

Introduzione al c.d. decreto legge Ilva¹

Franco Giampietro

Mentre scriviamo, è trascorsa una settimana dall'entrata in vigore del D.L. n. 207 del 3 dicembre 2012 (in G.U. n. 282 di pari data) ed i tempi così ridotti per un'analisi del medesimo decreto - pur composto di soli tre articoli di valenza precettiva² - consigliano una **prima lettura**, delimitata alla nascita dell'intervento legislativo, perché **laboriosa**, ed un primo accenno alla lunga storia (amministrativa e giudiziaria), svoltasi nei 17 anni, precedenti alla sua adozione³.

Un'evidente traccia della **risalente e maturata straordinaria necessità ed urgenza** del decreto-legge in esame è dato accertare **sia** nella **modifica** dell'atto, in fase di emanazione da parte del Presidente della Repubblica, che ha inteso attenuarne **l'impatto** sul sequestro preventivo di alcune aree ed impianti dell'Ilva da parte del Gip rispetto all'originaria versione, informalmente uscita dal Consiglio dei Ministri **sia** nella diversa articolazione delle premesse (esplicite e implicite), oltre che del testo, comparso sulla Gazzetta Ufficiale.

Sotto il primo profilo, si consideri che il decreto-legge *de quo* non è più incentrato, in via esclusiva, come nell'originaria versione, sull'attribuzione di efficacia legislativa al provvedimento di riesame della precedente AIA⁴, e che consentiva alla società Ilva spa l'immissione nel possesso dei beni dell'impresa e la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento, **neutralizzando gli effetti** dei

"provvedimenti di sequestro ... dell'autorità giudiziaria", "per tutto il periodo di validità dell'autorizzazione integrata ambientale"⁵.

Infatti, la versione attuale (e in vigore) del decreto si colloca in una **più ampia** cornice legislativa, che si riferisce, **in generale**, alle situazioni di "crisi degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale", e prevedendo "disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione", attribuisce al Ministro dell'ambiente e della

¹ Articolo in corso di pubblicazione sulla rivista "Ambiente & Sviluppo", edita da IPSOA

² L'art. 4 riguarda la copertura finanziaria, l'art. 5 prevede la data di entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione in G.U.

³ E' noto che l'impianto siderurgico dell'ILVA spa di Taranto è passato in proprietà alla famiglia Riva nell'anno 1995, ceduto dall'IRI, e che le misure cautelari di natura personale e reale (sequestro preventivo), adottate dal GIP, il 25 luglio 2012, sono state confermate dal Tribunale di Taranto - Sezione feriale in funzione di Giudice del Riesame, il 7 agosto 2012, (ordinanza di pp. 123), che si riferisce a diversi fatti-reato - tra i quali il delitto di disastro ambientale e di danneggiamento pluriaggravato - a partire dal 1995 "sino alla data odierna e con permanenza". Avremo occasione nel prossimo contributo di dar conto anche di due sentenze del TAR Lecce, che si sono occupate dell'ILVA sul versante amministrativo, sui ricorsi dell'azienda contro l'AIA del 4 agosto 2011, n. 450 e contro l'ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco di Taranto, datata 25 febbraio 2012, n. 14.

⁴ E' quella richiamata nella nota precedente (datata 4 agosto 2011), che ha subito dal TAR Lecce, con sentenza depositata l'11 luglio 2012, n. 1187/2012, un parziale annullamento in relazione a numerose prescrizioni in essa dettate. In tema si ritornerà nel prossimo contributo.

⁵ Ora modificata dal provvedimento di riesame, emesso con D.M. n. 547/2012, pubblicato in G.U. del 27 ottobre, n. 252, con apposita comunicazione.

tutela del territorio e del mare il potere di autorizzare, **in sede di riesame dell'AIA**, la prosecuzione dell'attività produttiva, "per un periodo determinato non superiore a 36 mesi" (e a determinate condizioni⁶), pur in presenza di misure cautelari di sequestro dell'Autorità giudiziaria. Epperò, applicando, **in concreto**, la nuova **disciplina speciale** al caso dell'Ilva spa (ex art. 3)⁷.

