



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

Rapporto

**del 2 luglio 2013 del Garante
dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per
l'ILVA di Taranto**

--oo0oo--



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

1. Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'ILVA di Taranto è stato istituito con la legge n. 231 del 2012 di conversione, 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* (cd. *legge istitutiva*).

Il Garante è stato nominato con decreto del 16 gennaio 2013 del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione dell' 11 gennaio 2013, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro della salute.

Compito del Garante è quello di vigilare sull'attuazione delle disposizioni della legge, promuovendo, altresì, anche in accordo con le istituzioni locali, iniziative di informazione e consultazione, finalizzate ad assicurare, in materia ambientale, la massima trasparenza per i cittadini, in conformità della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 (resa esecutiva con legge 16 marzo 2001, n. 108).

Il Garante – che si avvale della collaborazione dell' Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale con il supporto delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente – sentendo le rappresentanze dei lavoratori, deve segnalare, al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri dell'ambiente e della salute, le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione delle misure contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale riesaminata, rilasciata il 26 ottobre 2012 alla società Ilva S.p.A., proponendo le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione.

L'attività svolta dal Garante e le criticità e le inadempienze riscontrate costituiscono parte integrante della relazione semestrale che il Ministro dell'ambiente deve svolgere dinanzi al Parlamento – ai sensi del comma 5



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

dell'articolo 1 della legge istitutiva – circa l'ottemperanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell'autorizzazione integrale ambientale.

A tal fine, ai sensi del sesto comma dell'articolo 5 della citata legge, vengono sottoposte alla cortese attenzione del signor Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare le considerazioni seguenti.

2. Sembra opportuno premettere che, sin dall'inizio dell'attività, è stato predisposto – con il supporto tecnico dell'Ispra – il sito *web Garante Aia Ilva* per legare in visione unitaria i compiti dell'organo di nuova istituzione che, come si è visto - sono di vigilanza e di informazione, con l'obiettivo di dare la massima trasparenza alla attività ed agli interventi di tutti gli attori, protagonisti e comparse di questa veramente drammatica vicenda.

Questo sito ha avuto una larga diffusione, essendo ricercabile sui portali *web* di varie amministrazioni: da quello dei comuni di Taranto e Statte, a quelli dell'Asl Taranto e dell'Arpa Puglia; da quello della Presidenza del Consiglio, a quello del Ministero dell'ambiente, delle regione Puglia e della provincia di Taranto. Esso, infine, è stato fatto proprio anche dall'Uil di Taranto.

Esso contiene allo stato migliaia di informazioni e costituisce uno strumento tecnico ed anche, sotto molti aspetti, scientifico, la cui finalità è duplice.

- i) da un lato, quella di dare, in progressione, una immagine grafica della situazione dell'attuazione delle prescrizioni: immagine, quindi, non statica, ma dinamica, tenendo conto, trimestralmente, della evoluzione della situazione, quale emerge dalle verifiche dell'Ispra;
- ii) d' altro lato – ed in parallelo – quella di dare una rappresentazione grafica dell'impatto, positivo o negativo, dello stato di attuazione delle prescrizioni sulla qualità dell'aria, controllando e confrontando, trimestralmente, i livelli delle principali sostanze nocive alla salute.

Si è inteso, in sostanza, fornire, in forma semplice ed accessibile, i dati essenziali delle verifiche, formali e sostanziali, nel loro divenire.



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'ILVA di Taranto

2.1. Per quel che concerne la verifica formale, alla sezione *AIA controlli* sono consultabili i documenti concernenti le due AIA (quella del 2011 e del 2012) e le relazioni trimestrali dell' Ilva.

In relazione a ciascuna relazione, sono consultabili i controlli effettuati da Ispra e i momenti nodali del complesso procedimento che si snoda attraverso i provvedimenti ministeriali, le contestazioni al gestore, la segnalazione del Garante sulle criticità riscontrate e che trova il suo epilogo nel rapporto al prefetto sulle violazioni accertate.

In particolare, in singole schede, sono trascritte dapprima le 94 prescrizioni dell'AIA riesaminata e, quindi, a fronte di ciascuna delle predette prescrizioni, ciò che l' Ilva asserisce, per ciascuna di esse, di aver attuato, al termine del trimestre di riferimento e, infine, la complessa tabella viene completata riportando, sempre per ogni prescrizione, i risultati della verifica Ispra.

Si susseguono, quindi, le schede informative, concernenti la segnalazione del garante, con annessa nota tecnica dell' Ispra, le diffide ministeriali, gli atti di accertamento e di contestazione delle violazioni ed il rapporto al prefetto.

2.2. Per quel che concerne la verifica sostanziale, i risultati concreti dello sviluppo, positivo o negativo, della verifica formale non sono, allo stato, del tutto soddisfacenti. Ciò è stato dovuto alla carenza di personale, non avendo la legge istitutiva previsto la costituzione di un ufficio del Garante.

