnologie, l'uso efficiente

delle risorse e la creazione di posti di lavoro "verdi", ma occorre anche monitorare l'incidenza

degli **elevati prezzi dell'energia** sulle famiglie e sulla competitività, anche per quanto

riguarda le industrie ad alta intensità energetica, per poter prendere le decisioni future in base

a elementi concreti49.

*Affrontare le questioni connesse alla politica in materia di clima*

L'industria siderurgica costituisce una delle principali fonti di emissioni di CO2

50 oltre a

essere un settore ritenuto esposto a **rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO2**. In

considerazione di questo rischio, all'industria siderurgica saranno, in linea di massima,

assegnate quote di emissioni a titolo gratuito pari al 100% del valore dei parametri di

riferimento. Conformemente agli orientamenti relativi agli aiuti di Stato nell'ambito del

sistema ETS, questo comparto può ricevere una compensazione finanziaria dal

1º gennaio 2013 al 31 dicembre 2020, nell'ambito della terza fase del sistema ETS.

Come riconosce il Libro verde della Commissione "Un quadro per le politiche dell'energia e

del clima all'orizzonte 2030"51, le politiche dell'energia e del clima devono essere attuate in

modo efficace sotto il profilo dei costi, prevedibile e coerente. Il quadro normativo deve

essere trasparente e stabile al fine di garantire che vengano effettuati gli investimenti a lungo

termine indispensabili per il rinnovamento della base industriale europea, soprattutto per

quanto concerne le industrie ad alta intensità di capitale caratterizzate da tempi di

investimento lunghi (20-30 anni). La politica post-2020 dell'UE in materia di clima esaminerà

come tenere conto al meglio dei limiti, degli ostacoli e delle opportunità di natura tecnologica,

degli effetti dei relativi costi sulla competitività, degli impegni e del livello di ambizione dei

paesi non appartenenti all'UE.

L'UE genera solo l'11% delle emissioni di gas a effetto serra a livello mondiale e la

percentuale è in calo. Per questo motivo per fare fronte al problema dei cambiamenti climatici

è necessario un **intervento efficace a livello internazionale**. Ai fini del conseguimento

dell'obiettivo, è fondamentale che tutte le grandi economie e tutti i settori partecipino in modo

paragonabile, equo, trasparente e verificabile. Occorrono impegni rafforzati e sistemi

efficienti di monitoraggio, rendicontazione e verifica per garantire la trasparenza del futuro

accordo internazionale sui cambiamenti climatici; inoltre sono essenziali norme riconosciute a

livello internazionale per migliorare la competitività industriale dell'UE. È importante

individuare le modalità di **finanziamento degli obiettivi climatici**. La tabella di marcia verso

un'economia a basse emissioni di carbonio ha riconosciuto la necessità di ulteriori

49 Comunicazione della Commissione "Semestre europeo 2013: Raccomandazioni specifiche per paese –

Far uscire l'Europa dalla crisi", COM (2013) 350.

50 Secondo le stime, tra il 4 e il 7% delle emissioni di CO2 di origine antropica è prodotto da questa

industria nell'UE-27, che ha in media generato 252,5 milioni di tonnellate di emissioni di CO2 nel

periodo dal 2005 al 2008.

51 COM (2013) 169 final.

442

investimenti per il raggiungimento di nuovi traguardi52. Dato che con le tecnologie

attualmente in uso il livello di emissioni di CO2 degli impianti siderurgici più efficienti

dell'UE è prossimo ai limiti fisici, in una prospettiva post-2035 occorrerebbe utilizzare su

vasta scala impianti e processi industriali più avanzati.

Una soluzione di **finanziamento innovativo** consisterebbe nell'utilizzare una parte dei

proventi derivanti dall'asta delle quote di emissioni nell'ambito del sistema ETS per

contribuire al finanziamento di obiettivi climatici, compreso l'eventuale sviluppo di nuove

tecnologie a basse emissioni di carbonio in tutti i settori industriali interessati. Dal 2013 oltre

il 40% del numero totale delle quote nell'ambito del sistema ETS dell'UE sarà messo all'asta e

aumenterà con un incremento lineare fino a raggiungere il 100% entro il 2027.

L'UE è impegnata ad affrontare i **problemi di competitività legati alle sue politiche in**

**materia di cambiamenti climatici.** In assenza di condizioni di parità per quanto attiene alla

politica in materia di cambiamenti climatici, i produttori siderurgici concorrenti dei paesi terzi

godono di un vantaggio concorrenziale sleale che provoca una distorsione del **mercato**

**mondiale** dell'acciaio e limita gli investimenti futuri nell'UE, con conseguente possibile

rilocalizzazione delle emissioni di CO2.

