



**SCUOLA DOTTORALE INTERNAZIONALE**

**“TULLIO ASCARELLI”**

**SEZIONE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO**

**CICLO XXVIII**

**IL BILANCIAMENTO TRA INTERESSI PRIMARI E  
COMPRIMARI NELLA TUTELA DELL'AMBIENTE**

**RELATORE**

**Chiar.mo Prof. Giampaolo Rossi**

**DOTTORANDO**

**Francesco Grassi**

**COORDINATORE**

**Chiar.mo Prof. Gianfranco D'Alessio**

*Alla mia famiglia,  
a Enrica*

*«Non comprendono come, pur discordando in se stesso,  
è concorde: armonia contrastante,  
come quella dell'arco e della lira» (fr. 51)*

Eraclito

## INDICE

INQUADRAMENTO DELLA RICERCA	1
1. <i>Premessa</i>	1
2. <i>Ambiente come problema di livello costituzionale</i>	2
3. <i>Ambiente come cartina di tornasole della crisi del sistema istituzionale</i>	5
4. <i>Piano della ricerca</i>	10
CAPITOLO I	15
LA DEFINIZIONE DEGLI INTERESSI AMBIENTALI: LE INTERFERENZE FRA INTERESSI PROTETTI DERIVANTI DALL'EMERGERE DELLA RILEVANZA GIURIDICA DELL'AMBIENTE E LA NECESSITÀ DEL BILANCIAMENTO	
1. <i>Premessa</i>	15
2. <i>La progressiva definizione dello status giuridico dell'ambiente</i>	20
2.1 <i>La definizione della nozione di ambiente: da una concezione frammentata a una prospettiva integrata della tutela ambientale</i>	20
2.1.1 <i>L'ambiente come concetto relazionale e trasversale agli altri interessi</i>	20
2.1.2 <i>L'ambiente nella concezione "pluralista"</i>	23
2.1.3 <i>La concezione "monista" o "sistemica" dell'ambiente</i>	25
2.1.4 <i>Dall'approccio settoriale al modello integrato</i>	28
2.1.5 <i>Il principio di integrazione</i>	39
2.1.6 <i>segue: l'integrazione esterna</i>	32
2.1.7 <i>segue: l'integrazione interna (le valutazioni ambientali e l'AIA)</i>	34
2.2 <i>La concezione "unitaria" dell'ambiente nell'elaborazione della giurisprudenza</i>	37
2.3 <i>Il ruolo della Corte costituzionale nella definizione di uno "status" costituzionale dell'ambiente</i>	40
2.3.1 <i>La prima fase: l'ambiente come valore costituzionale</i>	42
2.3.2 <i>La seconda fase: la tutela dell'ambiente come "materia trasversale"</i>	44
2.3.3 <i>La fase più recente: l'ambiente come "materia" in senso proprio</i>	45
2.3.4 <i>Valutazioni critiche sulla ricostruzione dell'ambiente come materia in senso oggettivo</i>	49
3. <i>L'ambiente come valore costituzionale non definibile "a priori" e la necessaria integrazione degli interessi ambientali con gli altri valori costituzionalmente protetti</i>	52
4. <i>La composizione dei conflitti attraverso le operazioni di bilanciamento</i>	56
4.1 <i>Il bilanciamento come strumento per decidere la regola del conflitto</i>	58

4.2 <i>I soggetti del bilanciamento: il legislatore, l'amministrazione e il giudice</i>	63
<u>CAPITOLO II</u>	67
IL CASO DELLO STABILIMENTO INDUSTRIALE ILVA DI TARANTO: "LABORATORIO" PER L'ANALISI DELLE OPERAZIONI DI BILANCIAMENTO DEI VALORI DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE, DELLA SALUTE, DELL'OCCUPAZIONE E DELL'INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA DA PARTE DEL LEGISLATORE, DELL'AMMINISTRAZIONE E DEL GIUDICE	
1. <i>Premessa: il caso Ilva, paradigma per individuare gli strumenti di bilanciamento nella tutela dell'ambiente</i>	70
2. <i>Inquadramento della situazione attuale dello Stabilimento Ilva di Taranto: la rilevanza strategica e la gravità della situazione ambientale</i>	71
2.1 <i>Struttura e dimensioni dello stabilimento di Taranto: la prima acciaieria in Italia e il suo inserimento nel contesto territoriale</i>	71
2.1.1 <i>segue: l'impatto ambientale della produzione</i>	74
2.1.2 <i>Le problematiche ambientali, sanitarie e occupazionali</i>	76
2.1.3 <i>Esame diacronico delle vicende dello Stabilimento</i>	77
<u>I SEZIONE</u>	78
3. <i>Le politiche per lo sviluppo industriale per il mezzogiorno: la motivazione "economica" dell'installazione di un'acciaieria a Taranto</i>	78
3.1 <i>La politica "decide" le strategie di sviluppo industriale indipendentemente dalla valutazione delle ricadute ambientali</i>	78
4. <i>La fase della proprietà "pubblica" dello Stabilimento Ilva (dal 1960 al 1995): l'approccio settoriale alla regolazione dell'attività industriale si riflette sulla tutela dell'ambiente e della salute</i>	82
4.1 <i>Le emissioni in atmosfera causate dall'attività industriale: quali strumenti di tutela dall'inquinamento? L'intervento del legislatore (dalla legge 13 luglio 1966 n. 615 al d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203) e quello "suppletivo" della magistratura</i>	83
4.1.1 <i>La legge n. 615 del 1966 c.d. legge "anti smog"</i>	83
4.1.2 <i>La debolezza delle istituzioni per il controllo e il ritardo nell'attuazione della normativa "anti smog"</i>	87
4.1.3 <i>Il d.P.R. 24 maggio 1988 n. 203</i>	89
4.1.4 <i>Ulteriori strumenti di tutela rispetto all'inquinamento atmosferico (ordinanze contingibili e urgenti, art. 844 cod.civ., art. 674 cod.pen.)</i>	90

4.2	<i>Le prime iniziative della magistratura tarantina: Pretore di Taranto 1982 e Tribunale di Taranto 1984</i>	92
4.3	<i>Un primo intervento da parte dello Stato: le aree di “emergenza ambientale” e la legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente</i>	95
4.3.1	<i>Aree “ad elevato rischio di crisi ambientale” e piano di risanamento</i>	95
4.3.2	<i>L’area Tarantina come “a rischio ambientale” (1990) e il piano di risanamento (1998): il ritardo nella definizione degli interventi; il mancato rispetto del cronoprogramma; la lacunosità del quadro conoscitivo</i>	97
4.4	<i>Le lacune del sistema normativo e dell’organizzazione amministrativa nella fase dell’intervento statale</i>	99
<b><u>II SEZIONE</u></b>		100
5.	<i>La fase della proprietà “privata” dello Stabilimento Ilva</i>	100
5.1	<i>La privatizzazione della proprietà dello Stabilimento Ilva di Taranto</i>	100
5.2	<i>L’autorizzazione alle emissioni in atmosfera, strumenti consensuali per il coordinamento degli interessi e strumenti di pianificazione territoriale</i>	101
5.2.1	<i>Strumenti autorizzatori di natura settoriale</i>	101
5.2.2	<i>L’adozione di strumenti consensuali: le intese</i>	103
5.2.3	<i>segue: gli accordi di programma</i>	106
5.2.4	<i>Gli strumenti di pianificazione</i>	109
5.2.5	<i>Le insufficienze nelle attività di monitoraggio e controllo</i>	109
6.	<i>Gli strumenti normativi e amministrativi per il bilanciamento all’ “apparir del vero” [quando si verifica l’emergenza ovvero quando appare in tutta la gravità la situazione ambientale]</i>	112
6.1	<i>Il bilanciamento da parte della Regione Puglia: l’esigenza di tutela della salute come presupposto per l’intervento legislativo regionale</i>	112
6.1.1	<i>La legge sulla diossina e i furani n. 44 del 2008 e la sua attuazione mediante accordo di programma</i>	114
6.1.2	<i>La legge regionale sul benzo(a)pirene n. 3 del 2011</i>	118
6.1.3	<i>La tutela della salute attraverso la VDS (valutazione del danno sanitario)</i>	121
6.1.3.1	<i>Valutazione del danno sanitario e valutazione di impatto sanitario</i>	122
6.1.3.2	<i>Il problema della competenza del legislatore regionale a introdurre la VDS</i>	126

6.1.3.3 <i>segue: richiamo della giurisprudenza della Corte costituzionale</i>	128
6.1.3.4 <i>segue: l'introduzione della valutazione di danno sanitario da parte del legislatore statale</i>	129
6.1.3.5 <i>segue: la soluzione del conflitto di competenza in sede di giudizio amministrativo (TAR Lazio n. 8983/2014)</i>	132
6.2 <i>Il bilanciamento da parte degli enti locali (Comune di Taranto, Comune di Statte e Provincia di Taranto): lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente</i>	134
6.2.1 <i>Gli interventi del Comune di Taranto</i>	134
6.2.1.1 <i>La prima ordinanza contingibile e urgente del 2001</i>	135
6.2.1.2 <i>La seconda ordinanza contingibile e urgente del luglio 2002</i>	136
6.2.1.3 <i>La terza ordinanza contingibile e urgente del giugno 2010</i>	139
6.2.1.4 <i>La quarta ordinanza contingibile e urgente del febbraio 2012</i>	141
6.2.1.5 <i>La quinta ordinanza contingibile e urgente del 2014</i>	143
6.2.2 <i>Gli interventi della Provincia di Taranto e del Comune di Statte</i>	144
6.2.3 <i>(segue): considerazioni di sintesi</i>	146
6.3 <i>Il bilanciamento da parte dell'Amministrazione ministeriale: l'autorizzazione integrata ambientale</i>	147
6.3.1 <i>L'AIA come modello di regolazione degli impianti a forte impatto ambientale</i>	147
6.3.2 <i>Le "BAT": bilanciamento in concreto dell'equilibrio tra conoscenza tecnica e sostenibilità economica</i>	150
6.3.3 <i>I margini di discrezionalità nell'applicazione delle BAT</i>	151
6.3.4 <i>Le prescrizioni inserite nell'AIA: bilanciamento e precauzione</i>	153
6.3.5 <i>L'istituto del riesame dell'AIA (cenni)</i>	154
6.3.6 <i>Gli organi competenti a valutare le soluzioni tecniche e il potenziale contenzioso</i>	156
6.3.7 <i>Il caso della centrale termoelettrica di Civitavecchia</i>	157
7. <i>La prima autorizzazione integrata ambientale dell'Ilva: il decreto direttoriale 4 agosto 2011</i>	161
8. <i>L' "inadeguatezza" dell'AIA 2011: il procedimento di riesame e le iniziative della Magistratura penale</i>	168

8.1 <i>L'Amministrazione ministeriale avvia il procedimento di riesame dell'AIA</i>	169
8.1.1 <i>Il protocollo di intesa per la bonifica e la riqualificazione dell'area industriale di Taranto (sottoscritto il 26 luglio 2012)</i>	173
8.2 <i>Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto: il sequestro preventivo come strumento per il bilanciamento</i>	176
8.2.1 <i>Il quadro delle iniziative assunte dalla magistratura tarantina</i>	180
8.2.2 <i>Il sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, dell'area a caldo dello Stabilimento Ilva e del prodotto finito e semilavorato</i>	181
<b><u>III SEZIONE</u></b>	190
9. <i>La "convergenza" delle iniziative dell'Amministrazione e della Magistratura penale determina l'intervento del legislatore statale: il regime "ad Ilvam"</i>	190
9.1 <i>Le ragioni dell'intervento del legislatore statale</i>	190
9.2 <i>Il quadro di sintesi della decretazione d'urgenza</i>	192
9.2.1 <i>Il primo decreto legge: il d.l. n. 207 del 2012</i>	192
9.2.2 <i>Il secondo decreto legge: il d.l. n. 61/2013</i>	193
9.2.3 <i>Il terzo decreto legge: il d.l. n. 101/2013</i>	194
9.2.4 <i>Il quarto decreto legge: il d.l. n. 136/2013</i>	195
9.2.5 <i>Il quinto decreto legge: il d.l. n. 100/2014 e il d.l. n. 94/2014</i>	196
9.2.6 <i>Il sesto decreto legge: il d.l. n. 1/2015</i>	197
9.2.7 <i>Il settimo e l'ottavo decreto legge: i dd.ll. nn. 92/2015 e 83/2015</i>	198
9.2.8 <i>Il nono decreto legge: il d.l. 191/2015</i>	199
10. <i>La contestazione del "punto di equilibrio" stabilito dal "legislatore" da parte della Magistratura tarantina e l'intervento della Corte costituzionale</i>	200
10.1 <i>Il d.l. 3 dicembre 2012 n. 207: la categoria giuridica degli "stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale" e il riesame dell'AIA come presupposto per la prosecuzione dell'attività</i>	200
10.1.1 <i>La particolare efficacia dell'AIA nel caso dello stabilimento di interesse strategico dell'Ilva di Taranto</i>	205
10.2 <i>La Corte costituzionale giudica "ragionevole" il bilanciamento del legislatore</i>	207
11. <i>La prosecuzione della situazione d'emergenza determina l'insufficienza anche dello strumento dell'autorizzazione integrata ambientale riesaminata</i>	217