Sotto il secondo profilo (delle nuove premesse al decreto-legge), mentre resta **fermo** il rinvio al D.L. n. 129/2012, convertito in legge n. 171/2012, recante: "Disposizioni urgenti per i risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto⁸, che darà attuazione al Protocollo d'intesa del 26 luglio 2012 "per interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto, sottoscritto a Roma"⁹, il nuovo testo si qualifica per il rinvio, nelle premesse:

1. agli artt. 41 e 43 della Costituzione¹⁰;
2. al citato provvedimento di riesame dell'originaria AIA del 4 agosto 2011, n. 450, con il quale si è disposta "l'applicazione in anticipo" della decisione della Commissione n. 2012/135/Ue sulle BAT "da impiegare per la produzione di ferro e acciaio, ai sensi della direttiva 2010/75/Ue"¹¹;

⁶ di cui si dirà appresso: v. art. 1, commi 1 e 2, e art. 2, comma 1.

⁷ Peraltro, si puntualizza all'art. 3, comma 3, che la società ILVA è immessa nel possesso dei beni dell'impresa, a partire dal 3 dicembre 2012 ed è autorizzata alla prosecuzione dell'attività produttiva (ed alla conseguente commercializzazione dei prodotti) "per un periodo di 36 mesi" e non per tutto il periodo dell'AIA, quale risultante dal decreto ministeriale di riesame, citato alla nota 4. Quanto ai prodotti sequestrati il 26 novembre il GIP ha respinto l'istanza di dissequestro per irretroattività del D.L.

⁸ e che, a sua volta, è stato adottato, come recita in premessa, "per fronteggiare e superare le gravi situazioni di criticità *ambientale e sanitaria accertate* in relazione al sito di bonifica di interesse nazionale di Taranto, individuato come sito di *preminente interesse pubblico per la riconversione industriale* ... nonché di individuare misure volte al *mantenimento e potenziamento dei livelli occupazionali* ..." (nostro il corsivo).

⁹ Trattasi di Protocollo del 26 luglio 2012, che costituisce un accordo di programma tra Ministero dell'ambiente, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dello Sviluppo economico, Ministero della Coesione territoriale, Regione Puglia, Provincia di Taranto e Comune di Taranto nonché il Commissario straordinario del Porto di Taranto. Prevede una serie di interventi e relativi finanziamenti per bonifiche, interventi portuali, ma anche per il rilascio e la riqualificazione industriale (30 milioni ...) "sia per l'insediamento di nuove attività sia per l'innovazione dei processi produttivi di attività esistenti - caratterizzati da un elevato livello tecnologico e di sostenibilità ambientale ...".

¹⁰ L'art. 41 reca, com'è noto, il principio della libertà di iniziativa economica, al primo comma; epperò, nel secondo pone una serie di limiti essenziali all'esercizio della medesima, nel senso che "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale" (principio solidaristico) e, soprattutto, "in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana", intesi come diritti individuali, garantiti dall'art. 2 della medesima Carta come "diritti inviolabili dell'uomo". L'art. 43 prevede, com'è noto, la riserva originaria o l'espropriazione, salvo indennizzo, disposte con legge ai fini di utilità generale allo Stato, agli enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, di determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscono "a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio", che abbiano "carattere di preminente interesse generale". Nella specie, è chiaro il collegamento tra prescrizioni della nuova AIA, aggiornate alle BAT, e l'attività d'impresa con rilevante impatto sulla salute dei lavoratori e della popolazione viciniora nonché sull'ambiente e sulle sue matrici, mentre appare meno lineare, a prima lettura, la previsione di eventuali provvedimenti (che possono essere sollecitati dal Garante) di "amministrazione straordinaria dell'azienda ILVA "anche in considerazione degli artt. 41 e 43" (ai sensi dell'art. 3, comma 6, del D.L. in esame). Probabilmente, si allude all'applicabilità della legge 8 luglio 1999, n. 270, "Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza ..." (Prodi-bis), qualora l'ILVA non riesca a far fronte ai suoi obblighi di ammodernamento degli impianti e di rimozione degli effetti di danno o di pericolo, già verificatisi negli anni, per osservanza delle prescrizioni imposte alla medesima, (v. art. 2, comma 1, del decreto legge).