*Garantire la comparabilità a livello mondiale*

Nell'attuale competizione internazionale per la leadership industriale nel campo delle

tecnologie a basse emissioni di carbonio, la ricerca sui materiali e il controllo delle materie

prime assumono un rilievo sempre maggiore. L'acciaio è un materiale che possiede notevoli

potenzialità ai fini della transizione verso un'economia basata sulla conoscenza, efficiente

nell'impiego delle risorse e a basse emissioni di carbonio53. Ha un ruolo importante nello

sviluppo e nell'immissione sul mercato di tecnologie più efficienti (anche sotto il profilo

dell'impiego delle risorse), sicure, affidabili e a basse emissioni di carbonio. Per sostenere

l'attuazione della politica dell'UE in materia di clima e agevolare il conseguimento degli

obiettivi della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, è stato

conferito al CEN un mandato per l'elaborazione di una **norma europea** che consenta di

valutare le emissioni di gas a effetto serra nelle industrie ad alta intensità energetica. Per

quantificare in che misura impianti e settori industriali contribuiscano alla riduzione delle

emissioni occorrono metodologie trasparenti e un consenso ampio sulle procedure di

monitoraggio, rendicontazione e verifica nonché indicatori chiave di performance. Le norme

consentiranno, a termine, la convalida dei metodi di misurazione e quantificazione delle

emissioni di processo di gas a effetto serra, renderanno comparabile le prestazioni degli

impianti su scala globale e permetteranno di valutare le potenzialità di miglioramento.

*Il contributo dell'industria siderurgica al conseguimento degli obiettivi in materia di clima e*

*di efficienza nell'impiego delle risorse*

In tutta una serie di applicazioni l'acciaio contribuisce alla riduzione delle emissioni di CO2 e

al risparmio energetico, ad esempio nei settori automobilistico, della cantieristica, delle

costruzioni, dei macchinari, dei beni per la casa, dei dispositivi medici e delle pale eoliche.

Uno studio recente54 confronta i risparmi di CO2 realizzati grazie ad applicazioni siderurgiche

52 COM(2011)112 definitivo.

53 Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Materials Roadmap Enabling Low Carbon Energy

Technologies" (Materiali per tecnologie energetiche a bassa emissione di CO2: una tabella di marcia)

[SEC(2011)1609].

54 Cfr. Boston Consulting Group.

443

innovative, quali ad esempio centrali elettriche più efficienti, turbine eoliche o veicoli più

leggeri, con le emissioni di CO2 derivanti dalla produzione di acciaio e dimostra che, nel caso

della Germania, le potenzialità di risparmio legate all'uso dell'acciaio sono superiori alle

emissioni che la produzione di acciaio comporta. L'**acciaio è completamente riciclabile**

senza perdere qualità. I sottoprodotti della produzione dell'acciaio (ad esempio le scorie)

vengono utilizzati quasi completamente. In relazione all'iniziativa faro, nell'ambito della

strategia Europa 2020, per un impiego efficiente delle risorse55, l'industria siderurgica si trova

pertanto in una posizione favorevole che le consente di trarre beneficio dalla maggiore

attenzione rivolta all'**approccio** "**ciclo di vita**" **(LCA)**, all'incremento dei tassi di riciclo e al

migliore impiego dei sottoprodotti.

Un altro modo per affrontare la sfida della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra

consiste nel rafforzare ulteriormente **l'attuazione di altre misure di efficienza energetica**

**nella siderurgia**. Molti impianti generano grandi quantitativi di gas e calore di scarto

utilizzabili per la produzione di energia o vapore, da impiegare a livello dell'impianto stesso

sotto forma di autoconsumo di energia o da cedere a industrie vicine o alla rete elettrica

pubblica. Questo tipo di progetti determina una riduzione delle emissioni perché consente di

sostituire altre fonti di produzione di energia, in genere quelle da combustibili fossili.

La Commissione:

nel breve periodo

per creare un **contesto normativo favorevole alla crescita sostenibile**:

– pubblicherà, nel 2013, orientamenti sui **regimi di sostegno alle energie**

**rinnovabili** utilizzati dagli Stati membri per il conseguimento degli obiettivi

per il 2020 in materia di energie rinnovabili;

– prenderà in considerazione l'adozione di una **lettera di orientamento** relativa

alla valutazione sotto il profilo della concorrenza dei **contratti a lungo**

**termine per la fornitura di energia elettrica**, laddove emergano

problematiche nuove o irrisolte;

– condurrà **un'analisi della composizione e dei fattori determinanti dei prezzi**