11.1	<i>Il commissariamento straordinario come nuovo modello per garantire l'attuazione dell'AIA</i>	219
11.1.1	<i>Le caratteristiche peculiari del commissariamento straordinario: poteri e funzioni degli organi commissariali</i>	221
11.1.1.1	<i>Sub a) Le caratteristiche del regime commissariale straordinario</i>	224
11.1.1.2	<i>Sub b) Le modalità di finanziamento dell'attività di risanamento</i>	226
11.1.1.3	<i>Sub c) I poteri "speciali" attribuiti alla struttura commissariale</i>	228
11.1.1.4	<i>Sub d) Le semplificazioni procedurali</i>	231
11.1.2	<i>segue: l'applicazione del regime commissariale all'Ilva</i>	231
11.1.3	<i>segue: considerazioni di sintesi</i>	233
11.2	<i>L'integrazione dell'AIA con il Piano ambientale/sanitario (nonché con il piano industriale): d.P.C.M. 14 marzo 2014; TAR Lazio, Roma, sez. I, n.10180/2015; TAR Puglia, Lecce, I, n. 198/2016</i>	237
11.2.1	<i>La sentenza del TAR Lazio, Roma, sez. I, n.10180/2015 sul ricorso della Società Riva Fire che contesta la legittima del piano ambientale e sanitario</i>	238
11.2.2	<i>La sentenza del TAR Lecce n. 198 del 2016 sul coordinamento della regolazione amministrativa attraverso l'AIA con quelle definita in sede di piano ambientale e sanitario</i>	240
11.3	<i>L'estensione della disciplina per l'Amministrazione straordinaria delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali anche alle imprese che gestiscono uno stabilimento di interesse strategico nazionale (il d.l. n. 1/2015)</i>	243
11.3.1	<i>L'amministrazione straordinaria delle imprese che gestiscono uno stabilimento di interesse strategico: nuovo modello o semplice variante per il bilanciamento?</i>	245
11.3.2	<i>Gli effetti dell'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria sul regime dell'Ilva: il legislatore dispone la cessione dei compensi aziendali (d.l. n. 191 del 2015)</i>	249
12.	<i>Il bilanciamento delle esigenze della sicurezza sul lavoro con la prosecuzione dell'attività industriale: il sequestro senza facoltà d'uso dell'Altoforno n. 2 e il nuovo rinvio alla Corte costituzionale</i>	252
12.1	<i>Inquadramento della vicenda: dall'incidente sul lavoro alla rimessione della questione di legittimità del decreto legge n. 92 del 2015 fino al provvedimento di dissequestro</i>	253



12.2 <i>Una dissonanza soltanto apparente: la questione di illegittimità costituzionale del d.l. n. 4 luglio 2015 n. 92</i>	255
<b><u>CAPITOLO III</u></b>	262
“EQUILIBRI DIFFICILI” DEI VALORI COSTITUZIONALI NELLA TUTELA DELL’AMBIENTE: CONCLUSIONI E PROSPETTIVE	
1. <i>Le prospettive e la responsabilità dei soggetti legittimati ad effettuare il bilanciamento</i>	262
1.1 <i>Il Legislatore</i>	263
1.2 <i>L’Amministrazione</i>	267
1.3 <i>I giudici</i>	269
1.4 <i>La Corte costituzionale</i>	271
1.5 <i>Il “Codice ad Ilvam”: un modello incompleto di soluzione delle emergenze ambientali degli insediamenti industriali strategici</i>	273
1.5.1 <i>Prime linee del modello di regolazione</i>	275
1.6 <i>Prospettive di sistema</i>	278
APPENDICE A – <i>Codice “Ad Ilvam”</i>	
APPENDICE B – <i>Elenco pronunce giurisprudenziali</i>	

## INQUADRAMENTO DELLA RICERCA

*SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Ambiente come problema di livello costituzionale – 3. Ambiente come cartina di tornasole della crisi del sistema istituzionale – 4. Piano della ricerca*

### **1. Premessa**

La scelta di esaminare il tema della tutela dell'ambiente nel bilanciamento tra valori costituzionali – con specifico riferimento al caso di studio dell'Ilva di Taranto – non solo consente, attraverso un'indagine di carattere trasversale, di cogliere la natura multiforme del “bene-ambiente”, ma può rappresentare il banco di prova di alcuni profili centrali nel diritto dell'ambiente nel suo rapporto (spesso conflittuale) con le esigenze dello “sviluppo”.

L'analisi che verrà condotta ci porterà a verificare la correlazione del livello costituzionale al quale le problematiche ambientali debbono essere affrontate.

L'osservazione del caso di studio scelto ci consente di cogliere quali difficoltà obiettive la legislazione, l'amministrazione e la stessa giurisdizione incontrano nel definire i diritti connessi con la tutela dell'ambiente, anche al fine di individuare l'esistenza di margini di coordinamento tra i vari attori in funzione del superamento di tali criticità.

Lo sviluppo del caso studio ci consente anche di individuare i soggetti legittimati ad effettuare il bilanciamento tra il valore costituzionale dell'ambiente e gli altri diritti e valori costituzionali, ed i criteri sulla base dei quali tale bilanciamento deve essere effettuato.

Molti sono i casi in cui l'ambiente, inteso come diritto costituzionalmente rilevante, è stato chiamato negli ultimi decenni a confrontarsi con altri diritti parimenti rilevanti, dando origine ad attività di bilanciamento che hanno coinvolto talvolta il legislatore, altre volte l'amministrazione, e molto spesso il giudice, nazionale ed europeo. Non sempre i punti di equilibrio raggiunti sono stati tra loro coerenti, anche in ragione del carattere casistico di tali valutazioni.

Il caso dell'industria siderurgica di Taranto si rivela paradigmatico, pur se al tempo stesso drammatico, perché – con riferimento ad un pur complessa ma unica fattispecie – consente di verificare come, nel corso di un prolungato arco temporale, che ripercorre tutta la storia dell'emersione dell'interesse ambientale e della costruzione della relativa legislazione nel nostro sistema, sia stato in concreto esercitata l'attività di bilanciamento da parte del legislatore, dell'amministrazione e del giudice.

Ciò spiega dunque il motivo per cui, nell'affrontare la tematica del bilanciamento tra il valore costituzionale dell'ambiente e i valori costituzionali con cui si deve confrontare, quali il diritto alla salute, il diritto al lavoro e il diritto all'iniziativa

economica, sia inevitabile partire dall'esame della vicenda dello Stabilimento siderurgico di Taranto.

## **2. Ambiente come problema di livello costituzionale.**

Una premessa necessaria (svolta nel primo capitolo), per definire i problemi che si vogliono affrontare, va riferita al rilievo costituzionale delle problematiche relative alla tutela dell'ambiente direttamente correlate con la dimensione centrale che assume nell'assetto ordinamentale la definizione dei presupposti di relazione tra l'uomo e le risorse della natura, oltre che con il loro equilibrio.

Il passaggio da una visione atomistica delle singole risorse ambientali da tutelare e dei vari settori disciplinari deputati alla salvaguardia delle stesse (tutela della salute; tutela del paesaggio e governo del territorio; conservazione delle risorse naturali) ad una visione unitaria delle problematiche ambientali, che deriva dalla stretta correlazione di interdipendenza degli interessi connessi con la tutela dell'ambiente, rende inevitabile la definizione di norme costituzionali che permettano di delineare metodi ed obiettivi della tutela "dell'ambiente e dell'ecosistema" (secondo la formula introdotta nell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. dalla revisione del 2001).

La stessa evoluzione dell'installazione e della successiva gestione dell'impianto siderurgico di Taranto permette di costatare come sia stato necessario superare la iniziale visione segmentata delle discipline, riferite alle molteplici risorse da tutelare, per giungere alla definizione delle forme di tutela giuridica un bene unitario, pur caratterizzato da una pluralità di dimensioni (la dimensione relazionale tra i fattori naturali ed i fattori antropici, la dimensione geografico-territoriale, che permette di fare riferimento sia alla biosfera che ai singoli ambienti regionali e locali o ai singoli ecosistemi; la dimensione temporale o diacronica che sottolinea la continua evoluzione delle relazioni e degli equilibri ambientali). Rispetto a tale concetto unitario l'evoluzione delle vicende che caratterizzano lo sviluppo industriale del nostro paese consente di confermare l'inevitabile necessità di un'assunzione di responsabilità collettive in grado di far fronte alla complessità strutturale dell'oggetto della tutela giuridica (il "bene-ambiente") e della sua natura di valore costituzionale da tutelare e perseguire con una visione strategica (l'ambiente come "fine" collettivo). Questa premessa costituisce il risultato di uno sviluppo giurisprudenziale che ha visto protagonista la nostra Corte costituzionale nel definire uno status costituzionale dell'ambiente precisando che l'ambiente, sia come bene sia come valore costituzionale, non è definibile "a priori" proprio perché ne è necessaria l'integrazione con gli altri valori costituzionalmente protetti.

Le vicende delle installazioni industriali caratterizzate da dimensioni qualitative e quantitative particolarmente rilevanti e complesse mettono in evidenza un altro aspetto essenziale connesso con il carattere poliedrico e multireferenziale dell'ambiente: la necessità di attivare competenze interdisciplinari per la sua descrizione e definizione,

con la constatazione della difficoltà di trovare nelle norme giuridiche una risposta esauriente ai problemi, anche di dimensione etica, che vengono posti dalla attività in grado di creare situazioni di compromissione degli equilibri ambientali sia sito specifici che della biosfera.

L'intervento normativo risulta in primo luogo funzionale a garantire il corretto sviluppo del dialogo interdisciplinare, necessario a garantire il bilanciamento tra il bene ambiente e gli altri beni costituzionalmente rilevanti. Bilanciamento che può avere sia una valutazione estrinseca, per stabilire il rapporto tra il livello massimo di protezione dell'ambiente in grado di non determinare sacrifici ingiustificati degli altri interessi coinvolti (bilanciamento "esterno") sia una valutazione interna diretta ad individuare nelle diverse dimensioni ambientali quali siano le priorità e le migliori tecniche da adottare (bilanciamento "interno").

La definizione dei criteri di bilanciamento assume un ruolo centrale per la risoluzione delle antinomie e dei conflitti inevitabili che si verificano nello svolgimento delle attività in grado di incidere in termini estremi sulle risorse ambientali.

Di qui la necessità di sviluppare la ricerca partendo dalla definizione degli interessi ambientali e dalla individuazione del bilanciamento come strumento interpretativo e metodo di decisione sui termini e modi della loro integrazione con gli altri valori costituzionalmente protetti.

Per tutelare il valore costituzionale ambiente è infatti necessario elaborare i principi che consentano il suo corretto bilanciamento con gli altri valori costituzionali.

Un diritto per principi risulta essenziale, perché solo i principi sono in grado di guidare in modo trasversale, coordinandoli, i vari settori delle discipline giuridiche e dei relativi saperi, poiché sono prescrizioni dallo spettro molto ampio, suscettibile di volta in volta di specificazioni normative o di applicazioni giurisprudenziali, che ben si adattano alla necessaria flessibilità delle soluzioni concrete, ragionevoli e gradualità, che sono suggerite dagli obiettivi di tutela dell'ambiente.