Finora, invero, il Garante ha avuto, dalla Presidenza del consiglio, la disponibilità di due segretari esecutivi, cui è stato aggiunto, in questi giorni, un dipendente dell'amministrazione militare. Presidenza ed Ispra hanno messo a disposizione attrezzati studi, mentre a Taranto, ove il Garante non ha personale ausiliario, l' Amministrazione provinciale ha messo a disposizione uno studio.

Il lavoro è stato comunque impostato ed è in fase di avanzata realizzazione, sul sito sono, infatti, disponibili i dati sulla qualità dell'aria,



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

rilevati e comunicati dall'Ilva e dall' Arpa Puglia, compresi, per quest'ultima, i rapporti mensili da ottobre 2012 a marzo 2013 ed una analisi sulle tendenze inquinanti nel quartiere Tamburi di Taranto per il 2012.

Solo recentemente l'ARPA Puglia ha presentato il Rapporto sulla valutazione del danno sanitario e da esso si evince che più dell' 80% del rischio cancerogeno è attribuibile al benzo(a)pirene, un inquinante contenuto nelle emissioni fuggitive delle cokerie.

Ma sul portale dell' Arpa Puglia, alla sezione qualità dell'aria non sono riportati né i dati concernenti le benzo(a)pirene né quelli concernenti le diossine, pur essendo tali dati rilevati e comunicati all'Ispra.

Si è quindi deciso, all'esito anche di incontri promossi a Taranto e Bari, di estrapolare e far pubblicare sul sito, a partire dal 1° gennaio 2013 e con cadenza trimestrale, il valore medio giornaliero, su base trimestrale, del benzo (a)pirene e della diossina e delle polveri sottili pm2.5., nonché il dato concernente il numero dei giorni di superamento del valore limite giornaliero del particolato PM10.

3. Per quel che concerne il ruolo assegnatogli dalla legge, il Garante – con nota del 18 marzo u.s., indirizzata al Presidente del consiglio ed ai Ministri che ne avevano proposto la nomina – poneva una serie di problemi connessi alla individuazione dei suoi compiti ed alla susseguente sua qualificazione giuridica.

Nella nota il Garante premetteva come *non fosse suo diretto compito quello di vigilare sull'esatta osservanza delle prescrizioni impartite all'Ilva.*

Questo compito è, infatti, affidato dall' articolo 29-decies del vigente Testo unico delle leggi in materia ambientale (d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni). – disposizione espressamente fatta salva dalla legge istitutiva del garante (artt. 1,2., 1,3., 3,6.) – all' *Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).*



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

Al Garante è, invece, attribuito *l'incarico* – come dice la legge istitutiva (di conversione del decreto-legge) – *di vigilare sulla attuazione delle disposizioni del presente decreto* (art. 3.4).

E tra le *disposizioni del decreto*, vi è, quella, fondamentale, della individuazione e del successivo riscontro – nell'ambito soprattutto di quel *monitoraggio dell'esecuzione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale* che la nuova legge espressamente ribadisce tra le competenze dell'Ispra (artt. 3.4., 3.6.) – delle eventuali *criticità* rilevabili nell'attuazione della predetta autorizzazione.

Ma tale individuazione avviene anche di ufficio nell'ambito dei doveri di vigilanza propri del Garante, che deve, ovviamente, tener conto anche delle segnalazioni e dell'ausilio dei singoli cittadini e dei rappresentanti tutti della società civile.

Questa attività si è espletata attraverso tempestive richieste di informazioni all'Ispra e all'Arpa Puglia e comunicazione alle parti degli accertamenti eseguiti, dandosi, infine, atto, dei risultati conseguiti nella sub-sezione "Altre notizie" della sezione AIA e controlli del sito.

All'atto le segnalazione trovano riscontro nella stessa giornata, grazie all'impegno dei funzionari dell'Arpa Puglia.

L'individuazione del ruolo del Garante ha formato oggetto della sua nota el 20 marzo u.s. pubblicata nel sito alla sezione *Compiti del garante*.

Questa nota ha determinato una interrogazione parlamentare (C-50058), alla quale il Ministro dell'ambiente ha risposto in data 28 marzo, confermando pienamente l'impostazione data dal Garante.

Ha, infatti, testualmente ritenuto il Ministro: *Per quanto attiene ai compiti ed alle competenze del Garante, la legge 231/2012 dispone che, avvalendosi del supporto di ISPRA e di ARPA, il Garante :*



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

- a) vigila sull'attuazione della legge medesima, fermo restando che la vigilanza sull'osservanza delle prescrizioni dell'AIA fa capo alla responsabilità del Ministero e di ISPRA;
- b) segnala eventuali criticità riscontrate nell'attuazione dell'AIA;
- c) propone idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria, qualora si riscontrassero inadempienze nella applicazione della legge;
- d) promuove la circolazione delle informazioni e la collaborazione tra le amministrazioni.

3.1. Per il riscontro delle individuate criticità la legge prevede un sommario procedimento, affidato al Garante il quale, *avvalendosi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale nell'ambito delle competenze proprie dell'istituto, con il supporto delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA-APPA) e sentendo le rappresentanze dei lavoratori, acquisisce le informazioni e gli atti ritenuti necessari che l'azienda, le amministrazioni e gli enti interessati devono tempestivamente fornire* (art. 3.6).