**dell'energia** e dei suoi costi negli Stati membri, riservando particolare

attenzione all'impatto sulle famiglie, sulle PMI e sulle industrie ad alta intensità

energetica e valutando più in generale la competitività dell'UE rispetto alle sue

controparti economiche mondiali, in vista del **dibattito al Consiglio europeo**

**del febbraio 2014**. Riferirà in merito ai prezzi dell'energia elettrica,

componenti di prezzo incluse (ad es. componente energetica, prelievi e tariffe,

imposte), applicati al consumatore finale industriale negli Stati membri dell'UE

e in altre importanti economie;

– analizzerà l'**impatto del sistema ETS sui prezzi dell'energia elettrica** nell'UE

ed esaminerà, nel contesto delle discussioni sulla politica in materia di clima

all'orizzonte 2030, la necessità di misure per affrontare il rischio di

55 COM(2011) 21.

444

**rilocalizzazione delle emissioni di CO2** in settori specifici;

– elaborerà proposte per il **quadro della politica del clima dell'UE**

**all'orizzonte 2030** secondo un'impostazione che tenga pienamente conto

dell'efficienza sotto il profilo dei costi e dei potenziali effetti sui costi

industriali. Fermo restando l'esito della consultazione pubblica avviata

mediante il Libro verde "Un quadro per le politiche dell'energia e del clima

all'orizzonte 2030", la messa a punto della politica del clima all'orizzonte 2030

cercherà di tener conto, tra l'altro, della competitività internazionale

dell'industria europea, delle specificità di alcune industrie, dei progressi dei

negoziati globali in materia di cambiamenti climatici e della valutazione di

tutte le emissioni di CO2 nell'UE;

– farà in modo che la valutazione del rischio di **rilocalizzazione delle emissioni**

**di CO2** effettuata nel contesto del nuovo elenco dei settori ritenuti esposti a

rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO2 sia effettuata in modo aperto

e trasparente, in conformità dei requisiti della direttiva ETS e tenga conto delle

specificità di alcune industrie e dell'impatto dei costi dell'energia elettrica sulla

competitività di queste ultime;

– a breve proporrà di aggiungere la lavorazione di determinati prodotti in ferro

forgiato all'elenco dei settori ritenuti esposti a rischio di rilocalizzazione delle

emissioni di CO2 a causa dei costi diretti;

– promuoverà le **migliori pratiche in materia di efficienza energetica** sulla

base dei risultati di audit energetici (che le imprese dovranno effettuare

conformemente alla direttiva sull'efficienza energetica56) e di studi europei e

internazionali;

– promuoverà gli **investimenti nel settore dell'efficienza energetica** [nuove

caldaie per la produzione di energia termica, recupero del gas di acciaieria,

turboespansori (TRT), recupero del calore di scarto];

– prenderà in esame **specifiche di ecoprogettazione** riguardanti la riciclabilità e

lo smaltimento che rendano più facile separare l**'**acciaio riciclabile dai prodotti

che lo contengono;

per promuovere l'**innovazione**:

– terrà conto dell'industria siderurgica nelle **attività di RSI e dimostrazione e**

**nelle misure per l'introduzione e l'adozione commerciale** di prodotti,

tecnologie e soluzioni efficienti sotto il profilo energetico, in modo da dare

attuazione alla direttiva sull'efficienza energetica e ad altre politiche e atti

normativi in tale ambito;

– valuterà come i **proventi derivanti dal sistema ETS possano essere assegnati**

e utilizzati per finanziare obiettivi climatici, tra cui l'introduzione di tecnologie

nuove e innovative nelle industrie ad alta intensità energetica;

nel medio-lungo periodo

56 Direttiva 2012/27/UE.

445

per creare un **contesto normativo favorevole alla crescita sostenibile**:

– proseguirà i negoziati per la conclusione di un **accordo internazionale**

**vincolante sui cambiamenti climatici entro il 2015** in modo da garantire

impegni adeguati da parte di tutti, in particolare delle principali economie,

tenendo conto delle rispettive responsabilità e capacità e garantendo nel

contempo trasparenza e obbligo di rendicontazione, nel quadro di un valido

sistema di controllo della conformità e dell'applicazione;

– inviterà il comitato europeo di normalizzazione a completare il più rapidamente

possibile le **norme per la valutazione delle emissioni di gas a effetto serra**

nei settori ad elevata intensità energetica;

– continuerà a impegnarsi nello **sviluppo della metodologia basata**

**sull**'**approccio** "**ciclo di vita**" **(LCA)** in modo che si tenga maggiormente

conto della riciclabilità dei materiali;

– considererà la valutazione LCA nelle catene del valore e la **riciclabilità dei**

**materiali** e **integrerà la riciclabilità dei materiali** nelle proposte e nelle

strategie di intervento pertinenti;

per **diversificare l'approvvigionamento**:

– fisserà le condizioni per un futuro sfruttamento ecocompatibile delle **risorse**

interne **di gas di origine fossile,** convenzionali e non convenzionali, poiché ciò

potrebbe contribuire a ridurre i prezzi dell'energia nell'UE e la dipendenza dalle

importazioni.

