

Brevi annotazioni sull'avvio della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia in relazione allo stabilimento ILVA di Taranto.

Valentina Cavanna

Il 26 settembre la Commissione Europea ha reso noto l'avvio della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (IP/13/866) allo scopo di ridurre l'impatto ambientale dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto¹.

La Commissione ha vagliato numerose doglianze provenienti da cittadini e ONG (tra cui PeaceLink). In estrema sintesi, ne è risultato che:

- a) l'Italia non sta assicurando che l'ILVA adempia ai requisiti posti dall'Unione Europea in materia di emissioni industriali, con gravi conseguenze per la salute umana e l'ambiente;
- b) l'Italia non sta rispettando la Direttiva 2004/35/CE² sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che stabilisce il principio "chi inquina paga".

Quanto al primo profilo, il tutto scaturisce dalla mancata riduzione degli alti livelli di emissioni incontrollate che si generano durante il processo di produzione dell'acciaio. Secondo la Direttiva IPPC (Direttiva 96/61/CE, poi sostituita dalla Direttiva 2008/1/CE³), gli impianti aventi ad oggetto

1 In sintesi in merito alla vicenda dell'ILVA di Taranto: con provvedimento del 26/10/2012 è stato effettuato un riesame dell'AIA (rilasciata con provvedimento del 4/8/2011); con la legge n. 231 del 2012 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, è stata istituita la figura del "Garante" dell'AIA, 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. Il 28, 29 e 30 maggio l'Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale (Ispra) e l'Arpa Puglia hanno condotto nello stabilimento Ilva di Taranto una nuova indagine conoscitiva per verificare lo stato di attuazione degli interventi strutturali e gestionali previsti dell'AIA, evidenziando diverse criticità (si veda la nota ISPRA 11/6/2013). Successivamente, per effetto del D. L. 61/2013, convertito in legge 89/2013 (G.U. Serie Generale n. 181 del 3/8/2013) è stata soppressa la figura del Garante ed è avvenuto il Commissariamento dell'ILVA. Contestualmente alla nomina del Commissario straordinario, il Ministro dell'Ambiente ha nominato un comitato di tre esperti aventi il compito di redigere lo schema di piano ambientale e, in seguito, del 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». Ai sensi del c. 7 dell'art. 1 D. L. 61/2013, «l'approvazione del piano ... 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». Successivamente, ISPRA e ARPA Puglia hanno effettuato un ulteriore sopralluogo il 10 e l'11 settembre, per verificare lo stato di attuazione degli interventi, anche in relazione alle diffide datate 14/6/2013 e 22/7/2013. L'ISPRA ha dunque emesso la nota n. 21956 del 26/9/2013, con la quale ha indicato numerose violazioni dell'AIA ed ha, di conseguenza, proposto al Ministero dell'Ambiente di procedere a diffida ai sensi dell'art. 29Decies, c. 6, D. Lgs. 152/2006. La Direzione Generale per le Valutazioni ambientali del Ministero dell'Ambiente ha dunque inviato all'ILVA la "diffida per inosservanza delle prescrizioni autorizzative in relazione al terzo trimestre di attuazione del decreto di riesame di AIA del 26/10/2012" (n. protocollo DVA-2013-0023937 del 21/10/2013).

2 Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 143 del 30/04/2004 e rinvenibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0035:EN:NOT>.

3 Direttiva 2008/1/CE del 15 Gennaio 2008 relativa alla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 24 del 29/01/2008 e rinvenibile

le attività industriali elencate nell'allegato I (tra le quali vi sono la produzione di ghisa o acciaio e la laminazione a caldo) devono ottenere una autorizzazione dalle attività competenti, con la quale siano adottate le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando le migliori tecniche disponibili, lo scopo è quello di evitare la verifica di fenomeni significativi di inquinamento e raggiungere un elevato livello di protezione dell'ambiente. L'autorizzazione è prevista sia per i nuovi impianti, sia per gli impianti già esistenti.

Va ricordato che la Corte Europea di Giustizia ha già condannato l'Italia il 30 Marzo 2011 (caso C-50/10) per non aver rilasciato a numerosi stabilimenti industriali (tra cui l'ILVA) l'autorizzazione in materia di emissioni. Successivamente, il 4 Agosto 2011 è stata rilasciata l'autorizzazione all'ILVA (poi riesaminata con il provvedimento del 26 Ottobre 2012).

I test effettuati presso lo stabilimento di Taranto, tuttavia, hanno mostrato un pesante inquinamento di aria, suolo, acqua di superficie e falde acquifere anche nelle aree abitate della città di Taranto. La contaminazione del quartiere Tamburi in particolare può essere attribuito alle attività dell'ILVA.