Questo procedimento si conclude, come dice la legge, *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'autorizzazione 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* (art. 6.3.).

Ed è stato proprio in base a questa norma che, come ora meglio si vedrà, il 30 maggio u.s. il Garante ha proposto il commissariamento dell'Ilva S.p.A.

3.2 Ma tra le *disposizioni del decreto* vi è anche quella della segnalazione delle *inadempienze riscontrate* (ex art. 3.6), che costituiscono, con l'indicazione delle criticità, parte integrante della relazione semestrale che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare deve svolgere dinanzi al Parlamento (ex artt. 3.6. e 1.5 della legge istitutiva).



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'ILVA di Taranto

Tra queste *inadempienze* assumono capitale importanza *la mancata osservanza delle prescrizioni* dell' AIA riesaminata, punita con la pena pecuniaria atipica fino al 10% del fatturato della società, ai sensi del 1° e terzo comma della legge istitutiva (pena ora modificata con la previsione del minimo edittale di 50.000 euro).

E poiché, come si è visto, compito del Garante è quello di vigilare sull'attuazione delle disposizioni del decreto, lo stesso ha ritenuto di dover estendere il suo esame ad altre disposizioni, tra le quali anche quella concernente l'esatta osservanza del procedimento sanzionatorio.

Ed ha ritenuto, quindi, che fosse suo compito, quello di verificare l'avvenuta segnalazione al competente Prefetto, ai sensi del terzo comma dell'art. 1 della legge, di tutti i casi di mancata osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, pur nell'ipotesi in cui il gestore, *medio tempore*, avesse chiesto e/o ottenuto la modifica della prescrizione.

3.2.1. L'interpretazione del Garante è basata sul testo del terzo e primo comma dell'articolo 1 del decreto legge, sulla finalità della legge e sulla previsione stessa del garante.

Non sarebbe, invero, a suo avviso ragionevole un legislatore che:

- da un lato, adotta lo strumento legislativo per cristallizzare le prescrizioni contenute in una AIA già riesaminata e che nomina un garante per la verifica dell'esatta attuazione di queste prescrizioni, e
- d'altro lato consente, attraverso il meccanismo delle modifiche, di eludere la verifica dell'osservanza delle prescrizioni ed addirittura la valutazione sulle cause della loro mancata osservanza.

3.2.2. La contraria interpretazione è basata sul testo del secondo comma dell'articolo 1 del decreto che fa salva l'applicazione dell'articolo 29-*nonies* del vigente testo unico delle leggi sull'ambiente (che concerne il meccanismo delle cd. *modifiche non sostanziali*) e su alcuni passi delle recente sentenza della Corte costituzionale che riconosce al provvedimento di AIA natura dinamica.



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

Questa interpretazione non può, ad avviso del garante, essere accolta perché la natura dinamica che la Corte costituzionale riconosce al provvedimento pur riesaminato, concerne *esclusivamente le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva*, ed è la stessa Corte a riconoscere che tale *prosecuzione resta pur sempre condizionata all'osservanza delle nuove prescrizioni poste a tutela dell'ambiente e della salute*.

In sostanza si tratta di due procedimenti che proseguono in parallelo, perseguendo finalità diverse.

In ogni caso, la norma di salvaguardia - che fa salva l'applicazione del citato articolo 29-*nonies* – concerne il solo procedimento teso *ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva* (disciplinato dal secondo comma dell'articolo 1) e non già il sistema sanzionatorio dell'illecito amministrativo (disciplinato dal primo e terzo comma del citato articolo 1).

Con la conseguenza che sarebbe illogico sottrarre al prefetto la valutazione del comportamento complessivo del gestore in una situazione oggettivamente caratterizzata dalla mancata osservanza della prescrizione imposta.

3.2.3. In sede di conversione in legge del decreto n.61 del 2013, occorre tener presente che il comma 7 dell'articolo 1, prevedendo che *l'approvazione del piano di cui al comma 5 equivale a modifica dell'a.i.a*, ha in sostanza previsto una novella AIA, riesaminata e riformata, con la conseguenza che alla violazione delle relative prescrizioni, deve ritenersi applicabile il sistema sanzionatorio precedente (ed ora riformato, come si è visto, solo in ordine al minimo della pena edittale), senza possibilità alcuna di applicazione della disposizione dell'articolo 29-*nonies*.



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'ILVA di Taranto

Il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dei lavoratori e della popolazione e di prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti, previsto al quinto comma del decreto-legge, costituirà, invero, in sede di conversione la magna charta dei diritti fondamentali che il legislatore intende tutelare, in esecuzione dell'obbligo positivo che su lui incombe di adottare tutte le misure idonee, necessarie a salvaguardare la vita.

Ed è forse venuto il momento per rivedere e meglio regolamentare il testo del discusso articolo 29-novies, che sotto il titolo *modifiche degli impianti e variazioni del gestore*, contiene una disciplina che non appare del tutto ben definita.