La Commissione invita gli Stati membri a:

– valutare, in preparazione della discussione al Consiglio europeo del

febbraio 2014 basata sulla relazione della Commissione, quale sia per **le**

**industrie ad alta intensità energetica** l'**impatto di tutte le misure nazionali**

**che incidono sul prezzo dell**'**energia, quali imposte, corrispettivi per l**'**uso**

**della rete e costi legati alla capacità, tariffe** e meccanismi di sostegno a

favore delle energie rinnovabili o di altre forme di energia;

– prendere in esame, su tali basi, le **misure idonee a ridurre il prezzo**

**dell**'**energia per le industrie ad alta intensità energetica**, nel rispetto del

risanamento di bilancio, delle regole di concorrenza e dell'integrità del mercato

interno;

– prendere in esame l'opportunità di **destinare i proventi derivanti dal sistema**

**ETS** a progetti di RSI per le industrie ad alta intensità energetica;

– intensificare gli sforzi per **ridurre il divario in termini di costi e di prezzi**

**medi dell'energia** tra l'industria dell'UE e i suoi principali concorrenti,

attraverso un rafforzamento del funzionamento del mercato e della sicurezza

degli approvvigionamenti nel settore dell'energia;

– valutare iniziative riguardanti **la produzione in comune di energia elettrica, i**

**contratti a lungo termine e le partnership**;

– scambiare le **migliori pratiche** e a condividere le informazioni.

La Commissione **valuterà l'impatto delle misure adottate** e, se necessario, adotterà ulteriori

446

raccomandazioni per ridurre al minimo i costi dell'energia sostenuti dalle industrie ad alta

intensità energetica.

**3.5 Innovazione**

I più moderni impianti siderurgici dell'UE sono prossimi ai **limiti delle possibilità**

**tecnologiche attuali** e per l'industria dell'acciaio sarà difficile riuscire a ridurre ancora, in

misura significativa, le emissioni di CO2 **senza l'introduzione di tecnologie innovative**57.

Occorreranno ancora diversi anni prima di ulteriori innovazioni tecnologiche. In passato

potenziali tecnologie innovative sono state studiate nel quadro di una serie di progetti riuniti

sotto l'acronimo ULCOS58. La Commissione ha sostenuto ULCOS accordando finanziamenti

per un totale di 40 milioni di EUR attraverso il sesto programma quadro di R&S e il Fondo di

ricerca carbone e acciaio.

Nell'ambito di Orizzonte 2020, un sostegno specifico alle industrie di processo può essere

concesso attraverso SPIRE59, un partenariato pubblico-privato (PPP) attualmente allo stadio di

proposta. Va aggiunto che le comunicazioni "Una tabella di marcia verso un'economia

competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050"60 e "Tabella di marcia per l'energia

2050"61 riconoscono che una delle tecnologie chiave per la decarbonizzazione del settore

industriale è la **cattura e lo stoccaggio di CO2** (CCS), intendendo con ciò anche le

applicazioni CCS nei processi industriali e nella generazione di energia. Si tratta di una delle

priorità del piano strategico per le tecnologie energetiche (SET), alle quali sono riservati

un'apposita iniziativa industriale europea e un programma comune di ricerca dell'Alleanza

europea per la ricerca nel settore dell'energia (EERA). La "Materials Roadmap Enabling Low

Carbon Energy Technologies" (Materiali per tecnologie energetiche a bassa emissione di

CO2: una tabella di marcia)62 illustra l'importanza dell'acciaio per le applicazioni energetiche e

definisce quali siano le attività di ricerca e di innovazione necessarie. È quindi possibile

proporre ulteriori attività di RSI riguardanti temi già al centro della fase di R&S del progetto

ULCOS. Per il periodo di programmazione 2014-2020, i progetti di ricerca usufruiranno

anche di finanziamenti dell'ordine di circa 280 milioni di EUR concessi dal Fondo di ricerca

carbone e acciaio.

In prospettiva, è comunque evidente che sarà necessario un progetto dimostrativo su scala

industriale di produzione dell'acciaio con tecnologia CCS, progetto che probabilmente

richiederà una dotazione finanziaria maggiore di quella di un tipico progetto di RSI. In effetti,

il costo stimato dell'intero spettro di esperimenti dimostrativi legati al progetto ULCOS

ammonterebbe a oltre 500 milioni di EUR. Per la prossima fase di dimostrazione commerciale

delle tecnologie CCS applicate alla produzione siderurgica, c'è ovviamente bisogno

dell'**effetto leva di altri strumenti:** ad esempio un nuovo invito NER 300, un altro

programma energetico europeo per la ripresa o l'impiego dei Fondi strutturali.