Sia la disciplina internazionale, sia quella europea, nonché – ma anche se in termini meno chiari – quella nazionale sulla tutela dell'ambiente, partono sempre dall'affermazione di principi generali diretti a definire lo stesso oggetto della tutela (unitarietà dell'ambiente; antropocentrismo; equilibrio ambientale), chiarire le azioni concrete di salvaguardia (principi di precauzione, prevenzione, correzione alla fonte, "chi inquina paga") e definire i regimi di responsabilità dei vari livelli di governo coinvolti (principio di sussidiarietà, principio di partecipazione e di integrazione). Tutti principi in grado di guidare la corretta impostazione della definizione degli equilibri ambientali.

2.1 – L'inserimento della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, come materia affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, individua la linea corretta di svolgimento dinamico dei principi. Si tratta del punto di arrivo di una evoluzione normativa e soprattutto giurisprudenziale, che ha ancorato l'ambiente al tessuto dei valori fondamentali che

contraddistinguono l'assetto costituzionale e lo ha posto in relazione con gli altri valori costituzionali.

Come è noto, la Corte costituzionale, pur in assenza di espliciti riferimenti nel testo del 1948, ha ricondotto la tutela degli interessi ambientali agli altri interessi costituzionalmente rilevanti, come la salute – art. 32 Cost. – il paesaggio – art. 9 Cost. – la proprietà e l'assetto del territorio – artt. 42 e 44 Cost. – giungendo ad una visione autonoma e unitaria dell'ambiente come oggetto di tutela da parte dell'ordinamento costituzionale (e in ciò in parallelo all'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea).

La tutela dell'ambiente viene così indicata come un obiettivo sociale (ai sensi degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.) senza che se ne possano predeterminare i contenuti; ma ciò che più rileva, ai fini della nostra ricerca, è che l'ambiente costituisce il risultato di un processo decisionale e di un'assunzione collettiva di responsabilità, da adeguare di volta in volta alle particolari esigenze dettate dagli equilibri che si intendono conservare, raggiungere o promuovere.

La definizione dell'ambiente come una materia di competenza legislativa, come la stessa Corte costituzionale ha dovuto ammettere, rimane difficile, perché se, da un lato, fa riferimento ad un insieme di valori costituzionali, di obiettivi, rispetto ai quali il legislatore statale ha un ruolo di primo piano, non può essere esclusa, dall'altro, una posizione complementare delle Regioni, che nell'esercizio delle loro competenze concorrenti e residuali, possono ulteriormente arricchire tale valore. Basta citare la rilevanza delle materie di competenza legislativa regionale che interagiscono con gli interessi ambientali: le competenze concorrenti in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, grandi infrastrutture, ricerca scientifica e tecnologica; le competenze residuali in materia di agricoltura, industria, commercio, artigianato, trasporti.

Nella sua più recente giurisprudenza la Corte costituzionale ha voluto chiarire che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente corrisponde ad un'esigenza di definizione unitaria degli interessi ambientali, precisando che l'ambiente non è soltanto un bene complesso sistemico e dinamico, ma è soprattutto un fine, cui si collega l'esercizio di funzioni pubbliche il cui esercizio deve essere affidato agli organi centrali. Al di là dei confini della definizione di "materia trasversale" o "materia scopo" – che nella prima interpretazione del Titolo V era stata tentata dalla Corte – il più recente orientamento è nel senso di ricondurre l'ambiente nell'ambito di una "materia oggetto" in senso proprio, affidata in modo esaustivo alla responsabilità del legislatore statale (e in questo senso si muove, con altrettanta decisione, la revisione costituzionale approvata, da ultimo, dalle Camere). Si tratta di una soluzione insoddisfacente, che non risponde allo strutturale carattere dinamico e finalistico della materia. Ma ciò che senza dubbio rileva – indipendentemente dalla soluzione dei conflitti di competenza tra Stato e Regioni – è il riconoscimento del ruolo centrale che la tutela dell'ambiente ha nel sistema costituzionale e la conseguente necessità di dare attuazione a questo valore, attivando la responsabilità di tutti i livelli di

governo (non solo lo Stato, le Regioni e gli enti locali ma anche, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale i singoli cittadini e le imprese).

2.2 – La tutela dell’ambiente spetta in primo luogo allo Stato, perché ha dirette implicazioni con la tutela dei diritti della persona e con lo sviluppo delle sue capacità, ed è dunque strumentale al perseguimento dell’obiettivo di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost. Si tratta, infatti, di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona, nella misura in cui la persona si sviluppa all’interno dell’ambiente e grazie alle risorse che trae dall’ambiente.

Il valore costituzionale dell’ambiente si colloca anche come obiettivo e come parametro per definire i limiti dell’azione dei privati. Le grandi industrie debbono confrontare le loro strategie e la gestione operativa dei loro stabilimenti con questi valori.

Di qui la necessità di rileggere, da questo punto di vista, i principi dell’art. 41 Cost., che garantisce l’iniziativa economica privata ma stabilisce anche che essa non può contrastare con l’utilità sociale né può arrecare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana.

L’ambiente costituisce un valore costituzionale che è il presupposto dei limiti che la Costituzione pone per definire il corretto equilibrio tra lo sviluppo economico e lo sviluppo e la dignità della persona.

L’esigenza di tutela dell’ambiente, come limite all’iniziativa economica, pone peraltro in modo drammatico la necessità di valutare ed individuare correttamente le modalità con cui la legge può determinare i programmi ed i controlli opportuni perché l’iniziativa economica sia indirizzata e coordinata ai fini sociali indicati dal secondo comma dell’art. 41 Cost. Si tratta quindi di individuare i criteri di bilanciamento tra i contrapposti obiettivi di tutela delle risorse ambientali e di garanzia dello sviluppo industriale.

Su questo piano il caso di Taranto è emblematico, perché consente di verificare lo sviluppo, nell’arco di quasi mezzo secolo, delle modalità con cui i vari livelli di governo e i poteri dello stato coinvolti (legislatori statali e regionali, amministrazione e giudici) hanno affrontato (e, in una prima fase, eluso) i concreti problemi di bilanciamento tra i valori costituzionali della salute e dell’ambiente e i valori egualmente di livello costituzionale riconoscibili nello sviluppo economico (diritto al lavoro, occupazione, iniziativa economica).

### **3. Ambiente come cartina di tornasole della crisi del sistema istituzionale**

La vicenda di Taranto permette di individuare i limiti e i problemi che l’intero sistema istituzionale verifica nell’affrontare i temi della tutela dell’ambiente. Il legislatore, l’amministrazione e i giudici sono costretti ad effettuare continue operazioni di bilanciamento tra i valori costituzionali senza avere un quadro di riferimento stabile ed organico. Si tratta di un capitolo non marginale della crisi che il nostro sistema

costituzionale sta vivendo, sia sul piano dell'affermazione del principio di legalità sia sul piano della gestione degli interessi collettivi da parte dell'amministrazione e, infine, sul piano dei poteri di controllo e di garanzia affidati alla giurisdizione.

Qualificare l'ambiente come valore costituzionale implica, infatti, la necessità di verificare, nei casi concreti che la legislazione ambientale deve affrontare, una delle difficoltà proprie delle costituzioni nelle società pluraliste: i diversi interessi delle parti o dei gruppi sociali esistenti cercano nelle norme costituzionali, e nei valori che esse affermano, un ruolo unificante, che difficilmente può essere garantito attraverso formulazioni riconducibili alle categorie tradizionali del diritto pubblico.

Il valore ambiente inteso come concetto che unifica una pluralità di dimensioni e ne definisce l'equilibrio costituisce il risultato di un processo decisionale continuo, che coinvolge in primo piano tutti gli attori presenti sulla scena sociale, politica, economica, ed infine del sistema ordinamentale.

La tutela dell'ambiente ben si adatta quindi alle norme a fattispecie aperta, integrabili e qualificabili, ovvero precisabili e graduabili con l'evoluzione del sistema sociale e politico, che costituiscono la caratteristica delle costituzioni contemporanee, in cui valori e principi coesistono e non si escludono reciprocamente.

Nella Costituzione, infatti, vengono affermati contemporaneamente principi potenzialmente opposti, ma senza la sopraffazione dell'uno sugli altri.

Ciò implica che l'ambiente come valore costituzionale non può assumere carattere assoluto, ma deve coesistere con gli altri valori costituzionali, rispetto ai quali deve essere bilanciato.

La sua primarietà si risolve (secondo il principio di integrazione europeo) nella necessità di compararlo con tutti gli altri valori e all'interno di tutte le politiche. Ma questa caratteristica, sul piano costituzionale, implica la ricerca dei principi e criteri da utilizzare per un corretto bilanciamento.

3.1 – In particolare, occorre prendere atto, sul piano dell'intervento legislativo che la tutela dell'ambiente si colloca in un contesto in cui è difficile stabilire in termini verticali, anziché orizzontali, il rapporto tra i poteri pubblici ed i cittadini. Per ottenere un'adeguata tutela, occorre attivare la cooperazione e la collaborazione di tutti i soggetti interessati a perseguire il risultato finale (la tutela, appunto, dell'ambiente o di un determinato equilibrio ecologico).

Nel campo della tutela dell'ambiente, nell'impossibilità di distinguere nettamente e gerarchicamente ruoli e funzioni del pubblico e del privato, così come ruoli e funzioni dei singoli attori, e soprattutto nell'impossibilità di attribuire alla legge – la decisione politica della maggioranza parlamentare, secondo il canone tradizionale della norma generale ed astratta – la soluzione delle inevitabili controversie e conflitti che la definizione dell'equilibrio ambientale ed il rapporto tra il valore della tutela dell'ambiente e gli altri valori costituzionali esigono.

È quasi superfluo sottolineare come nell'ambito delle discipline per la tutela dell'ambiente si accentui la c.d. "polverizzazione del diritto legislativo", con il moltiplicarsi di leggi di natura settoriale e spesso a carattere provvisorio, con un basso

tasso di generalità e di astrattezza (leggi provvedimento, leggi meramente retroattive, ecc.).

Nell'ambito della tutela dell'ambiente, il rapporto conflittuale fra i gruppi di interesse e le difficoltà di far fronte alle emergenze che derivano dall'evoluzione dei fenomeni naturali o dall'aggravarsi delle conseguenze dello sviluppo tecnologico, portano con sé l'esigenza di norme puntuali, concrete, spesso mirate a situazioni puntualmente definite nel tempo e nello spazio (legge provvedimento), e per questo anche inevitabilmente provvisorie, emblematiche di quel fenomeno definito come "contrattualizzazione" della legge, che si limita a riprodurre soluzioni di compromessi negoziati tra soggetti politici e soggetti sociali interessati.

La vicenda dell'Ilva, non a caso, si sviluppa con una legislazione che insegue le situazioni d'emergenza creata dall'omessa visione strategica e dalla inadeguata gestione dei problemi ambientali creati dall'insediamento industriale.

In particolare, nell'ultima fase, tutt'ora in corso, il ricorso alla decretazione d'urgenza (con la esplicita adozione di leggi provvedimento) diventa strutturale e pone in luce la necessità di affrontare questioni di metodo nell'uso dello strumento legislativo.

La crisi della stabilità della legislazione e della certezza del diritto e la difficoltà di trovare, negli istituti giuridici esistenti, elementi di coerenza e di omogeneità (caratteristica dello Stato costituzionale contemporaneo) è accentuata, nel campo della tutela dell'ambiente, dalla necessità di operare in condizioni di incertezza scientifica, in ragione della disponibilità di dati mutabili nel tempo, non facilmente controllabili, con la conseguente impossibilità di affidare alla norma di diritto positivo il compito esclusivo di determinare le condizioni per un'efficace tutela degli equilibri ambientali, che potranno essere semplicemente favoriti o danneggiati, non determinati, dall'intervento del legislatore.

Il legislatore dovrà avere tale consapevolezza e non tanto intervenire con decisioni puntuali e scelte in grado di assumere posizioni definitive nel dibattito tecnico e scientifico. Quanto determinare criteri di metodo e favorire l'individuazione di sedi in cui il contraddittorio tra i saperi scientifici coinvolti permetta un continuo, trasparente e autorevole aggiornamento dei dati e delle soluzioni (in buona sostanza per raggiungere un ragionevole esito delle operazioni di bilanciamento).