In ogni caso sembra evidente che ogni proposta di modifica, sostanziale o non, troverà la sua sede nell'elaborazione del *piano industriale di conformazione delle attività produttive*, previsto dal sesto comma dell'articolo 1 del decreto-legge; disposizione, quest'ultima da ritenersi sostitutiva ed abrogativa del discusso secondo comma dell'articolo 1 della legge istitutiva.

3.2.4. Solo per completezza di esposizione va fatto un rapido cenno su di una ultima questione; quella concernente i rapporti tra *inadempienze* e *criticità*.

Le inadempienze sono, per lo più, costituite dalla violazione alle singole prescrizioni che integrano l'illecito amministrativo previsto e sanzionato dal combinato disposto del terzo e primo comma dell'articolo 1 della legge istitutiva.

Le criticità sono integrate da situazione di difficoltà o di inidoneità dell'impianto ad attuare il provvedimento di AIA.

La singola violazione accertata per la mancata osservanza di una prescrizione comporta l'obbligo della segnalazione al prefetto ed essendo comunque significativa di una situazione di criticità, richiede la necessità di un monitoraggio e l'eventuale adozione della misura ritenuta idonea.



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

Tale misura è normalmente adotta dall' Autorità competente, su proposta del Garante o dell'Ispra, rispettivamente, ai sensi del comma sesto dell'articolo 3 della legge istitutiva o dell'articolo 29-*decies* del testo unico delle leggi sull'ambiente.

Sembra opportuno che, come è avvenuto per il procedimento per l'illecito amministrativo sanzionato (ex art. 2 del decreto-legge n. 61 del 2013), sia regolamentato anche il procedimento per le determinazione delle misure amministrative interdittive, determinando i rapporti tra le due norme anche per evitare che, in casi analoghi, per le più gravi misure non espressamente previste (quale, appunto, il commissariamento) debba, comunque, farsi ricorso allo strumento legislativo.

4. Con segnalazioni del 28 marzo e 12 giugno 2013, dirette al signor Presidente del Consiglio ed ai Ministri dell' Ambiente, Salute e Sviluppo economico, il Garante ha illustrato la situazione dell'attuazione delle prescrizioni, quale risultante all'esito delle prime due verifiche trimestrali.

- 4.1 All'esito della prima verifica trimestrale (27 ottobre 2012-27 gennaio 2013), l' Ispra aveva constatato la obiettiva violazione di undici prescrizioni (di cui una, quella riguardante la prescrizione n. 5, richiedente ulteriori verifiche), concernenti sia gli interventi di adeguamento che l'esercizio della gestione.

In particolare, per quel che attiene agli interventi di adeguamento impiantistico (che costituiscono la parte più significativa dell'atto autorizzativo), le violazioni riscontrate riguardavano – oltre alla prescrizione riguardante i nastri trasportatori dei materiali entro lo stabilimento, per la quale lo stabilimento aveva presentato richiesta di modifica non sostanziale – quelle concernenti l'area di carico-scarico dei materiali, i parchi di deposito dei materiali nonché taluni edifici asserviti alle aree di produzione.



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

Per quel che concerne le misure da proporre ai sensi del sesto comma dell'articolo 3 della legge istitutiva, il Garante riteneva che quelle interdittive della diffida, formulate nell'indicata nota dall'ISPRA e dirette all'Autorità competente per l'attuazione dell'AIA, esaurissero – unitamente all'esercizio dell'azione amministrativo-repressiva – allo stato ogni ulteriore possibilità di intervento, apparendo idonee e proporzionate in relazione alle finalità perseguitate dalla legge.

In relazione alla prescrizione n. 6 concernente i nastri trasportatori dei materiali entro lo stabilimento, riteneva il Garante che l'avvenuta constatazione della scadenza del termine per l'espletamento della prescrizione (27 gennaio 2013), determinasse, ex art. 1.2 della citata legge, la competenza esclusiva del Prefetto di Taranto per le determinazioni a lui attribuite, non essendo consentito alcuna valutazione, da parte di altri organi, neanche in ordine alla sussistenza di eventuali cause di esclusione della responsabilità amministrativa.

L'Ispra ha, quindi, provveduto alla contestazione di dieci infrazioni al gestore ed alla successiva trasmissione al Prefetto di Taranto del rapporto previsto dall'articolo 17 della legge n. 689 del 1981.

4.2. All'esito della seconda verifica trimestrale, con nota tecnica dell' 11 giugno 2013, l'Ispra ha comunicato l'esito del controllo effettuato in data 28-30 maggio u.s., segnalando la mancata osservanza di alcune prescrizioni nonché le infrazioni accertate per superamento dei limiti di emissioni.