¹¹ Ma occorre ricordare che le BAT (nella specie, quelle sulle c.d. emissioni industriali, intese in senso globale), esigono la definizione, caso per caso, di valori-limite nell'ambito di un intervallo tra valore minimo e valore massimo e/o con l'applicazione di tecniche "equivalenti" a quelle indicate. Che, in generale, resta ferma la norma

3. all'esigenza (divenuta una **straordinaria necessità ed urgenza**) che le indicate prescrizioni dell'AIA aggiornata assicurino la **"immediata rimozione** delle condizioni di criticità **esistenti** che possono incidere sulla salute, conseguendo il sostanziale abbattimento delle emissioni inquinanti"; ma anche per la puntualizzazione che:

4. "... la continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento siderurgico ILVA spa costituisce una priorità strategica di interesse nazionale in considerazione dei prevalenti profili di protezione dell'ambiente e della salute, di ordine pubblico, di salvaguardia dei livelli occupazionali".

Ad un primo esame delle riportate premesse, si può osservare che il richiamo di esordio al D.L. n. 129/2012 ed al Protocollo d'intesa del 26 luglio 2012 evidenziano che gli interventi urgenti, ivi previsti, quali: la nomina di un **Commissario straordinario**, per la durata di 1 anno, prorogabile, che si coordinerà con il "Commissario straordinario dell'Autorità portuale di Taranto"; la previsione di alcuni finanziamenti (a dire il vero, assai limitati), nonché la dichiarazione che l'area di Taranto è riconosciuta come "area di crisi industriale complessa", ai sensi dell'art. 27 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, non sono stati considerati idonei a rimuovere il risalente e ben più grave problema dell'Ilva di Taranto.

Quanto ai motivi d'urgenza, indicati a sostegno del D.L. in esame, è agevole riscontrare la reiterata e sovrabbondante indicazione di quelli concernenti

"la tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione" (come recita già il titolo dell'atto).

Infatti, è dato, poi, leggere (nelle premesse del decreto) accanto al richiamo

"all'immediata esecuzione di misure finalizzate alla tutela della salute ed alla protezione ambientale", alla "più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili" ovvero alla immediata rimozione delle condizioni di criticità esistenti che possono incidere sulla salute ..."

un ultimo paragrafo ove appare realizzato un felice bilanciamento di interessi pubblici, che sollecita, peraltro, qualche dubbio.

Si sottolinea che la continuità del funzionamento dell'ILVA costituisce "una priorità strategica di interesse nazionale" (epperò, dandosi applicazione allo speciale regime, stabilito dagli artt. 1 e 2 per la nuova categoria di stabilimenti industriali, sottoposti ad AIA, con non meno di 200 lavoratori dipendenti), dovendosi considerare i **prevalenti profili** attinenti alla "protezione dell'ambiente e della salute, di ordine pubblico, di salvaguardia dei livelli occupazionali".

Orbene, appare giustificabile, **sotto il profilo teorico**, assumere che la continuità dell'attività produttiva dell'ILVA in quanto autorizzata con prescrizioni applicative delle

più restrittiva, di cui all'art. 29-sexies del TUA ("migliori tecniche disponibili e norme di qualità ambientale"), allorché si debba tener conto "di tutte le emissioni coinvolte".

conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT), ai sensi della decisione 2012/135/UE, citata¹², possa garantire, **nello stesso tempo**, i **prevalenti** (rispetto all'attività produttiva) interessi pubblici dell'ambiente e della salute.