3.2 – Di qui il ruolo centrale che, nell'ambito della tutela dell'ambiente, assumono gli organi che gestiscono gli interessi concreti della collettività, cioè gli organi dell'Amministrazione. Ad essi il legislatore deve necessariamente affidare una autonomia funzionale, che permetta interventi tempestivi ed adeguatamente concreti.

L'ampiezza dei poteri, che vengono affidati all'Amministrazione nel campo della tutela dell'ambiente, corrisponde ad una tendenza tipica dello Stato contemporaneo, nel quale all'affermazione dei valori e dei diritti sociali, si accompagna la progressiva amministrativizzazione delle funzioni ed un ampliamento della discrezionalità della Pubblica Amministrazione, che viene sollecitata, e non limitata, dalle pretese di tutela dei cittadini e dei soggetti interessati.



Ciò rende particolarmente complessa sia la definizione dei livelli di governo appropriati nei quali definire il bilanciamento degli interessi sia, soprattutto, nel campo della tutela dell'ambiente, l'individuazione delle competenze tecniche che debbono essere attivate per risolvere problematiche che hanno un livello tecnico e scientifico elevatissimo.

Il bilanciamento tra il valore costituzionale dell'ambiente e gli altri valori costituzionali dipende dall'autorevolezza delle competenze scientifiche che possono essere attivate e dalla possibilità di accedere ad un'adeguata informazione e raccolta dei dati indispensabili. Su questo piano, è difficile accettare un bilanciamento effettuato sia dal legislatore che dall'Amministrazione, che non sia supportato da adeguate istruttorie e confronti sul piano tecnico sufficientemente approfonditi e trasparenti.

Il caso Ilva mette in evidenza il ruolo centrale che assumono i procedimenti di valutazione e autorizzazione nella definizione del bilanciamento tra i valori costituzionali coinvolti.

Lo sviluppo della legislazione ambientale, che dalle singole autorizzazioni settoriali è giunto alle più complesse forme di autorizzazione integrata e di valutazione dinamica degli effetti ambientali, trova la sua conferma empirica nella vicenda tarantina.

Le autorizzazioni ambientali debbono tener conto delle migliori tecnologie disponibili per definire il livello di accettabilità-sostenibilità degli impatti ambientali, ma soprattutto debbono utilizzare il metodo del monitoraggio continuo come strumento di aggiornamento e inevitabile riesame delle condizioni delle autorizzazioni.

La scelta del legislatore di delegare all'amministrazione, giungendo quasi al limite della "legificazione" del riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, indica un metodo di definizione in concreto e in continuo aggiornamento della valutazione e del bilanciamento degli interessi ambientali.

Si tratta di un carattere strutturale della disciplina ambientale: una disciplina che tutela interessi trasversali a tutti gli altri settori di legislazione, con la necessaria attribuzione agli organi dell'amministrazione deputati a gestire in concreto gli interessi pubblici, di un ruolo primario nell'attivare i procedimenti indispensabili per il coordinamento e la valutazione ragionevole delle soluzioni operative da adottare.

3.3 – In questo contesto – caratterizzato da una legislazione episodica e strutturalmente inadeguata ad intervenire in modo strategico vittima, della necessità di imporre di volta in volta le regole del caso concreto, e da un'amministrazione che deve ricercare nuove soluzioni per gestire efficacemente gli interessi pubblici coinvolti – è inevitabile l'espansione (anch'essa carattere essenziale dell'attuale sistema politico-istituzionale) del ruolo che la giurisdizione deve svolgere nel definire l'equilibrio tra i valori costituzionali.

L'inserimento dell'ambiente nella tavola dei valori fondanti l'ordinamento giustifica questo nuovo ruolo assunto dalla giurisprudenza (in particolare, quella delle Corti costituzionali) nell'interpretazione – attuazione dei principi individuati dalla Costituzione.

Si tratta di un ruolo che gradualmente sia la Corte costituzionale che i giudici comuni stanno svolgendo con sempre maggior intensità e che corrisponde ad una esigenza di definizione, sul piano tecnico-giuridico e sul piano operativo, dei principi ai quali occorre fare riferimento per risolvere i conflitti inevitabili tra gli interessi ambientali e gli interessi della produzione o dello sviluppo economico e sociale.

Come è stato sottolineato di recente, «*in un ordinamento segnato da un'estrema mobilità, ogni comando stabile e perentorio è destinato a relativizzarsi, con il conseguente squagliarsi della sua terribilità potestativa. Tutto si sposta sull'interpretazione*» ed è «*ovvio che, tra i canali in cui può realizzarsi la dimensione ermeneutica, un ruolo di spicco faccia capo all'interpretazione giudiziale*»<sup>1</sup>.

Nella individuazione dei principi e degli istituti giuridici diretti alla tutela dell'ambiente non si può non constatare lo sviluppo delle «*vere e proprie scelte creative, delle costruzioni del sistema*» da parte dell'operosità giurisprudenziale. Come ricordava M.S. Giannini, nel discorso generale sulla giustizia amministrativa<sup>2</sup>, «*quando si parla di funzione pretoria della giurisprudenza nella materia del diritto amministrativo*» – e ciò vale a maggior ragione nella materia ambientale – «*non si usa una figura retorica, non si vuol dire solo – con un significato di genere – che è essa ad elaborare quei costrutti che rendono possibile l'applicazione degli istituti. Si vuol dire qualche cosa di più e di significato specifico: che è essa a creare il corpo delle norme sostanziali generali del diritto amministrativo, cioè degli atti e dei procedimenti amministrativi, poiché il legislatore non si è mai occupato di fissarle*». E nella disciplina dell'ambiente – come è possibile constatare anche dall'esame del caso Ilva – il legislatore incontra nuove e strutturali difficoltà per fissarle.

La tendenza a far prevalere i principi di origine giurisprudenziale sulle stesse regole legislative dà luogo a quella permanente tensione tra giudice e legislatore nella definizione dei criteri di bilanciamento tra gli interessi contrapposti che è all'origine dei frequenti conflitti tra i decisori politici e gli organi giurisdizionali.

Diventa quindi indispensabile, e al tempo stesso difficile, individuare con equilibrio il ruolo che, da un lato, debbono assumere i rappresentanti che pongono le leggi e, dall'altro, i giuristi ed in particolare i giudici che debbono garantire la coerenza con i principi delle decisioni legislative, individuando nei casi concreti il modo con cui tali principi debbono essere attuati.

Occorrerebbe ritrovare un punto di equilibrio tra quello che è il ruolo di attuazione della Costituzione, che spetta a chi pone le leggi, rispetto al ruolo di applicazione della Costituzione, che invece è proprio dell'interprete e in particolare dell'interprete che dice quale è la legge e cioè del giudice.

Tutto il sistema si fonda sull'interpretazione dei valori costituzionali e sulla definizione del loro equilibrio, ma occorre che, nella definizione di tale equilibrio, i ruoli restino distinti.

---

<sup>1</sup> Cfr. P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2015, 82

<sup>2</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Rivista dir. proc.*, 1963, 525 ss., v. in particolare pagg. 535-536.

Occorre distinguere la definizione concreta dell'equilibrio tra gli interessi contrapposti, che implica la determinazione delle finalità stabilite dalla Carta costituzionale (ovvero della politica diretta alla tutela dell'ambiente) da quella che è la definizione del rapporto di coerenza tra la scelta politica e il contenuto essenziale dei principi e dei valori costituzionali che sono posti in modo positivo dalla Carta costituzionale.

Non c'è dubbio che la discrezionalità nell'interpretazione delle norme costituzionali sia particolarmente ampia, soprattutto alla luce della possibilità di offrire alle norme statali l'interpretazione conforme a Costituzione che permette di accentuare il ruolo tendenzialmente di supplenza del giudice rispetto alle lacune della legislazione. Il problema del bilanciamento tra i valori costituzionali, vede nel nostro sistema un rapporto gerarchico tra il giudice comune, chiamato ad applicare direttamente la Costituzione, fino ai limiti in cui l'operazione ermeneutica si possa spingere, e il giudice costituzionale, che deve poter giungere, laddove non sia possibile l'interpretazione conforme, al ripristino della legalità costituzionale mediante l'annullamento della legge.

Anche su questo piano la distinzione dei ruoli non è chiara, perché vi è una tendenza all'ampliamento dello spazio che hanno i giudici comuni, sia con riferimento all'invito pressante della Corte costituzionale ad applicare il principio dell'interpretazione conforme sia dalla presenza, in molti settori decisivi del nostro sistema socio-economico, delle normative e dei principi comunitari, direttamente applicabili da parte dei giudici comuni.

In presenza di questi elementi di incertezza e di crisi sistemica, diventa indispensabile chiarire quali sono i criteri tecnico-giuridici per il bilanciamento dei valori costituzionali e definire quale è l'organo a cui è attribuita l'ultima parola su questo piano.

Il caso dell'Ilva di Taranto e la decisione della Corte costituzionale n. 85 del 2013 costituiscono un punto di riferimento importante nel dibattito, che su questi temi è tuttora aperto e tendenzialmente non potrà essere mai chiuso in modo definitivo.

#### **4. Piano della ricerca**

4.1 – Sulla base di queste premesse la ricerca si sviluppa con un primo capitolo nel quale si affrontano i problemi teorici sollevati dalla progressiva definizione della dimensione giuridica degli interessi ambientali e del loro porsi trasversalmente in conflitto e dialogo con i valori e gli interessi definiti espressamente dalla Costituzione del 1948.

Si farà cenno al passaggio dalla definizione della nozione di ambiente frammentata e pluralista, che caratterizza i primi anni di sviluppo della legislazione ambientale, fino alla prospettiva integrata monista legata alla concezione unitaria dell'ambiente riconosciuta, in primo luogo, dalla giurisprudenza e individuata quindi

come obiettivo affidato all'organizzazione pubblica centrale dello Stato (il Ministero dell'Ambiente) e alla responsabilità di tutti i livelli di governo.

In questa prima premessa, si farà riferimento alla definizione di ambiente come valore costituzionale non definibile "a priori" e alla necessità di individuare i criteri di composizione dei conflitti con gli altri valori costituzionalmente protetti, precisando le modalità delle operazioni interpretative di bilanciamento.

Il tutto per concludere che il bilanciamento, come strumento per decidere la regola del conflitto, coinvolge tutte le sedi nelle quali si costruisce la disciplina giuridica dell'ambiente – la legislazione, l'amministrazione, la giurisdizione – ponendo le basi concettuali per la valutazione della loro applicazione in concreto nel caso di studio esaminato.

4.2 – Nel secondo capitolo, lo stabilimento Ilva di Taranto viene individuato come "laboratorio" per l'analisi dell'evoluzione nella definizione dei criteri da utilizzare dalla legislazione, dall'amministrazione e dalla giurisprudenza nelle operazioni di bilanciamento dei valori posti in diretto conflitto dalla vicenda storica di quell'impianto industriale.

L'individuazione del caso Ilva come paradigma per valutare le modalità con le quali i soggetti istituzionali hanno effettuato le operazioni di bilanciamento tra l'interesse all'ambiente e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti si giustifica per almeno tre ordini di motivi.

In primo luogo, l'ampiezza e la gravità degli effetti prodotti sul piano ambientale dall'insediamento industriale permette di constatare il percorso, pieno di ostacoli e di incertezze, che la legislazione ambientale ha dovuto svolgere nella ricerca di soluzioni in grado di risolvere con la necessaria gradualità le emergenze e le gravissime crisi degli equilibri ambientali creati dalle attività industriali.

In secondo luogo, la crisi ambientale, collegata alla vita dello stabilimento, ha creato un cortocircuito nell'ordinario assetto delle competenze in materia di tutela dell'ambiente, ponendo in luce la necessità di ricercare soluzioni che superino la sovrapposizione degli interventi e delle responsabilità dei diversi livelli di governo.

In terzo luogo, la gravità delle conseguenze ambientali create dai concreti comportamenti degli operatori responsabili dei cicli produttivi ha fatto emergere il ruolo ineludibile della giurisdizione, che ha teso ad espandersi fino alla gestione della crisi ambientale, costringendo il legislatore ad individuare nuovi strumenti per far riportare il decisore politico e l'amministrazione in un ruolo guida nella regolazione necessariamente dinamica e frutto di continuo bilanciamento degli interessi collettivi e costituzionali in gioco.