Rispetto alla precedente verifica, sono state accertate dall' Ispra due nuove violazioni:

- i) quella concernente il mancato adeguamento entro il 27 gennaio 2013 dei sistemi di movimentazione dei materiali trasportati via mare, tramite l'utilizzo di sistemi di scarico automatico o scaricatori continui coperti (come previsto dalla prescrizione n. 5, oggetto dell'ulteriore verifica);
- ii) quella concernente la mancata ultimazione dell'implementazione, entro il 30 aprile 2013, del nuovo sistema software tipo RAMS, contrariamente all'impegno assunto nella nota DIR 232 del 27/11/2012 (in attuazione della prescrizione 70 secondo punto nella parte relativa



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

alla eliminazione del fenomeno di *slopping* tramite interventi di natura gestionale).

Permanevano, rispetto alla precedente verifica, le violazioni seguenti:

- iii) quella concernente il superamento della durata delle emissioni visibili durante il caricamento della miscela nelle batterie 9-10 della cokeria, dal 13/01/2013 al 07/04/2013 (contrariamente a quanto previsto dalla prescrizione 41);
- iv) quella concernente il superamento del limite di 20 mg/Nm³ di concentrazione di polveri per le batterie 9-10 della cokeria, dal 22/01/2013 al 08/03/2013 (in contrasto alla prescrizione 42);
- v) quella concernente il superamento del valore di 25 g/t coke nell'emissione di particolato con il flusso di vapore acqueo in uscita dalle torri di spegnimento 1 asservita alle batterie 3-6 della cokeria non più in esercizio, nei mesi antecedenti le fermate delle batterie prima della chiusura, e nelle torri di spegnimento n.4 e n.6 asservite rispettivamente alle batterie 7-8 e alle batterie 11-12, attualmente in funzione (contrariamente a quanto previsto dalla prescrizione 49);
- vi) quella delle omesse comunicazioni, con dettagliate informative all'Autorità Competente ed agli enti di controllo, secondo le modalità previste dalla prescrizione n. 89 del PICI, in ordine alle non conformità ai limiti emissivi di cui ai precedenti punti per la inosservanza delle prescrizioni 41, 42 e 49;
- vii) quella concernente la mancata chiusura dei nastri trasportatori (prescrizione n. 6);
- viii) quella concernente il mancato rispetto dei tempi di attuazione della depolverizzazione *stock house* (prescrizione n. 16, correlata alla prescrizione n. 40).

L'obbligo dell' Ispra di contestazione delle violazioni al gestore, in vista del successivo inoltro del relativo rapporto al Prefetto, concerne anche i punti vii e viii sopra indicati (prescrizione nn. 6 e 16), nonché le prescrizioni 51, 58, 65 e 67 (chiusura edifici), per i quali il gestore, con distinte note del 17 dicembre 2012, aveva chiesto la cd. modifica non sostanziale, nonché, all'esito dei lavori istruttori della Commissione AIA-IPPC, la violazione per omessa osservanza delle prescrizioni n. 1 (copertura parchi primari) e n. 4 (coperture parchi minori); nonché le prescrizioni n. 49 (dry quenching) e n.



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

70 (copertura GRF e area svuotamento paiole), queste ultime già in precedenza contestate. Sono, infine, in corso ulteriori accertamenti in ordine all'osservanza della prescrizione n. 85 (concernente il monitoraggio in continuo della qualità dell'aria attraverso l'adozione di sei centraline di monitoraggio), che risulta scaduta al 27 aprile 2013, tenuto anche conto del verbale Arpa Puglia del 24 agosto 2012.

All'esito della seconda verifica trimestrale, è stato accertato che, delle 94 prescrizioni, 18 risultano violate (di cui 7 perduranti alla seconda ispezione), 26 sono state adempiute e 50 sono in *itinere* ed corso di espletamento.

5. Con nota del 30 maggio u.s., diretta al Presidente del Consiglio ed ai Ministri dell'Ambiente, Salute e Sviluppo economico, il Garante, ha proposto, ai sensi del sesto comma dell'articolo 3 della legge istitutiva, il commissariamento dei vertici dell'Ilva S.p.A.

Ha ritenuto, invero, il Garante che le intervenute dimissioni del Consiglio di amministrazione dell'Ilva S.p.A., unitamente alla volontà di dimettersi dal loro incarico, espressa da 34 tecnici, ingegneri capi o dirigenti, quadri, capi area e capi reparto, avessero avuto un effetto sicuramente dirompente sulla tenuta dell'azienda, autentica "nave senza *nocchieri*, in gran tempesta", con ripercussioni sull'osservanza delle prescrizioni dell'Aia riesaminata, sulla produttività dell'azienda e sulla stessa sua potenzialità a commettere reati.

In particolare, la denunciata situazione di insicurezza giuridica espressa dai dirigenti e quadri dell'azienda, è apparsa, a giudizio del Garante, significativa della inidoneità del modello organizzativo di prevenzione dei reati ambientali di cui l'impresa si è dotata, in violazione di principi propri della *corporate governance*.

Inidoneità ritenuta tanto più grave in quanto concernente:

- uno stabilimento di interesse strategico nazionale;
- uno stabilimento impegnato nella difficile opera di attuazione di uno straordinario strumento di AIA riesaminata;
- uno stabilimento in cui il consiglio di amministrazione è dimissionario.