57 Prospective scenarios on energy efficiency and CO2 emissions in the EU Iron & Steel industry

(Efficienza energetica ed emissioni di CO2 nell'industria siderurgica dell'UE: scenari futuri), CCR,

2012.

58 ULCOS: Ultra–Low Carbon Dioxide (CO2) Steelmaking (siderurgia a bassissime emissioni di CO2).

59 Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency (Processi industriali sostenibili

attraverso l'uso sostenibile delle risorse e l'efficienza Energetica).

60 COM (2011) 112 definitivo.

61 COM (2011) 885 definitivo.

62 SEC(2011) 1609.

447

Inoltre, anche laddove tali tecnologie dovessero essere disponibili, la **loro introduzione su**

**vasta scala** dipenderà dalla possibilità della loro applicazione nell'UE **a costi di produzione**

**competitivi** e dall'**accettazione da parte dei cittadini**. Le tecnologie CCS richiederanno, in

particolare, l'istituzione di adeguati meccanismi per coinvolgere negli sforzi le comunità locali

in qualità di partner e garantire un prezzo corretto del carbonio.

L'industria siderurgica europea lavora costantemente allo sviluppo di **nuovi tipi di acciaio** per

rispondere alle esigenze di applicazioni specifiche. Oggi, però, occorre – molto più che in

passato – stimolare le attività di RSI nel campo delle tecnologie di processo rispettose

dell'ambiente. Le potenzialità che nuove tecnologie e sistemi innovativi di selezione, nuovi

modelli di mercato e di business offrono per un ulteriore sviluppo del riciclaggio dei rottami

sono particolarmente promettenti in termini di rafforzamento della competitività e di

riduzione dell'impatto ambientale e delle emissioni.

Il **partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime** (EIP)63 favorisce

l'innovazione lungo tutta la catena di creazione di valore dell'acciaio, dalle fasi di prospezione

e di estrazione alla lavorazione efficiente, al riciclaggio e alla sostituzione.

L'introduzione su scala industriale delle tecnologie siderurgiche emergenti può essere

promossa utilizzando i **meccanismi finanziari della Banca europea per gli investimenti**

**(BEI)**64. Spesso i progetti nel settore siderurgico caratterizzati da un profilo di rischio più

basso possono essere ammessi ai finanziamenti a lungo termine concessi dalla BEI. I prodotti

siderurgici altamente innovativi possono essere finanziati anche dal **meccanismo di**

**finanziamento con ripartizione dei rischi** (RSFF), meccanismo di credito innovativo con

ripartizione dei rischi istituito congiuntamente dalla Commissione europea e dalla BEI per

migliorare l'accesso al finanziamento con capitale di debito per la promozione di attività ad

elevato profilo di rischio nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico, della

dimostrazione e dell'innovazione.

La Commissione:

– nel quadro di **Orizzonte 2020**, prenderà in considerazione la possibilità di accordare

un sostegno, in conformità delle norme applicabili in materia di aiuti di Stato, ai

**progetti di R&S, di dimostrazione e pilota** nel campo di nuove tecnologie più

pulite e più efficienti sotto il profilo energetico e dell'impiego delle risorse. Il

sostegno potrà essere concesso anche a partenariati pubblico-privato che soddisfino i

requisiti previsti. Sono in fase di preparazione un possibile PPP, ossia SPIRE

(Processi industriali sostenibili attraverso l'uso sostenibile delle risorse e l'efficienza

energetica) e il piano strategico per le tecnologie energetiche (SET);

– coopererà a livello internazionale a **progetti di ricerca a monte**, qualora ciò sia utile

e opportuno per migliorare la competitività europea e l'accesso al mercato;

– farà in modo che il **sostegno finanziario** privilegi maggiormente la **fase di**

**ampliamento di scala e pilota** invece che la fase di ricerca;

63 COM(2012) 82 final.

64 La BEI, istituto senza scopo di lucro, gode del rating "tripla A" assegnatole da tutte e tre le agenzie di

rating del credito e di conseguenza può raccogliere denaro sui mercati finanziari globali a tassi di

interesse estremamente favorevoli a vantaggio dei progetti selezionati.

448

– esaminerà, nel contesto del **partenariato europeo per l'innovazione concernente**

**le materie prime (EIP)** e in particolare nel quadro del suo prossimo piano strategico

di attuazione, tutte le opzioni per promuovere l'**innovazione** nell'industria

siderurgica lungo la catena del valore delle materie prime, compresa quella del

riciclaggio.