Lo descrizione dello sviluppo del caso Ilva permette di seguire e segnare le fasi della evoluzione della legislazione ambientale nel nostro ordinamento.

Di qui la suddivisione del secondo capitolo in tre sezioni.

4.2.1 – Nella prima, la descrizione della decisione di politica economica che giustificò, a cavallo tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60, la localizzazione dello stabilimento siderurgico a Taranto (con l'indicazione dei dati che descrivono la

rilevanza strategica dello stabilimento) permette di constatare come – nella fase in cui l’investimento è stato effettuato dallo Stato tramite una società interamente pubblica – l’attenzione sia stata rivolta esclusivamente agli aspetti economici e imprenditoriali, fatti coincidere con l’interesse pubblico; mentre il rilievo degli interessi ambientali emergeva soltanto in relazione al rilascio delle autorizzazioni settoriali dirette alla tutela delle singole risorse ambientali (si era ancora molto lontani dall’introduzione di procedure di valutazione d’impatto ambientale). Particolarmente significativo lo sviluppo della legislazione sull’inquinamento atmosferico, che ha visto il primo intervento normativo di cui alla legge n. 615 del 1966, meramente correlato con un’impostazione di programmazione economica nazionale; mentre, con riferimento agli stabilimenti industriali come quello di Taranto, il legislatore non ritiene necessario dettare normative immediatamente cogenti. Lo stabilimento siderurgico si è quindi sviluppato senza effettivi controlli sulle emissioni inquinanti, ponendo le premesse per una crisi ambientale che solo molto tardi sarà percepita e denunciata nella sua effettiva portata.

Alla fine degli anni ’80, il legislatore si limita a dare attuazione alle direttive comunitarie sulla tutela degli inquinamenti dell’aria, dell’acqua e del suolo, introducendo una disciplina strategica che solo indirettamente individua l’obiettivo strategico diretto a consentire l’adeguamento degli impianti al rispetto dei limiti di tollerabilità e accettabilità delle emissioni e delle contaminazioni.

Nell’assenza e nel ritardo della legislazione, anche per la situazione di Taranto, si verifica l’intervento “suppletivo” della Magistratura che utilizza gli istituti civilistici e penalistici tradizionali (v. art. 844 cod. civ. e art. 672 cod. pen.), per sanzionare le situazioni di più grave deterioramento della situazione ambientale e sanitaria, segnalando in modo pressante l’esigenza di interventi sistemici da parte dei vari livelli di governo. Ed infatti questa fase si conclude con l’individuazione da parte del legislatore statale non soltanto di una organizzazione centrale preposta alla gestione coordinata delle problematiche ambientali (l. n. 389 del 1986 che istituisce il Ministero dell’Ambiente), ma anche con l’individuazione di aree di “crisi ambientale”, per le quali individuare strumenti pianificatori finalizzati alla soluzione graduale delle emergenze ambientali, mediante l’attuazione di programmi di adeguamento ai limiti di emissione. Si pongono in tal modo le premesse per l’attivazione di forme consensuali di intervento (intese, accordi di programma, accordi di pianificazione), con le quali costruire i reciproci impegni di tutti i soggetti responsabili (in primo luogo degli operatori) nel dare seguito agli obiettivi programmatici.

4.2.2. – L’ulteriore fase, che si apre con la privatizzazione dell’impresa che gestisce lo stabilimento Ilva, vede emergere in modo più diretto le criticità ambientali accumulate nell’esercizio degli impianti. Lo sviluppo della legislazione ambientale verso discipline settoriali dotate di una certa organicità (come per i decreti legislativi sui rifiuti, sulla tutela dell’aria, e sulle imprese soggette al rischio di incidenti rilevanti) permette di attivare interventi normativi più penetranti e in grado di affrontare i profili più problematici della crisi ambientale di Taranto.

In questa fase è interessante sottolineare, oltre allo sviluppo della legislazione statale, l'intervento sempre più frequente e attivo della legislazione regionale e dei livelli di governo locale. Gli interventi regionali si orientano sia verso l'imposizione di limiti più stringenti su alcuni parametri di sostanze inquinanti (diossina e furani; benzo(a)pirene) ma anche nella ricerca di nuovi strumenti normativi per introdurre la valutazione degli effetti sanitari causati dagli impianti industriali.

Le autorità locali sviluppano, come in molte altre situazioni ambientali nel nostro sistema, l'uso dei poteri contingibili e urgenti diretti a gestire le emergenze più gravi.

Gli organi statali attuano in ritardo le direttive comunitarie che disciplinano l'autorizzazione integrata ambientale e giungono soltanto nel 2011 ad una prima valutazione complessiva dei problemi di gestione degli impianti dello stabilimento siderurgico, in un contesto nel quale emergono in modo eclatante – anche in sede di contestazione sotto i profili penali – le gravi conseguenze anche sanitarie degli inquinamenti prodotti dall'attività degli impianti.

Il ritardo con cui questo strumento di bilanciamento viene utilizzato per definire le modalità di gestione dello stabilimento mette in evidenza le stesse carenze dell'autorizzazione integrata ambientale che non copre, in particolare, le valutazioni di incidenza sanitaria che le dimensioni di questo tipo di impianti rendono ineludibili.

4.2.3 – L'insufficienza dell'intervento tardivo dell'amministrazione centrale apre la fase drammatica degli ultimi tre anni, nei quali, da un lato, la magistratura interviene con i suoi poteri interdittivi per impedire la prosecuzione di un'attività che ritiene incompatibile con la tutela della salute, e, dall'altro, il legislatore e l'amministrazione sono costretti ad individuare nuovi strumenti nel tentativo di adeguare la gestione dello stabilimento alle esigenze di tutela degli interessi della salute e dell'ambiente.

Si contrappongono, in termini radicali, scelte di bilanciamento tra gli interessi della salute e dell'ambiente da un lato e delle imprese e del mantenimento dei livelli di occupazione, che danno luogo ad un vero e proprio conflitto tra il potere politico e la magistratura.

Una prima provvisoria soluzione è costituita dall'intervento della Corte costituzionale che – nella sentenza n. 85 del 2013 – indica i criteri per riconoscere le rispettive competenze del legislatore, dell'amministrazione e dei giudici nel definire il corretto bilanciamento tra i valori costituzionali che si contrappongono.

All'intervento della Corte fa seguito lo sviluppo di una complessa sequenza di interventi legislativi d'urgenza che costringono il governo e il parlamento ad individuare soluzioni innovative per far fronte alle emergenze ambientali determinate dalle industrie di rilevanza strategica nazionale: non è sufficiente il riesame dell'AIA come garanzia del ragionevole equilibrio degli interessi, occorre effettuare interventi più penetranti sulla gestione degli impianti attraverso il commissariamento straordinario e la definizione specifica delle iniziative e delle modalità con le quali affrontare le criticità anche mediante la predisposizione di un apposito piano di risanamento redatto da un

organo tecnico “ad hoc” che viene individuato come strumento per integrare e attuare l’AIA.

4.3 – L’analisi degli interventi e dei criteri utilizzati per il bilanciamento degli interessi costituzionali nel caso dello Stabilimento Ilva permette di indicare, nel terzo capitolo, alcune conclusioni sugli sviluppi che è possibile individuare con riferimento all’attività legislativa, a quella amministrativa e a quella giurisdizionale verso una nuova impostazione dell’approccio del sistema nei confronti della tutela dell’ambiente.

## CAPITOLO I

LA DEFINIZIONE DEGLI INTERESSI AMBIENTALI: LE INTERFERENZE FRA INTERESSI PROTETTI DERIVANTI DALL'EMERGERE DELLA RILEVANZA GIURIDICA DELL'AMBIENTE E LA NECESSITÀ DEL BILANCIAMENTO

SOMMARIO: 1. *Premessa* – 2. *La progressiva definizione dello status giuridico dell'ambiente* – 2.1 *La definizione della nozione di ambiente: da una concezione frammentata a una prospettiva integrata della tutela ambientale* – 2.1.1 *L'ambiente come concetto relazionale e trasversale agli altri interessi* – 2.1.2 *L'ambiente nella concezione "pluralista"* – 2.1.3 *La concezione "monista" o "sistemica" dell'ambiente* – 2.1.4 *Dall'approccio settoriale al modello integrato* – 2.1.5 *Il principio di integrazione* – 2.1.6 *segue: l'integrazione esterna* – 2.1.7 *segue: l'integrazione interna (le valutazioni ambientali e l'AIA)* – 2.2 *La concezione "unitaria" dell'ambiente nell'elaborazione della giurisprudenza* – 2.3 *Il ruolo della Corte costituzionale nella definizione di uno "status" costituzionale dell'ambiente* - 2.3.1 *La prima fase: l'ambiente come valore costituzionale* – 2.3.2 *La seconda fase: la tutela dell'ambiente come "materia trasversale"* – 2.3.3 *La fase più recente: l'ambiente come "materia" in senso proprio* – 2.3.4 *Valutazioni critiche sulla ricostruzione dell'ambiente come materia in senso oggettivo* – 3. *L'ambiente come valore costituzionale non definibile "a priori" e la necessaria integrazione degli interessi ambientali con gli altri valori costituzionalmente protetti* – 4. *La composizione dei conflitti attraverso le operazioni di bilanciamento* – 4.1 *Il bilanciamento come strumento per decidere la regola del conflitto* – 4.2 *I soggetti del bilanciamento: il legislatore, l'amministrazione e il giudice*

### 1. Premessa

Il rapporto tra l'uomo e l'ambiente si è mantenuto su un equilibrio stabile per diversi millenni, durante i quali le forze della natura si sono imposte unilateralmente all'uomo, che non ha potuto che tentare di difendersi da esse o quanto meno di adattarvisi. Negli ultimi cinquecento anni si è assistito al mutamento (se non al capovolgimento) di questo equilibrio, a causa del progressivo aumento dell'impronta ecologica delle attività umane<sup>3</sup>, con un conseguente sbilanciamento dei rapporti di forza tra uomo e natura, a danno di quest'ultima.

---

<sup>3</sup> Sono soprattutto gli autori della cd. "economia ecologica" ad essersi interrogati sul rapporto tra uomo e natura, verificandone l'evoluzione cronologica, anche al fine di trarne possibili modelli di crescita basati



In particolare, è stato negli ultimi due secoli, grazie all'avvio della rivoluzione industriale e allo sviluppo delle conoscenze scientifiche, che l'uomo ha potuto utilizzare tecnologie sempre più avanzate per il controllo e lo sfruttamento di energie fossili (mediante la coltivazione di giacimenti di gas, bacini carboniferi e campi petroliferi)<sup>4</sup>, creando nuove sostanze e nuovi prodotti (inquinanti) originariamente non presenti in natura (come la plastica)<sup>5</sup>.

La rottura dell'equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo (a favore dell'elemento negativo<sup>6</sup>) è passata attraverso il massiccio sfruttamento da parte dell'uomo di risorse naturali apparentemente inesauribili, che ha avuto per conseguenza alterazioni ("catastrofiche") negli equilibri di flusso degli elementi biochimici fondamentali che compongono la biosfera<sup>7</sup>.

---

su logiche di tipo economico ma sostenibili dal punto di vista ambientale. In tal senso si vedano R. COSTANZA, *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, 1997; R.K. TURNER – D.W. PEARCE – I. BATEMAN, *Economia ambientale*, Il Mulino, 2003; T.ANDERSON – D. LEAL, *L'ecologia di mercato. Una via liberale alla tutela dell'ambiente*, 2008, Lindau. Per una ricostruzione storiografica delle origini e degli effetti del nuovo regime biologico delle attività umane determinato dalla espansione economica e dalla innovazione tecnologica a partire dalla prima età moderna fino alla rivoluzione industriale v. S. MOSLEY, *Storia globale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013, 18 e ss. Come evidenzia lo stesso autore, in quest'ultima fase storica l'atteggiamento dell'uomo nei confronti dell'ambiente si è declinato in termini di volontà di dominio nella convinzione espressa dal filosofo Francesco Bacone secondo cui "il mondo è creato per l'uomo, non l'uomo per il mondo".