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

In tale situazione il Garante ha stimato indispensabile che l'autoregolamentazione dell'attività idonea a prevenire o limitare manifestazioni patologiche, dovesse avvenire sulla base della revisione del modello di organizzazione teso al governo di impresa, ma rigorosamente circoscritto, in termini ragionevoli, all'attuazione dell'AIA riesaminata.

Ed in questa prospettiva ha ritenuto che la proposta misura costituisse la soluzione più idonea a fronteggiare la situazione, responsabilizzando i dirigenti e preposti alla sorveglianza, ma dando loro sicurezza; responsabilizzando i dirigenti e preposti alla sorveglianza, ma dando loro sicurezza; tranquillizzando le maestranze sulle sorti dello stabilimento e, per tal modo, pervenendo all'attuazione di quelle prescrizioni, che persegono la finalità della legge, di tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione

Legge – delle cui disposizioni il Garante deve assicurare l'attuazione – che costituisce manifestazione concreta dell'obbligo positivo imposto allo Stato, unitariamente inteso, di tutelare il diritto alla salute, all'ambiente, al lavoro, alla conservazione del posto di lavoro, all'iniziativa economica privata e alla stessa proprietà.

Diritti che trovano, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la loro tutela, secondo i casi, nel diritto alla vita (art. 2 della Convenzione) o in una larga concezione del rispetto alla vita privata (articolo 8) o in una concezione sociale dei beni (garantiti dall'art. 1 del primo protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

6. Al riguardo, sembra opportuno tracciare le linee di tendenza che emergono dalla giurisprudenza di Strasburgo in ordine alla responsabilità dello Stato, per violazione dell'obbligo positivo di tutela, che su di lui incombe ai sensi degli articoli 2 ed 8 della Convenzione, nelle varie ipotesi in cui una aggressione all'ambiente può mettere in discussione o violare il diritto al rispetto della vita privata o familiare ovvero il diritto alla vita.

6.1. E' stato solo a partire dalla sentenza della Grande camera del 30 novembre 2004 che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha definitivamente chiarito



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

che la protezione del diritto alla vita, quale lo esige l'articolo 2 della Convenzione, può essere invocato in materia di inquinamento ambientale per i potenziali pericoli concernenti la relativa attività (nel caso *Oneryildiz contro la Turchia*).

Con tale decisione la Corte di Strasburgo ha per la prima volta utilizzato, per la tutela del diritto alla vita, l'arma dell' *obbligo positivo a carico dello Stato* di cui – in sede di interpretazione – si era dotata per rendere effettivi i diritti garantiti dalla Convenzione, statuendo che lo stesso *non deve rimanere passivo di fronte agli obblighi assunti, ma deve adottare le misure ragionevoli ed adeguate per proteggere i diritti umani riconosciuti* (o, meglio, come è detto in sentenza, *deve prendere tutte le misure necessarie per proteggere la vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione*).

Questo obbligo – che è stato tratto dalla formulazione dell'articolo 2 della Convenzione, secondo cui *il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge* – assume due aspetti, uno sostanziale (adozione di misure necessarie per riconoscere ad ogni persona il godimento effettivo del diritto alla vita) ed uno processuale (identificabile nel dovere di condurre una inchiesta efficace, tendente alla identificazione ed alla punizione dei responsabili).

Per la Corte – è scritto in sentenza – questo obbligo deve essere interpretato come valevole nel contesto di tutte le attività, pubbliche o non, suscettibili di costituire un pericolo per il diritto alla vita, a fortiori per le attività industriali, pericolose per natura, quali lo sfruttamento dei siti di stoccaggio dei rifiuti.

Ed è attraverso il riconoscimento di quest'obbligo positivo – sussistente anche quando la violazione sia intervenuta nei rapporti tra privati – che la Corte ha reso lo Stato responsabile della situazione di salute dell'ambiente.

Il caso traeva origine dalla morte dei nove abitanti di una baraccopoli, sorta abusivamente nei pressi di una discarica a cielo aperto, situata nella



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'ILVA di Taranto

periferia di Istanbul, a causa dell'esplosione di gas metano formatosi a seguito dei processi di decomposizione dei rifiuti.

La Corte – come risulta da dispositivo della sentenza – ha constatato violazione dell'articolo 2 della Convenzione, sia *sotto l'aspetto sostanziale*, sia *sotto l'aspetto processuale*.

In sostanza per valutare, in caso di disastro ambientale, la responsabilità dello Stato la Corte ha delineato i due profili che costituiscono le facce della strategia complessiva elaborata dalla giurisprudenza per il tramite dell'obbligo positivo, imposto allo Stato, di adottare tutte le misure necessarie alla protezione della vita ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione.

Perché sussista constatazione della responsabilità dello Stato è, però, sufficiente l'accertamento anche di uno solo degli indicati profili.