La Commissione invita gli Stati membri a:

– esaminare la necessità e la redditività di **destinare risorse finanziarie** all'istituzione

di programmi specifici volti a finanziare progetti di RSI nella siderurgia e a favorire

la creazione di cluster.

La Commissione invita la Banca europea per gli investimenti a:

– prendere in esame le **domande di finanziamento a lungo termine relative a**

**progetti siderurgici** il cui obiettivo sia garantire il rispetto delle condizioni di

autorizzazione previste dalla direttiva relativa alle emissioni industriali, sulla base

delle BAT.

**3.6 La dimensione sociale: processi di ristrutturazione e bisogni di competenze**

**Le prospettive occupazionali nel settore siderurgico sono preoccupanti e meritano ogni**

**attenzione da parte della politica**, non da ultimo in quanto in questi ultimi anni si è

registrata la perdita di 40 000 posti di lavoro a causa delle ristrutturazioni.

Ciò significa che gli Stati membri continuano a dover far fronte a gravi **sfide sociali** legate a

chiusure di impianti già intervenute o annunciate per il futuro in diverse regioni. Inoltre, se

produrre acciaio in Europa diventa sempre più difficile, anche le industrie riconducibili alla

stessa catena del valore chiuderanno o investiranno altrove.

Perché il settore conservi il suo carattere strategico per l'industria manifatturiera europea e

l'occupazione occorre adottare misure (temporanee) urgenti, a fianco di provvedimenti a

lungo termine. Sarà anche necessario mettere a punto **formule di lavoro temporanee**, che

prevedano un sostegno pubblico a favore dei lavoratori, per **non disperdere le capacità**

**professionali** e **riqualificare i lavoratori** nei periodi di bassa congiuntura, nel rispetto, se del

caso, delle norme applicabili in materia di aiuti di Stato.

Per attenuare i costi sociali del processo di **aggiustamento** e garantire che le **competenze**

**necessarie** alla futura competitività del settore non vengano disperse, ma anzi sviluppate,

possono essere mobilitati **diversi fondi e strumenti delle politiche dell'UE**. Le modalità

attuative dovrebbero privilegiare il progressivo passaggio a nuove tecniche di produzione

avanzate e a prodotti innovativi, senza con ciò escludere le necessarie ristrutturazioni. Questo

tipo di misure è particolarmente rilevante per il settore siderurgico che dovrà far fronte a

eccessi di capacità.

È fondamentale prevedere le necessità di ristrutturazione dell'industria siderurgica dell'UE per

**attenuarne gli effetti sociali negativi**. Al fine di ridurre al minimo l'impatto sociale, è

opportuno diffondere e promuovere le buone pratiche in materia di formazione e di

riqualificazione a livello aziendale.

Per questo è ancora più importante che tutte le parti interessate affrontino le **difficoltà**

**cicliche** adottando misure temporanee intese a salvaguardare la produzione e l'occupazione

nel lungo periodo e a limitare la riduzione della capacità alla sovracapacità strutturale

riconosciuta. La siderurgia europea ha già adottato misure di aggiustamento smantellando

449

oltre 30 milioni di tonnellate di capacità produttiva, 20 delle quali attraverso un

aggiustamento che può essere considerato permanente.

Contestualmente **si assiste a una trasformazione senza precedenti della forza lavoro del**

**settore dell'acciaio**: nella maggior parte delle aziende siderurgiche europee la struttura per

età dei lavoratori è tale che più del 20% della forza lavoro effettiva uscirà dal settore nel

periodo 2005-2015 e **quasi il 30% uscirà entro il 2025**. Occorre quindi che il comparto sia in

grado di attrarre talenti giovani e creativi.

Servono iniziative speciali in modo che **scienziati e manager altamente qualificati** facciano

progredire l'industria siderurgica europea e garantiscano nuove fonti di vantaggio

competitivo.

I **Fondi strutturali** possono contribuire ad accompagnare i processi di ristrutturazione del

settore e a stimolare l'innovazione, la crescita intelligente e la specializzazione intelligente. In

questo contesto di cambiamento e di processi di ristrutturazione profondi, sarebbe opportuno

sfruttare appieno il **Fondo sociale europeo** (FSE) e il **Fondo europeo di adeguamento alla**

**globalizzazione** (FEG) per sostenere la riqualificazione e l'aggiornamento degli addetti del

settore e agevolare una rapida e positiva ricollocazione professionale di coloro che rischiano

di essere dichiarati in esubero. Con una programmazione nazionale e/o regionale adeguata, il

FSE può svolgere questo ruolo in modo proattivo su basi permanenti e molto in anticipo

rispetto a specifici interventi di ristrutturazione, così da attenuarne preventivamente i

successivi effetti. Il FEG può integrare il sostegno attraverso misure attive del mercato del

lavoro a favore dei lavoratori in esubero.