<sup>4</sup> Cfr. COM(2014)398 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a rifiuti zero, par. 1: "A partire dalla rivoluzione industriale lo sviluppo delle nostre economie è avvenuto all'insegna del "prendi, produci, usa e getta", secondo un modello di crescita lineare fondato sul presupposto che le risorse sono abbondanti, disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo".

<sup>5</sup> Il potenziale dell'impatto che l'uomo è arrivato ad avere sull'ambiente viene reso chiaramente dal rapporto "Millenium Ecosystem Assessment" (2005) che descrive lo stato di salute del pianeta. Come riporta S. MOSLEY, in *Storia dell'Ambiente*, cit., 7, «la domanda umana di risorse naturali – in costante crescita – sta danneggiando seriamente i servizi dell'ecosistema che sostengono la vita. Dei 24 servizi presi in esame dal rapporto – quali gli approvvigionamenti di acqua dolce, l'aria pulita, i patrimoni genetici, le zone di pesca eccetera – non meno di 15 stanno subendo progressi di inquinamento o vengono utilizzati in modo insostenibile». Il documento «Le politiche dell'Unione europea: Ambiente» redatto a cura della Commissione europea mette in evidenza un dato allarmante sul consumo "incontrollato" delle risorse naturali: "Durante il XX secolo il consumo di combustibili fossili è cresciuto di 12 volte, mentre l'estrazione di risorse materiali è aumentata di ben 34 volte. La domanda di cibo, mangime e fibre potrebbe registrare un incremento del 70 % entro il 2050» (il documento è aggiornato al novembre 2014 e può essere consultato online all'indirizzo [http://ec.europa.eu/pol/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/pol/index_it.htm); <http://europa.eu/!VF69Kf>).

<sup>6</sup> L'osservazione è di Massimo Severo Giannini che notava come «mentre in precedenti periodi c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive», così M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1971, 1125.

<sup>7</sup> Il venir meno di un sostenibile equilibrio tra il tempo dell'evoluzione biologica e la velocità delle azioni umane viene resa chiaramente al par. 18 della lettera Enciclica "Laudato si" di Papa Francesco, laddove si rileva, in modo molto efficace, come «la continua accelerazione dei cambiamenti dell'umanità e del pianeta si unisce oggi all'intensificazione dei ritmi di vita e di lavoro, in quella che in spagnolo alcuni chiamano "rapidación" (rapidizzazione). Benché il cambiamento faccia parte della dinamica dei sistemi complessi, la velocità che le azioni umane gli impongono oggi contrasta con la naturale lentezza dell'evoluzione biologica. A ciò si aggiunge il problema che gli obiettivi di questo cambiamento veloce e costante non necessariamente sono orientati al bene comune che ha uno sviluppo umano sostenibile e integrale. Il cambiamento è qualcosa di auspicabile, ma diventa preoccupante quando si muta in deterioramento del mondo e della qualità della vita di gran parte dell'umanità».

In altre parole, l'*homo faber* dell'epoca industriale (e post-industriale) ha avuto la capacità, grazie ai progressi della scienza e della tecnologia, di acquisire in un tempo relativamente ristretto una forte influenza sullo status e sul funzionamento della biosfera del pianeta in cui vive.

La rapidità e la tendenziale irreversibilità dei cambiamenti indotti sul regime biologico del pianeta (v., ad esempio, le conseguenze negative che si sono determinate sul clima del pianeta) hanno portato, sin dall'inizio degli anni '70 del XX secolo<sup>8</sup>, alla progressiva emersione del rilievo politico e sociale (prima ancora che giuridico) della questione ambientale<sup>9</sup>. Inevitabilmente il dibattito è stato accompagnato, sin da subito, da una nuova attenzione al tema della scelta del modello di sviluppo economico da perseguire<sup>10</sup>, in considerazione dell'esigenza di salvaguardare l'ambiente da dinamiche produttive pregiudizievoli.

---

<sup>8</sup> Il tema dell'emersione della crisi ambientale è stato affrontato da diversi autori. Si rinvia, in particolare, a R. CARSON, *The Silent Spring*, Mariner Books, Boston, 1962; F. CAPRA, *The turning point*, Simon & Schuster, New York, 1982; E. TIEZZI, *Tempi storici. Tempi biologici*, Garzanti, Milano, 1984. Con estrema chiarezza E. Tiezzi mette in luce come «guardando bene la globalità e l'interdipendenza delle cose e misurando con i tempi della biologia, molto più lunghi di quelli della storia conosciuta, si nota con chiarezza che l'umanità è arrivata in questi ultimi anni, per la prima volta a un bivio da cui possono partire molte strade per Samara. La prima è la strada della guerra nucleare. [...] La seconda è la strada dell'aumento della popolazione. [...] La terza è la strada dei grandi squilibri biologici. Un esempio tra tutti: le variazioni climatiche, indotte dalle attività umane, per la prima volta possono essere tali da rendere invivibile il pianeta. La quarta è la strada degli sprechi energetici. La quinta quella della perdita dei patrimoni genetici» (in questi termini, E. TIEZZI, *Tempi storici. Tempi biologici. Vent'anni dopo*, Donzelli editore, Roma, 2001, 38-39).

<sup>9</sup> La sensibilità collettiva verso le tematiche ambientali e di uno sviluppo economico compatibile con la conversione degli equilibri ecosistemici ha dato luogo, a livello internazionale così come a livello dei singoli paesi, alla formazione di movimenti d'opinione e alla costituzione di partiti politici a vocazione ambientalista, che hanno iniziato a conoscere un primo rilevante consenso elettorale a partire dalla fine degli anni 70. Più recentemente, sul movimento ambientalista in Italia, v. G. CORONA, *Storia dell'ambiente in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2015, 97.

<sup>10</sup> Lo stretto collegamento tra la questione ambientale e il tema del paradigma di sviluppo ovvero la problematica della sostenibilità ecologica su scala globale delle attività industriali è stato evidenziato in termini chiari, nel 1972, dal rapporto "*Limits to growth*" (Meadows, Randers e Behrens) elaborato dal System Dynamics Group del Massachusetts Institute of Technology l'equilibrio su incarico del "*Club di Roma*" (organizzazione non profit fondata nel 1968 da Aurelio Peccei che, sin dall'origine ha rivestito un ruolo d'avanguardia a livello internazionale nell'analisi delle problematiche connesse ai limiti dello sviluppo in ordine alle esigenze di tutela ambientale). Di particolare rilievo sono le considerazioni conclusive del lavoro (riportate in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, 5) dove viene sottolineato che «per la prima volta da quando esiste l'uomo sulla terra, gli viene richiesto di astenersi dal fare qualcosa che sarebbe nelle sue possibilità; gli si chiede di frenare il suo progresso economico e tecnologico, o almeno di dargli un orientamento diverso da prima; gli si chiede – da parte di tutte le generazioni future della Terra – di dividere la sua fortuna con i meno fortunati – non in uno spirito di carità, ma in uno spirito di necessità. Gli si chiede di preoccuparsi, oggi, della crescita organica del sistema mondiale totale. Può egli, in coscienza, rispondere di no?». Nonostante l'autoevidente forza persuasiva dell'appello rivolto dal rapporto c.d. "Meadows" a sostenere un modello di sviluppo in grado di rendere compatibile l'utilizzo delle risorse con l'esigenza della loro conservazione per le generazioni future non sono mancate voci critiche sull'effettività della sua concreta implementazione da parte di alcuni studiosi che hanno ricondotto la sostenibilità dello sviluppo come un buon proposito a cui non seguono però concrete azioni. Infatti, «benché universalmente accettato da tutti – imprese, istituzioni, governi, uomini politici, economisti – il sintagma sviluppo sostenibile è stato trasformato in un sorta di scongiuro rituale per mascherare i colpi ancora più micidiali inferti nel frattempo agli equilibri naturali del pianeta». Tanto è vero che «tutti gli indici del deterioramento ambientale [...] non hanno fatto altro che

Nel processo di acquisizione di una coscienza ambientale – intesa come consapevolezza delle conseguenze delle attività umane sugli equilibri ecosistemici – un ruolo determinante è stato assunto dalle conoscenze scientifiche, che hanno consentito la misurazione degli effetti dell'inquinamento, e quindi la dimostrazione degli impatti effettivamente causati sulla natura dall'intervento umano.

L'acquisizione di rilevanza da parte dell'interesse all'ambiente (e la conseguente necessità di una sua tutela) si è presentata, pertanto, quale conseguenza della presa di coscienza dell'intervenuto mutamento del rapporto tra l'uomo e l'ambiente: dalla contemplazione, all'interazione fino all'alterazione.

Inizialmente guardato dall'uomo come forza irresistibile da contemplare e da cui proteggersi, l'ambiente è divenuto, in un secondo momento, fonte inesauribile di risorse da sfruttare ai fini del progresso. Solo quando l'uomo ne ha scoperto la debolezza e la finitezza dinanzi alla sua pervasiva attività di sfruttamento, l'ambiente è diventato oggetto di tutela da parte dell'uomo stesso, ai fini della conservazione e della perdurante fruizione delle sue risorse (anche da parte delle generazioni future).

L'interesse all'ambiente è stato così attratto nella sfera del giuridicamente rilevante<sup>11</sup>, con la conseguente progressiva definizione di propri principi, apposite regole, specifiche situazioni giuridiche soggettive protette e un apparato organizzativo dei pubblici poteri esclusivamente preposto alla sua cura<sup>12</sup>.

La dimensione spaziale della problematica ambientale, che ontologicamente non può essere delimitata all'interno dei confini dei singoli stati, ha dato origine in un primo momento a soluzioni di livello sopranazionale; soltanto successivamente le posizioni degli organismi internazionali sono state recepite dai singoli ordinamenti statuali. In particolare, le prime iniziative per contrastare i fenomeni di inquinamento sono scaturite dall'attività dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e, per quanto riguarda il continente europeo, dalle iniziative delle istituzioni eurounitarie<sup>13</sup>.

---

*peggiore. A riprova, evidentemente, dell'inconciliabilità tra uno sviluppo sempre e comunque pensato come crescita infinita dell'economia e il mondo finito delle risorse terrestri»* Cfr. le osservazioni critiche di P. BEVLACQUA, *La Terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Laterza, Roma- Bari, 2009, 151.

<sup>11</sup> Per la distinzione tra bisogni, interessi e situazioni giuridiche soggettive v. G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2015, 10 ss. In particolare, l'Autore adotta la nozione di "interesse" come "relazione fra un soggetto e un bene" che presenta il carattere di "situazione sostanziale" e che può assumere la qualificazione di interesse "a protezione necessaria" quando "in un determinato contesto storico, sociale, culturale, economico e politico, le collettività possono e devono necessariamente soddisfar[lo]". Infatti per "interessi a protezione necessaria" si intendono "gli interessi di collettività nel loro insieme (sicurezza, sviluppo, benessere), di gruppi sociali, di singole persone ai quali corrisponde una situazione almeno potenziale di doverosità da parte di pubbliche amministrazioni". Sul tema della qualificazione giuridica degli interessi, v. anche: E. BETTI, *Interessi, Teoria Generale*, in *Noviss. Dig. It.*, 1962; A. ROCCO, *I concetti di "bene" e di "interesse" nel diritto penale e nella teoria generale del diritto*, in *Riv. int. sc. giur.*, 1910, 59; A. FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1993; L. BIGLIAZZI GERI, *Interesse legittimo: diritto privato*, in *Dig. disc. priv.*, 1993; P. GASPARRI, *Gli interessi umani e il diritto*, Bologna, 1951; P.G. JAEGER, *L'interesse sociale*, Milano, 1964; B. DONATI, *Interesse e attività giuridica*, Bologna, 1909; F. SCOCA, *Interessi protetti*, in *Enc. Giur.*, 1989.

<sup>12</sup> v. G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2/2015, 3, Giappichelli, Torino.

<sup>13</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione del diritto internazionale ed europeo si rinvia a: M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto*

Inoltre, la “pervasività” propria dell’ambiente – inteso come “sistema adattativo complesso<sup>14</sup>” che racchiude al suo interno una pluralità diversificata di elementi (antropici e naturali) e costituisce lo scenario nel quale si sviluppano le attività umane – oltre ad incidere sul profilo spaziale della tutela, ha reso inevitabile un rapporto dialogico tra l’interesse ambientale propriamente inteso e gli altri interessi, parimenti tutelati dall’ordinamento (ad esempio, il paesaggio, l’attività economica, la salute e l’occupazione).