6.1.1. Il profilo sostanziale implica - ad avviso della Corte, che si richiama alla sua precedente giurisprudenza – *innanzitutto il dovere primordiale dello Stato di dotarsi di un quadro legislativo ed amministrativo mirante ad una prevenzione efficace e avente una idoneità dissuasiva a mettere in pericolo il diritto alla vita.*

E questo obbligo – aggiunge la Corte – trova senza discussione applicazione anche nel settore specifico delle attività pericolose dove bisogna, in più, riservare un posto particolare ad una regolamentazione idonea alla specificità dell'attività in gioco soprattutto al livello del rischio che può risultarne per la vita umana.

Questa regolamentazione deve, da un lato, disciplinare l'autorizzazione, il funzionamento, lo sfruttamento, la sicurezza ed il controllo delle attività e, dall'altro, imporre, a tutte le persone coinvolte, l'adozione di misure di ordine pratico, idonee ad assicurare la protezione effettiva delle persone la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli propri del settore in discussione. Tra queste misure preventive la Corte sottolinea l'importanza del diritto del pubblico all'informazione



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'ILVA di Taranto

Questa regolamentazione deve, in ogni caso, prevedere procedure adeguate, che tengano conto degli aspetti tecnici dell'attività in questione e che consentano di determinare i suoi cedimenti, così come le colpe che potrebbero essere commesse al riguardo dai responsabili dei differenti settori.

Il profilo sostanziale si risolve, quindi, nella individuazione, da parte della Corte, di un modello organizzativo di prevenzione dei reati ambientali, secondo i principi propri della *corporate governance* e nella successiva valutazione dei fatti di causa alla luce di tali principi.

Ed è interessante rilevare come la Corte, nel valutare i fatti di causa alla luce degli indicati principi, dopo di aver effettuato una revisione delle misure legali di protezione esistenti in Turchia in materia di stoccaggio dei rifiuti (par. 56-57) e di risanamento delle baraccopoli (par. 54-55), abbia ricercato se tali misure fossero idonee e se le autorità nazionali le avessero rispettate (par. 97 e ss.).

6.1.2. Il profilo processuale si sostanzia nell'obbligo di condurre una inchiesta efficace.

Ha chiarito al riguardo la Corte, nel determinare i principi generali applicabili nel caso di specie, che *quando si verifica la morte di un uomo in circostanze suscettibili di coinvolgere la responsabilità dello Stato, l'articolo 2 della Convenzione comporta il dovere dello stesso di assicurare, con tutti i mezzi di cui dispone, una reazione adeguata – giudiziaria o di altra natura – perché il quadro legislativo e amministrativo instaurato al fine della protezione della vita, sia effettivamente messo in opera e, se del caso, le violazioni del diritto in discussione siano represse e sanzionate* (par. 91).

E' ben vero, ha ricordato la Corte, richiamando la precedente giurisprudenza, che, se l'aggressione alla vita o all'integrità fisica non è volontaria, l'obbligo positivo di instaurare *un sistema giudiziario efficace*



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'ILVA di Taranto

non comporta in tutti i casi necessariamente l'esercizio dell'azione penale, dato che tale obbligo può ritenersi soddisfatto se delle vie di ricorso di diritto civile, amministrativo o anche disciplinare sono aperte agli interessati (par. 92).

Tuttavia, ha ritenuto la Corte, i principi applicabili nei settori quale quello in esame, devono essere ricercati tra quelli dalla giurisprudenza già elaborati in tema di ricorso alla forza micidiale, i quali sono del tutto suscettibili di essere estensivamente applicabili.

Con la conseguenza che il sistema giudiziario richiesto dall'articolo 2 deve comportare un meccanismo di inchiesta ufficiale, indipendente ed imparziale, che risponda a sicuri criteri di effettività e che sia tale da assicurare la repressione penale delle aggressioni alla vita dovute ad attività pericolose.

6.1.3. Il sistema assicurato dalla Convenzione per la reazione alle più gravi violazioni ambientali riposa, quindi, ad avviso della Corte, su due capisaldi: quello della *corporate governance* e quello dell' obbligo di incriminazione e di esercizio dell'azione penale; il primo di carattere preventivo, l'altro di carattere successivo e repressivo.

6.2. La peculiarità della situazione italiana consiste nella circostanza che, i due profili di tutela appaiono, allo stato, tra loro concorrenti e non tra loro temporalmente ordinati.

Occorre, però, riconoscere che sino al mese di marzo 2012 (data della richiesta di riesame, da parte della Regione Puglia, dell' AIA del 2011), il profilo sostanziale e preventivo di tutela non risultava idoneo, sì che nel mese di luglio l'autorità giudiziaria di Taranto – con il provvedimento di sequestro del locale Gip che, in sede di riesame fu finalizzato alla messa a norma degli impianti inquinanti – adottò, in via di perdurante supplenza, misure di tutela, cercando di prevenire la responsabilità ambientale dello Stato, unitariamente considerato.

Occorre, al contempo, riconoscere che, successivamente il Governo e gli organi amministrativi dello Stato hanno abbandonato quell'atteggiamento



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

di inerzia duramente stigmatizzato, in altre occasioni, dalla Corte di Strasburgo.