In base alle norme UE in materia di aiuti di Stato, il settore siderurgico può usufruire di varie

**categorie di aiuti di Stato** che concorrono al conseguimento degli obiettivi della strategia

Europa 2020: aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, aiuti alla formazione e

all'occupazione e aiuti volti a promuovere la tutela dell'ambiente. Il settore siderurgico ha, ad

esempio, già usufruito di esenzioni da tasse ambientali e sull'energia a livello nazionale, di

aiuti di Stato per misure di efficienza energetica e di aiuti a favore di investimenti che vanno

al di là di quanto richiesto da norme cogenti dell'UE. Si riconosce inoltre che la siderurgia è

uno dei settori a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO2 e per il periodo 2013-2020

gli Stati membri possono, come in precedenza illustrato, contenere l'effetto che l'aumento dei

prezzi dell'energia elettrica indotto dal sistema ETS avrà sulla competitività del settore.

La Commissione:

nel breve periodo

– promuoverà l'occupazione dei giovani nel settore mediante il potenziamento dei

programmi di apprendistato e procedure di selezione del personale **che guardino ai**

**giovani**;

– incoraggerà l'istituzione di un **Consiglio europeo delle competenze** per l'industria

dell'acciaio, che riunisca le organizzazioni nazionali attualmente operanti nel campo

dello sviluppo delle competenze e dell'occupazione in ambito siderurgico. Di questo

Consiglio possono far parte, a seconda della disponibilità e delle capacità delle

organizzazioni del settore, rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori a

livello europeo e nazionale e le organizzazioni dei soggetti erogatori di istruzione e

450

formazione;

– sosterrà, attraverso il programma Erasmus per tutti65, le "**alleanze delle abilità**

**settoriali**" che, sulla base dei dati relativi ai bisogni di competenze e alla loro

evoluzione, si impegneranno nell'**elaborazione e realizzazione di percorsi**

**formativi e metodi comuni**, compreso in particolare l'apprendimento basato sul

lavoro, attraverso i quali i discenti acquisiscono le competenze richieste dal mercato

del lavoro in un settore specifico, quale quello dell'industria siderurgica;

– sosterrà le **politiche di formazione attiva** e di **apprendimento permanente** anche

per quanto riguarda le competenze che attengono al risparmio energetico, attraverso

la formazione di auditor energetici e di manager dell'energia;

– varerà (su espressa richiesta dei sindacati e/o delle autorità nazionali) **una taskforce**

**interservizi**66 che studierà e seguirà i principali casi di chiusura o

ridimensionamento di impianti siderurgici, al fine di **razionalizzare l'utilizzo dei**

**pertinenti fondi UE** in tali specifiche fattispecie;

– presenterà un **quadro di qualità per l'anticipazione dei processi di cambiamento**

**e ristrutturazione**, con il quale definirà le migliori pratiche in questo campo che

tutte le parti interessate saranno chiamate ad attuare;

– garantirà che **la concessione dei fondi UE**, nell'ambito di Orizzonte 2020 e dei

Fondi strutturali, segua il principio di specializzazione intelligente delle regioni e

tenga conto della **sostenibilità degli investimenti in termini di conservazione e**

**creazione di posti di lavoro** in una regione specifica,

– continuerà ad applicare le norme di cofinanziamento e la **riduzione del contributo**

**proprio ai Fondi strutturali** previste per i paesi beneficiari dei programmi.

La Commissione invita gli Stati membri a:

– esaminare la possibilità di utilizzare, insieme alle autorità regionali, il Fondo sociale

europeo (FSE) per la **riqualificazione e la riconversione dei lavoratori**, anche

attraverso l'istituzione di una specifica misura di finanziamento per il settore

siderurgico;

– studiare la possibilità di utilizzare, insieme alle autorità regionali, i **Fondi**

**strutturali** nel prossimo periodo di programmazione nella prospettiva di attenuare

l'impatto sociale dei processi di ristrutturazione nel settore siderurgico;

– concludere i negoziati in corso relativi alla proposta di regolamento sul **Fondo**

**europeo di adeguamento alla globalizzazione** (FEG) per il periodo di

programmazione 2014-202067 e a richiederne l'intervento;

– facilitare il **dialogo tra le parti sociali** finalizzato al raggiungimento di un accordo

su interventi temporanei a salvaguardia dei posti di lavoro, quali l'eventuale

introduzione di **regimi di lavoro flessibile**, in particolare per far fronte ad

aggiustamenti ciclici.