Il carattere “relazionale” e “multidimensionale” proprio dell’ambiente, a cui si affiancano la sua costante mutevolezza nel tempo e la necessaria apertura ad altri saperi<sup>15</sup> (con il loro maggiore o minore – ma mai assoluto – grado di certezza scientifica<sup>16</sup>), hanno messo alla prova la tenuta del tradizionale assetto dell’organizzazione e dell’attività dei pubblici poteri rispetto alle nuove esigenze di tutela.

In tal senso, la funzione di mediazione e coordinamento degli interessi che è chiamato a svolgere il decisore politico (mediante l’attività legislativa) entra in crisi, a causa dell’inadeguatezza di regolamentazioni puntuali e specifiche a governare la complessità dei fenomeni, e, d’altro canto, della difficoltà di integrare la tutela dell’ambiente all’interno di un orizzonte comprensivo anche della valutazione degli altri interessi che con esso si pongono in relazione.

Se i tradizionali tratti del potere legislativo si mostrano inadeguati a rispondere alle nuove esigenze di tutela, anche l’amministrazione, così come gli organi giurisdizionali, si trovano nella altrettanto difficile condizione di dover definire scelte discrezionali o assumere decisioni giurisdizionali nell’impossibilità sia di far riferimento a norme

---

dell’ambiente, Cedam, Padova, 2012, 9 ss.; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL’ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Cedam, Padova, 2012, 101 ss.; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Cedam, Padova, 2012; L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell’ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell’ambiente come common concern*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell’ambiente, Vol. I. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, Giuffrè, 2014, 93 ss.; O. PORCHIA, *Le politiche dell’unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell’ambiente, Vol. I. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, Giuffrè, 2014, 153 ss.; G. ROSSI, *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, 30 ss.; P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012; L. KRAMER, *EU environmental law*, Sweet & Maxwell, London, 2012.

<sup>14</sup> Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, 2007.

<sup>15</sup> Lo studio dell’ambiente richiede dunque quell’approccio fondato sull’“unità organica” dei saperi (intesa come argine alla tendenza verso la “settorializzazione dei saperi”) a cui già si riferiva A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Torino, 2014, spec. Vol. I, Q. 4 (XIII), § 33, 451-452; e Vol. III, Q. 12 (XXIX), § 1, 1515 ss.

<sup>16</sup> Sulla grado di certezza che è capace di garantire la ricerca scientifica nel settore ambientale, v. M.C. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, Olschki, 1999, 73 ss. In generale, con riferimento alla fallibilità delle conoscenze scientifiche v. K. POPPER, *The Logic of Scientific Discovery*, London, Routledge, 1959, trad. it. *La logica della ricerca scientifica*, Torino, Einaudi, 1970, 66 ss. Per un inquadramento più recente di questi profili v. E. MOSTACCI, *L’ambiente e il suo diritto nell’ordito costituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell’ambiente, Vol. I. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, Giuffrè, 2014, 271 ss.

giuridiche univoche, sia di utilizzare elementi istruttori aventi il conforto di conoscenze e dati scientifici consolidati e incontestabili.

Peraltro, nella maggior parte dei casi, le scelte legislative, amministrative e giurisdizionali impongono la definizione di equilibri tra interessi tra loro confliggenti che non soltanto dovrebbero rientrare nel raggio di azione di un altro potere, ma che rischiano comunque di rimanere parziali e incompleti<sup>17</sup>.

Nel presente capitolo ci si propone di ripercorrere i momenti essenziali dell'evoluzione, sia a livello dottrinale che giurisprudenziale, della qualificazione giuridica dell'interesse ambientale, al fine di spiegare per quale motivo l'ambiente sia unanimemente riconosciuto come "valore" costituzionale, dotato di specifiche caratteristiche (come: la non definibilità "a priori" del suo contenuto" e la potenziale interferenza con gli altri valori) che rendono necessario un approccio olistico ed integrato.

Nello specifico, l'analisi, che guarda prevalentemente all'ordinamento giuridico nazionale (senza tralasciare la prospettiva internazionale ed europea, in cui l'emersione dell'interesse ambientale ha avuto inizio), riguarda: *a)* la descrizione delle caratteristiche della nozione giuridica di ambiente, mettendo a confronto l'approccio "*pluralista*" con quello invece "*unitario*", nella prospettiva delle più recenti acquisizioni del diritto positivo; *b)* l'evoluzione della qualificazione giuridica dell'ambiente, che ha portato la giurisprudenza (ed in particolare quella della Corte costituzionale) a inquadrare lo *status* costituzionale dell'ambiente in termini di "valore"; *c)* l'esame delle conseguenze che la qualificazione giuridica dell'ambiente come "valore costituzionale non definibile *a priori*" ha sull'attività dei poteri dello Stato; *d)* la verifica dell'esigenza di utilizzare tecniche di bilanciamento per risolvere le interferenze tra il valore ambiente e gli altri valori costituzionalmente rilevanti.

## **2. La progressiva definizione dello status giuridico dell'ambiente**

*2.1 La definizione della nozione di ambiente: da una concezione frammentata a una prospettiva integrata della tutela ambientale*

*2.1.1 L'ambiente come concetto relazionale e trasversale agli altri interessi*

Il percorso che ha portato all'emersione dell'interesse ambientale, così come alla sua apprensione all'interno della sfera del giuridicamente rilevante ha avuto inizio a cavallo degli anni '70 del XX secolo<sup>18</sup> e, da un certo punto di vista, si potrebbe ragionevolmente affermare che non abbia ancora avuto conclusione.

---

<sup>17</sup> Sul punto, v. S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente* (voce), in *Enc. giur., Annali, I*, Milano, 2007, 1114 ss.

<sup>18</sup> Per quanto riguarda il dibattito interno alla dottrina del nostro Paese occorre far riferimento, per la sua autorevole influenza, al saggio di M.S. GIANNINI, "*Ambiente*": *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.

Infatti, nonostante l'ampio dibattito (di cui si proverà a dar conto) che ha animato i passati decenni, non si può ritenere che si sia definitivamente formato un "paradigma" giuridico compiuto della nozione di "ambiente"<sup>19</sup>.

La ragione di ciò è facilmente spiegabile in ragione del fatto che l'ambiente rappresenta un concetto macroscopico, non esprimibile in termini sintetici a causa della sua natura poliedrica e relativistica (che può mutare in base al contesto cui lo si riferisce), nonché del suo carattere multidisciplinare<sup>20</sup>. In questa prospettiva, non deve apparire iperbolica la metafora utilizzata da parte della dottrina, che ha qualificato la nozione di ambiente come una nozione "camaleonte"<sup>21</sup>.

A controprova della difficoltà di inquadrare l'ambiente all'interno di una definizione univoca, si può evidenziare l'assenza nel diritto positivo (internazionale, eurounitario e nazionale) di una sua nozione generale espressa, condivisa e utilizzata come riferimento per l'attività di normazione<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> In questo senso si esprime – condivisibilmente – F. FONDERICO, nella voce, *Ambiente (tutela dell')* *I Diritto Amministrativo*, in *Enc. giur.*, 2007, laddove ritiene che «non è ancora possibile riconoscere un "paradigma" giuridico dell'ambiente, nel senso, elaborato dalla epistemologia contemporanea, di una costellazione di credenze condivise dalla comunità degli studiosi, necessarie quale base per sviluppare l'attività di ricerca – c.d. "scienza normale" - in un ambito disciplinare specialistico»; ciò per l'Autore non significa, tuttavia, che «se intesi quali "programmi di ricerca" in concorrenza, alcune teorie sull'ambiente mostrano un nucleo ed una "euristica", teoricamente ed empiricamente progressivi».

<sup>20</sup> La difficoltà di definire i contenuti del concetto di ambiente va ricondotta alla sua natura di concetto «tendenzialmente macroscopico e di difficile determinazione, che manifesta un'intrinseca complessità strutturale dovuta, in particolare, al suo carattere poliedrico e multidimensionale». Infatti, quando ci riferisce all'ambiente occorre prendere in considerazione quantomeno: «la dimensione relazionale tra più fattori sia naturali che antropici» nonché «la dimensione geografico- territoriale» e «la dimensione temporale» in cui si proiettano i fenomeni. In questi termini, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 1-2. V. anche A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 508; S. PALAZZOLO, *Sul concetto di ambiente (Appunti di teoria generale del diritto)*, in *Giur. It.*, 1989, IV, 306 ss.; B. CARAVITA, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in *Quaderni di ricerca dell'Istituto per l'Ambiente*, Milano, Istituto per l'ambiente, 1993, 5-7; ID., *La tutela dell'ambiente nel diritto costituzionale*, in V. DOMENICHELLI, N. OLIVETTI RASON, C. POLI (a cura di), *Diritto Pubblico dell'ambiente. Diritto, Etica, Politica*. Cedam, Padova, 1996, 43-45.

<sup>21</sup> Così, M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 2013, Dalloz.

<sup>22</sup> Come chiarito da P. SANDS e J. PEEL, in *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 14-15, l'opportunità di una definizione giuridica di "ambiente" si comprendere soprattutto in relazione a due profili: il primo riguarda la stessa delimitazione dell'oggetto della disciplina da cui dipende poi chiaramente il criterio per la ripartizione delle competenze dei pubblici poteri in relazione all'attività e all'organizzazione; il secondo, invece, attiene al corretto inquadramento della disciplina riguardante la responsabilità per danno ambientale.

Una definizione di ambiente non è stata fornita neanche dalla legge 8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente che, dandola per presupposta, si è concentrata esclusivamente sulla definizione dei compiti spettanti all'amministrazione ministeriale che consistono nell' «assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione di recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento». In proposito, si rinvia alla considerazioni di B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 20 ss.

Il tratto comune che si riscontra nelle varie definizioni rinvenibili negli strumenti pattizi sovranazionali<sup>23</sup>, nel diritto europeo (primario e derivato)<sup>24</sup> e nell'ordinamento italiano è rappresentato dal fatto che l'unitarietà del concetto di ambiente passa attraverso la valorizzazione dell'aspetto relazionale esistente tra la pluralità di elementi che lo compongono: in altre parole l'ambiente è un sistema unitario fintanto che se ne coglie il carattere dinamico e relazionale tra i vari elementi al suo interno ricompresi<sup>25</sup>.

Per esemplificare il concetto, si può richiamare la definizione "indiretta" che viene formulata dal legislatore in riferimento alla valutazione dell'impatto ambientale dall'art. 5, lett. c), d.lgs. n.152/2006, secondo cui l'ambiente deve intendersi come "*sistema di relazioni tra i principi antropici, naturalistici, chimico – fisici, matematici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici*"; gli impatti oggetto di indagine nella procedura di VIA devono riguardare tali elementi sia nella loro esistenza individuale sia nella loro interazione reciproca<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Sul punto v. P. SANDS e J. PEEL, in *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 15 ss. Per una definizione di ambiente come sistema adattativo complesso di veda M. Cafagno, cit., e la dottrina ivi citata.

<sup>24</sup> Con riferimento alla direttiva in materia di valutazione di impatto ambientale Dir. 85/337/CE si è affermato che «*the definition of "environment" is, as regards its content and its geographical extension, very wide and includes human beings, fauna and flora, soil, water, air, climate, landscape, material assets, and natural heritage. Environmental law is the totality of the legal measures which try to prevent, protect and improve part or all of environment*», v. L. KRAMER, *EU environmental law*, Sweet & Maxwell, London, 2012, 4. Lo stesso autore mette in evidenza come all'interno dei trattati dell'Unione Europea non vi siano disposizioni che contengano una definizione compiuta della nozione di "ambiente" è consentito desumere dalla lettura combinata degli articoli 191 primo paragrafo e 192 secondo paragrafo del trattato sul funzionamento dell'unione europea che all'interno della nozione di ambiente si ricomprendono gli esseri umani, le risorse naturali, l'utilizzo del suolo, la pianificazione che riguarda le città e le aree rurali, i rifiuti e le acque. Si tratta chiaramente di una nozione che manifesta una tendenza omnicomprensiva volta a includere sia elementi antropici sia elementi più propriamente naturalistici.