Quanto al secondo profilo, le Autorità italiane non hanno assicurato che l'ILVA adotti adeguate misure o si assuma i costi di dette misure al fine di affrontare il danno cagionato. Ciò contrasterebbe con la Direttiva sulla responsabilità ambientale, la quale fornisce un quadro normativo basato sul principio "chi inquina paga", con lo scopo di prevenire e porre rimedio al danno ambientale (inteso come danno alle specie e agli habitat, danno alle acque e danno al terreno). Coloro che pongono in essere attività elencate nell'allegato III della Direttiva (tra le quali quelle soggette alla Direttiva IPPC), ricadono sotto un regime di "responsabilità oggettiva", senza necessità di dimostrarne la colpa, qualora vi sia la prova della sussistenza del nesso causale tra l'attività svolta e il danno⁴. Le persone fisiche o giuridiche, nonché le ONG che promuovono la protezione dell'ambiente, hanno il diritto di richiedere all'autorità competente di intervenire.

La Commissione ha affermato di aver appreso positivamente i recenti impegni che le autorità italiane hanno assunto per risolvere la situazione; tuttavia, si richiede all'Italia di rispettare gli obblighi che derivano dalle due direttive richiamate. La Commissione si afferma pronta ad aiutare le autorità italiane nei loro sforzi per risolvere questi seri problemi.

all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:it:PDF>. In Italia la Direttiva IPPC è stata recepita dal D. Lgs. 372/1999, in seguito abrogato dal D.Lgs. 59/2005. Successivamente, il D. Lgs. 128/2010 ha apportato alcune modifiche al Testo Unico Ambientale: viene abrogato il D. Lgs. 59/2005, che è sostituito interamente dal D. Lgs. 152/06.

4 Anche con riferimento alla Direttiva 2004/35/CE l'Italia ha subito la procedura di infrazione n. 2007/4679 con riferimento alla disciplina contenuta nel D. Lgs. 152/2006 in tema di danno ambientale. L'art. 311, c. 2 ancorava la responsabilità ambientale ai requisiti del dolo o della colpa; inoltre, era prevista l'equiparazione tra risarcimento per equivalente e riparazione del danno. Da ultimo, con la L. n. 97 del 6 Agosto 2013, pubblicata sulla G.U. n. 194 del 20 Agosto 2013 ed entrata in vigore il 4 settembre 2013, il Codice dell'Ambiente è stato modificato per adeguarlo alla Direttiva 2004/35/CE (art. 25).

Ogniqualevolta si prospetti un possibile ricorso alla procedura d'infrazione, di norma la Commissione Europea ricorre al sistema di comunicazione denominato "EU Pilot", prima di dare avvio alla prima fase del procedimento a norma dell'articolo 258 del TFUE. Nel quadro del sistema di comunicazione "EU Pilot"⁵, pertanto, anche nel caso ILVA la Commissione ha inviato il 26 Marzo 2012 una richiesta di informazioni all'Italia (3268/12/ENVI). Ne è seguito uno scambio di informazioni ed ulteriori richieste di informazioni durante il 2012 ed il 2013.

Alla luce delle considerazioni precedenti, ritenute non sufficienti le risposte fornite dall'Italia e su raccomandazione del Commissario all'Ambiente Janez Potocnik, la Commissione Europea ha inviato la lettera di messa in mora, con il termine di due mesi per l'invio delle informazioni.

L'articolo 258 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) conferisce alla Commissione il potere di agire in giudizio contro lo stato membro che non rispetti gli obblighi derivanti dal diritto comunitario. La procedura di infrazione ha inizio con la "lettera di costituzione in mora" (fase precontenziosa). Qualora le informazioni ricevute non siano soddisfacenti, oppure in assenza delle stesse, la Commissione può inviare una richiesta formale ("parere motivato") in cui ingiunge allo Stato membro di conformarsi al diritto dell'Unione e lo sollecita a comunicarle i provvedimenti disposti a tal fine entro un termine preciso. Se lo Stato membro non si conforma, la Commissione può (non si tratta di un obbligo) adire la Corte di Giustizia, chiamata ad accertare l'inadempimento dello Stato (fase contenziosa)⁶. Se lo Stato membro continua a non conformarsi, la Commissione può aprire una nuova procedura di infrazione, con una nuova lettera di costituzione in mora (art. 260 TFUE). Lo Stato membro può essere condannato a pagare una somma forfettaria o una penalità parametrata anche alla gravità dell'infrazione ed alla sua durata.

Non resta che attendere gli sviluppi della vicenda, per comprendere quali informazioni il nostro Paese fornirà e se la Commissione le riterrà sufficienti o se, invece, adirà la Corte di Giustizia⁷.

5 A tal proposito si veda http://www.isprambiente.gov.it/it/garante_aia_ilva/monitoraggio-della-commissione-europea.

6 La sentenza è di mero accertamento: la Corte non può indicare le misure necessarie per far cessare l'inadempimento.

7 Nel frattempo, viene riattivato l'altoforno 2, che si aggiunge agli altri due funzionanti (il 4 e il 5; quest'ultimo sarà fermato, per i lavori AIA, a metà 2014). E' altresì in corso la fase delle eventuali osservazioni (per trenta giorni decorrenti dall'11 Ottobre 2013) sullo schema di piano delle misure e delle attività di tutela ambientale (all'indirizzo <http://www.minambiente.it/sites/default/files/Piano%20Comitato%20Esperti.pdf>) predisposto dal comitato di tre esperti, ai sensi dell'art. 1, comma 5, d.l. n. 61/2013 (come sostituito dalla Legge di conversione n. 89/2013).