La Commissione invita le imprese a:

65 COM (2011) 787 definitivo.

66 COM (2005) 120 definitivo.

67 COM(2011) 608.

451

– svolgere un ruolo attivo per **ovviare allo squilibrio tra domanda e offerta di**

**competenze** e alle carenze di competenze;

– continuare il necessario **adeguamento** conformemente alle migliori pratiche in

materia di anticipazione dei processi di cambiamento e ristrutturazione, anche

attraverso il dialogo sociale e un adeguato coinvolgimento delle parti interessate a

livello regionale;

– esaminare i **bisogni di ristrutturazione** e i possibili **aggiustamenti della capacità**

**produttiva** in funzione della futura domanda di settori chiave, tenendo conto della

necessità di affrontare in modo diverso le tendenze strutturali e cicliche;

– **collaborare con le altre parti interessate**, in particolare le autorità nazionali e

regionali, in modo da garantire che la **sovracapacità** ciclica sia affrontata mediante

**misure temporanee finanziate con fondi pubblici** che salvaguardino l'occupazione

nel lungo periodo.

**4. CONCLUSIONI**

Come illustra la presente comunicazione, la visione delineata dall'UE nella prospettiva

temporale del 2030-2050 prevede strategie e percorsi per la transizione dell'economia europea

verso un sistema energetico globale sostenibile ed efficiente: in questa visione si inseriscono il

rinnovo dei mezzi di trasporti e l'istituzione di un sistema di gestione intelligente dei trasporti,

nonché l'ammodernamento di tutti gli edifici e la loro integrazione in reti elettriche

intelligenti.

Questa visione richiede un uso intensivo di materiali avanzati quali l'acciaio: condizione

imprescindibile per attuarla con successo è disporre di un approvvigionamento congruo sotto

il profilo quantitativo, qualitativo e dei prezzi. Soltanto il corretto quadro politico e

normativo, associato a un intervento mirato della Commissione, degli Stati membri e

dell'industria del settore potrà aiutare la siderurgia a superare le difficoltà, diventare più

competitiva e fabbricare i prodotti siderurgici innovativi necessari per mantenere e

conquistare quote di mercato.

Dal dibattito costruttivo sull'acciaio sono emerse l'utilità e la necessità di continuare il dialogo

tra i principali soggetti interessati di questo settore industriale strategico. La Commissione

propone pertanto la formale istituzione di un **gruppo di alto livello sull'acciaio**, processo

questo che comporterebbe lo svolgimento di una riunione ad alto livello su base annua. Il suo

obiettivo principale sarebbe quello di porsi come piattaforma europea di informazione

reciproca, dialogo e scambio delle migliori pratiche. Il gruppo di alto livello dovrebbe, in

generale, facilitare e sostenere gli sforzi che il settore siderurgico europeo compie per

mantenere e migliorare la sua capacità di competere sul mercato globale.

Entro dodici mesi dall**'**adozione, la Commissione valuterà come l**'**attuazione del piano

d'azione abbia inciso sulla competitività dell'industria siderurgica e, se necessario, formulerà

ulteriori raccomandazioni e orientamenti.

452

Ultimi dossier

del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

27 Dossier Verso la decima Commissione antimafia

28 Dossier Disegno di legge A.S. n. 783 Conversione in legge del decreto-legge 4 giugno

2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva

2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla

prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione

avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di

coesione sociale - Sintesi per l'Aula

29 Documentazione di base Documentazione in materia di violenza contro le donne

30 Dossier Disegno di legge A.S. n. 587 Delega al Governo per il recepimento delle

direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di

delegazione europea 2013 - Sintesi per l’Aula

31 Dossier Disegno di legge A.S. n. 588 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi

derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013

Sintesi per l'Aula

32 Dossier Verso il Consiglio Europeo di dicembre 2013 sulla difesa: contributi di

*stakeholders*

Ed. provvisoria

33 Dossier Disegno di legge A.S. n. 890 Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno

2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell’occupazione,

in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul

valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti

34 Dossier RIFORMA COSTITUZIONALE: il procedimento. Il disegno di legge proposto

dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. nn. 813 e 343-A)

35 Dossier Disegno di legge A.S. n. 896 "Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio

2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena"

36/I Dossier Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti - Parte I: i Paesi

37 Documentazione di base Raccolta di documentazione per l'esame parlamentare dell'Atto Senato n. 925,

recante delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e

disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e

nei confronti degli irreperibili

38 Dossier Atto del Governo n. 16 Schema di decreto legislativo recante disposizioni

integrative e correttive del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204, in materia

di controllo della acquisizione e detenzione di armi

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet,

all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di

documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Senato della Repubblica

www.senato.it