Il Protocollo d' intesa tra Governo-Regione Puglia-Comune e provincia di Taranto, siglato il 26 luglio (con gli importanti e concreti interventi ivi previsti); l'adozione dell'Aia riesaminata il 26 ottobre con prescrizioni che anticipano gli standard europei; la cristallizzazione delle predette prescrizioni nella legge n. 231 del 24 dicembre 2012 costituiscono – unitamente ad altri interventi – la manifestazione concreta, per il legislatore ed il Governo, dell'adempimento di precisi obblighi positivi di tutela.

E la stessa previsione del Garante è significativa della volontà del legislatore di assicurarsi che il quadro legislativo ed amministrativo posto in essere per tutelare il diritto alla vita, abbia carattere di effettività e sia concretamente attuato.

Garante di *indiscussa indipendenza* (come è detto nella legge); organo, quindi, neutro, equidistante tra gestore e governo, tra chi chiede e chi autorizza, tra controllato e controllore.

Garante, quindi, non del Governo, ma garante della legge.

Garante della legge nei confronti della collettività. O, meglio, Garante nei confronti della collettività ai fini dell'esatta osservanza delle disposizioni di una legge, espressione della volontà dello Stato di verificare l'attuazione dell'obbligo positivo di tutela che su di lui incombe.

6.3. Il decreto-legge n. 61 del 2013, particolarmente attento alla normativa comunitaria, appare significativo della presa di coscienza, da parte del Governo, della necessità dell'assunzione di quel ruolo attivo di tutela che la Convenzione europea gli attribuisce. Esso, al contempo, mira a ristabilire i confini, la linea di demarcazione, tra tutela preventiva e repressiva.

6.3.1. *Il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dei lavoratori e della popolazione e di prevenzione dei rischi di incidenti*



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

rilevanti, previsto al quinto comma dell'articolo 1 del decreto-legge – che meglio potremmo definire *Piano per la vita* – costituirà, invero, in sede di conversione, la *magna charta* dei diritti fondamentali che il legislatore intende disciplinare e tutelare, reprimendo, altresì, con visione unitaria non solo gli attentati all'integrità dell'ambiente e della salute, quali momenti rilevanti del diritto alla vita, *attributo inalienabile della persona umana, il valore supremo nella scala dei diritti umani* (ex art. 2 della Convenzione), ma anche tutti quegli attentati alla sfera della sicurezza e del benessere personale dei lavoratori e della popolazione, che si risolvono, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, nella violazione del diritto al rispetto della vita privata e/o familiare (ex art. 8 della Convenzione)..

Esso costituisce – unitamente al piano industriale (previsto dal sesto comma del decreto-legge), il quale, contenendo le misure per la conformazione delle attività industriali alle prescrizioni del *piano per la vita*, con esso intimamente si salda – il caposaldo dell' aspetto sostanziale e preventivo di tutela individuato dalla Corte di Strasburgo.

6.3.2. Questo complesso modello organizzativo di prevenzione dei comportamenti indesiderabili (reati o illeciti amministrativi sanzionati), secondo i principi propri della *corporate governance* (interna ed esterna allo stabilimento), dovrà costituire, ad avviso del Governo, la base per la successiva eventuale valutazione di tali comportamenti, da parte della Autorità giudiziaria, nell'ambito di quel profilo processuale di tutela delineato dalla predetta Corte.

Ed invero, il comma nono del decreto-legge, con riferimento, appunto, all'osservanza delle prescrizioni del piano per la vita e di quello industriale (e, nelle more, dell'attuale Aia riesaminata) prevede il possibile esonero della responsabilità penale o amministrativa del commissario e del sub commissario per gli illeciti strettamente connessi all'attuazione dell'aia e delle altre norme a tutela dell'ambiente e della salute, mutuando il sistema previsto dall'articolo 6 del d.lgs. n. 231 del 2001, concernente la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.



Il Garante dell'Autorizzazione Integrata Ambientale
per l'ILVA di Taranto

6.3.3. La particolare attenzione dal Governo riservata alle norme comunitarie per l'elaborazione del *piano per la vita*, va, però, estesa anche alle norme di origine sovranazionale, con particolare riferimento a quelle formulate dal Consiglio d'Europa.

E' infatti, interessante notare come, proprio attraverso la ricognizione degli strumenti elaborati dal Consiglio d'Europa in materia di tutela dell'ambiente, la Corte europea nella indicata sentenza abbia delineato quel modello normativo cui si è attenuta per la soluzione del caso di specie.

Modello che dovrebbe anche costituire la falsariga di riferimento di tutti gli ordinamenti dei Paesi aderenti alla Convenzione, costituendo espressione di quell' *ordine pubblico europeo*, delineato dagli organi di Strasburgo, che impone di prevenire attentati all'ambiente e di punire imprese inquinanti ed i loro amministratori, per tutelare il diritto di ciascuno di noi a vivere, e a vivere in un ambiente sano.

Vitaliano Esposito