Solleverei qualche perplessità nel constatare che sono posti **sullo stesso piano** di questi ultimi (vale a dire: la tutela della salute e della salubrità dell'ambiente¹³) e gli interessi relativi **all'ordine pubblico e alla salvaguardia dei livelli occupazionali, contestualmente** richiamati.

Tanto più che, nelle precedenti premesse, si aveva avuto cura di chiarire che le prescrizioni dell'AIA, così come riesaminata ed integrata, con decreto 26 ottobre 2012, n. 547, avrebbero garantito **l'immediata esecuzione** di misure finalizzate alla tutela della salute e alla protezione dell'ambiente, esaltandone **l'assoluta priorità** rispetto ai

“graduali ulteriori interventi sulla base di un ordine di priorità finalizzato al risanamento progressivo degli impianti”.

Ma tanto si dovrà dimostrare, **in concreto**, alla stregua delle effettive prescrizioni, dettate dall'indicato provvedimento autorizzatorio, così come richiamato dall'art. 3 del decreto-legge.

Nel prossimo contributo passeremo all'esame del testo del decreto-legge n. 207 per misurarne la conformità alle commentate premesse e per verificare **le modalità**, con le quali si è inteso realizzare il bilanciamento degli interessi, costituzionalmente privilegiati (in specie, il diritto alla salute e la tutela del bene ambiente) rispetto a quelli connessi all'attività produttiva strategica dell'Ilva ed alla salvaguardia dell'occupazione^{14 15}.

¹² Con le precisazioni (e riserve) di cui alla nota precedente ...

¹³ Secondo la impostazione “estensiva” e “oggettiva” di un diritto proiettato sul territorio, ove vivono stabilmente il singolo e le formazioni sociali (famiglia, scuola, istituti di cura, associazioni locali, ecc. ecc.), ove il singolo svolge la sua personalità (ex art. 2, Cost.): impostazione che arricchisce il diritto alla salute, inteso come benessere fisico e psichico, che va promosso, mantenuto e, all'occorrenza, recuperato ... In tal senso, si rammenta: Corte di Cassazione, S.U. civili, sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172, che ha dato adito a successivi sviluppi giurisprudenziali, adottata a valle della legge-quadro di riforma sanitaria n. 833/1978 ... In tema, si rinvia, al nostro saggio: “Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria”, Giuffré, 1980, pp. 1 - 131.

¹⁴ A. MARINI, “La forza costituzionale del decreto” in *Il Sole 24 Ore*, 6 dicembre 2012, p. 1, rileva che “ferma la primazia del diritto alla salute e la gerarchia dei valori costituzionali ...” è possibile “introdurre una disciplina che tenga nella dovuta considerazione anche altri e concorrenti valori e diritti costituzionali, come la salvaguardia dell'occupazione, il diritto al lavoro e la libertà di iniziativa economica privata” e, in relazione al D.L. n. 207/2012, stima che esso “realizzi un corretto bilanciamento di tali diritti”. Torneremo sul tema nel prossimo contributo.

¹⁵ Per un primo commento al testo del decreto-legge n. 267/12 si rinvia alle puntuali osservazioni di A. MURATORI, “Decreto salva ILVA: scelte difficili”, in questo numero, p.

Per l'esame del più recente capitolo della storia dell'ILVA, affrontato dalla Regione Puglia con una normativa di tipo innovativo sulle emissioni industriali in aree già dichiarate a elevato rischio di crisi ambientale, cfr. le argomentate notazioni di: TAGLIAFERRO, “Il caso ILVA di Taranto in materia di valutazione del danno sanitario (VDS)”, in questo numero, p., che include un commento al Regolamento regionale attuativo n. 24 del 3 ottobre 2012 sulle criticità sotto il profilo sanitario associate ai dati ambientali, verificati secondo un determinato protocollo.