<sup>25</sup> Come riporta B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 23, l'Organizzazione mondiale della sanità definisce la nozione di "ambiente" come «*l'insieme dei fattori fisici, chimici, biologici e sociali che esercitano un'influenza apprezzabile sulla salute e il benessere degli individui e delle collettività*».

<sup>26</sup> Una ulteriore individuazione dell'ambiente in termini di insieme di elementi (ma che però non valorizza in modo espresso la loro reciproca interazione) si rinviene nella definizione di danno ambientale che presuppone «*il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato: a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica, che recepisce le direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 ed attua le convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 e di Berna del 19 settembre 1979, e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive norme di attuazione; b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, ad eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva; c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali; d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente*».

L'indicazione delle componenti in cui si articola l'ambiente rende evidente, da un lato, che l'ambiente stesso è un concetto relazionale, in quanto presuppone l'interferenza e il coordinamento di diversi elementi (e di conseguenza anche degli interessi correlati a tali elementi), e, dall'altro, che per la sua concreta qualificazione l'interprete non può rivolgersi esclusivamente alle conoscenze giuridiche, ma deve attingere a saperi propri di altri settori scientifici, come l'ecologia, le scienze naturalistiche, l'economia, la medicina.

In coerenza con questa prospettiva, si è ritenuto di poter ricondurre la nozione di ambiente non tanto a quella di un “*concetto giuridicamente indeterminato*” quanto piuttosto a quello di “*concetto giuridico scientificamente determinato*”<sup>27</sup>.

La considerazione unitaria del concetto di ambiente, su cui pare convergere il dato normativo, rappresenta l'esito di un processo di elaborazione che ha avuto luogo in parallelo alla progressiva emersione dell'interesse all'ambiente e alla individuazione delle tecniche giuridiche per una sua più efficace tutela.

Le diverse prospettazioni offerte dalla dottrina (da un lato a favore di una concezione “*pluralista*” e dall'altro di una impostazione “*monista*”) devono dunque essere necessariamente valutate in una prospettiva diacronica, facendo riferimento allo stadio di “*istituzionalizzazione*” che l'ambiente aveva raggiunto al momento della loro formulazione.

### 2.1.2 *L'ambiente nella concezione “pluralista”*

L'elemento condiviso dagli interpreti durante la lunga attività ricostruttiva della nozione giuridica di ambiente e mai messo in contestazione è quello inerente il suo carattere “*trasversale*”, inteso nel senso, come sopra delineato, di relatività dell'interesse rispetto agli altri interessi con cui si rapporta e dai quali acquisisce una determinata connotazione.

Anzi, è stata proprio questa caratteristica dell'ambiente a far emergere la questione della stessa possibilità di elaborare una nozione “*autonoma*” di ambiente, ferma comunque la sua natura relazionale.

La posizione “*pluralista*” è stata avanzata, per primo, da Massimo Severo Giannini<sup>28</sup>, che ha ritenuto di poter escludere l'esistenza di un'autonoma nozione giuridica di ambiente<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> V. G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1163 e M. GOLLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, 319.

<sup>28</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, “*Ambiente*”: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.

<sup>29</sup> Sul punto v. G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, 11 ss. che rileva come sulla stessa posizioni espressa da Giannini si fosse attestata anche la dottrina internazionale (v. J. LAMARQUE, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ, 1973; R. DRAGO, *La protection du voisinage et de l'environnement*, PPS, 1979). In senso analogo si è espressa anche altra dottrina nazionale: G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. Pubbl.*, I, Torino, 1987, 189 ss.; G.



Come sostenuto nel noto contributo “*Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*” del 1973, l’ambiente non rappresenta un “*quid*” diverso dalla somma della pluralità di elementi giuridicamente rilevanti che lo compongono, e che, singolarmente considerati, vengono in rilievo sotto tre distinti profili: il profilo naturalistico (laddove si intende l’ambiente come riferito al paesaggio, ai beni culturali, alle bellezze naturali, ai parchi floro-faunistici); il profilo che attiene alla tutela dai fenomeni di inquinamento (ambiente come riferito alla sanità, all’igiene del suolo, alla difesa delle risorse idriche, alla difesa dell’atmosfera); il profilo più propriamente urbanistico dell’ambiente, inteso come disciplina dell’assetto e dello sviluppo del territorio (ambiente come riferito al governo del territorio, che attiene al settore dell’urbanistica e all’edilizia).

Occorre tenere presente che l’elaborazione della teoria gianniniana è storicamente determinata, perché riflette lo stato ancora embrionale di istituzionalizzazione dell’interesse ambientale. Da un lato, infatti, una rigorosa ricognizione del sistema delle fonti normative all’epoca vigenti fa comprendere che il legislatore aveva preso in considerazione, fino ad allora, l’interesse ambientale non come entità a se stante, ma riferendolo alla tutela di altri interessi (secondo una logica settoriale); dall’altro, mancava ancora un centro istituzionale autonomo di riferimento per la cura dell’interesse ambientale (considerato che il Ministero dell’ambiente sarà istituito soltanto nel 1986).

Partendo da un’impostazione logica analoga, anche la tesi “bipartita” sostenuta da A. Predieri individuava nell’ambiente due anime del tutto distinte e parallele: quella della tutela contro gli inquinamenti (collegata all’art. 32 Cost.) e quella della tutela del paesaggio (al cui interno si riconducevano anche le implicazioni di governo del territorio) (collegata all’art. 9 Cost.)<sup>30</sup>

A partire dagli anni ’80 del XX secolo, la capacità ermeneutica delle tesi pluraliste è stata progressivamente messa in crisi dall’evoluzione conosciuta dall’interesse ambientale sul piano politico, sociale e ordinamentale.

Infatti, al superamento della concezione di ambiente come nozione frammentata hanno concorso molteplici fattori (soprattutto di natura sostanziale), che possono ricondursi, in modo particolare: *a*) al consolidamento di organizzazioni sociali e partiti politici esponenziali degli interessi ambientali (che hanno contribuito a promuovere la definizione di politiche ambientaliste); *b*) alla costituzione di un centro di riferimento istituzionale (uno specifico Ministero) dotato di specifiche competenze, per l’esercizio delle quali si ha la creazione di un apposito apparato amministrativo<sup>31</sup>; *c*) alla consistente

---

TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 1990, 5; C. MALINCONICO, *I beni ambientali*, Cedam, Padova, 1991.

<sup>30</sup> Sul punto, v. E. CAPACCIOLI – A. DAL PIAZ, *Ambiente*, in *Nss. Dig., Appendice, I*, Torino, 1980, 257 ss.; A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503 ss; In particolare, A. Predieri sembra ridurre la tripartizione gianniana in una bipartizione ricostruendo l’ambiente con riferimento, da un lato, alla normativa posta a tutela del valore costituzionale del paesaggio (sancito dall’art. 9 Cost.), e, dall’altro, a quella che a presidio del valore costituzionale della salute (sancito dall’art. 32 Cost.) che ha come obiettivo la difesa delle matrici ambientali dagli effetti negativi dell’inquinamento.

<sup>31</sup> Nel periodo considerato si è registrata in numerosi paesi l’istituzionalizzazione dell’interesse ambientale attraverso la soluzione organizzativa consistente nella creazione di un apposito dicastero. In Italia, la legge

produzione normativa (a livello internazionale, europeo e nazionale)<sup>32</sup> avente ad oggetto specifico la tutela dell'ambiente, concepita in una prospettiva unitaria (con l'introduzione di istituti giuridici innovativi come le valutazioni integrate degli impatti ambientali); e) all'apertura del diritto alle conoscenze proprie delle altre scienze; d) all'attività interpretativa della giurisprudenza che ha inteso recepire le modifiche avvenute sul piano dell'ordinamento materiale cercando di conferire un rilievo autonomo all'interesse ambientale tutelando le posizioni giuridiche che lo riguardano.

### 2.1.3 La concezione “monista” o “sistemica” dell'ambiente

Si è così venuta consolidando una concezione “monista”<sup>33</sup> o comunque “sistemica”<sup>34</sup> dell'ambiente (considerato nei suoi elementi costitutivi e nella relazione

---

8 luglio 1986, n. 349 rappresenta il primo passo verso la direzione di dotare l'interesse ambientale di un centro organizzativo di imputazione perché istituisce il Ministero dell'ambiente. L'assetto organizzativo precedente all'istituzione del Ministero almeno all'inizio rimane inalterato continuando a contemplare l'allocatione di funzioni incidenti sull'interesse ambientale a livello sia centrale sia periferico. Infatti, la nuova amministrazione di livello ministeriale viene inizialmente dotata di una struttura ancora gracile senza peraltro che siano definite in modo chiaro da parte del legislatore le competenze proprie del Ministero e le modalità di coordinamento delle stesse rispetto a quelle degli altri ministeri a cui era affidata la cura di interessi interferenti con quello ambientale. La dottrina ha in proposito rilevato l'esistenza della questione di stabilire se il Ministero avesse ricevuto l'assegnazione di competenze proprie esclusive oppure se avesse prevalentemente la funzione di garantire un coordinamento delle competenze di altri apparati (in proposito, v. G. CAIA, *Il Ministero dell'ambiente*, E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione e struttura del governo*, Padova, Cedam, 1988, II, 473; F. SALVIA, *Il Ministero dell'ambiente*, Roma, 1989; M. MALO, *Ministero dell'ambiente (voce)* in *D. Disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 469 ss; M. SAVINO, *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1091 ss.). Ulteriore elemento di complessità organizzativa risiede nella natura bicefala delle attribuzioni del Ministero dell'Ambiente a cui si richiede l'esercizio, da un lato, di una funzione di indirizzo politico, e, dall'altro, di una funzione di amministrazione attiva. Le competenze ministeriali hanno registrato nel tempo un'espansione della loro latitudine (come indica anche la progressiva estensione della denominazione con l'aggiunta di ulteriori oggetti di tutela) senza che ciò abbia però in concreto determinato una significativa diminuzione delle situazioni di interferenza con le funzioni esercitate da amministrazioni distinte per la cura di altri interessi tutelati che entrano in contatto con quello ambientale. Le criticità rilevate in ordine all'assetto competenziale del Ministero non sembrano ancora definitivamente risolte nonostante sia stato fatto ricorso a strumenti giuridici di coordinamento come il concerto e l'intesa e siano state previste soluzioni procedurali che consistono nell'utilizzo dell'istituto della conferenza dei servizi). In proposito, si rinvia a G. ROSSI, *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2015, 54 ss.; F. FONDERICO, *Ambiente (tutela dell') I Diritto Amministrativo*, in *Enc. giur.*, 2007, 3.

<sup>32</sup> Si vedano in particolare le iniziative dell'Onu, che nella Conferenza di Stoccolma del 1972 perviene alla definizione dell'ambiente come concetto unitario. Concetto ripreso nei programmi d'azione europei. Cfr. S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (voce)*, in *Enc. giur.*, Annali I, Milano, 2007, 1114 ss.; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e elevata protezione*, in *Ambiente e Sviluppo*, Ipsos, 7/2009, 586 ss.; F. FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, in *Riv. Giur. Edilizia*, Giuffrè, 2007, 97 ss.; D. SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 3 ss.

<sup>33</sup> In proposito, v. A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980; A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 413 ss.

<sup>34</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 22.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, 163 ss.

tra di essi), che tende a configurarlo come un autonomo settore di disciplina; autonomia che non preclude (ma anzi sostiene) la necessità che l'interesse ambientale sia integrato (nel senso di essere preso in considerazione) al momento della definizione dei contenuti anche delle altre politiche.

L'approdo ad una definizione giuridica unitaria della nozione di ambiente<sup>35</sup> ha richiesto l'utilizzo di nozioni apprese da altre scienze, ed in particolare dalla ecologia<sup>36</sup>, dalla scienza dei sistemi e dalla economia dell'ambiente<sup>37</sup>.

Con il rinvio allo strumentario gnoseologico proprio dell'ecologia<sup>38</sup>, si è proposto di definire "l'ambiente" come «*equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento*» e pertanto l'oggetto della «*tutela dell'ambiente*» consiste nella «*tutela dell'equilibrio ecologico del biosfera o degli ecosistemi considerati*».

Per definire in termini realistici l'obiettivo della tutela, è stato precisato che l'equilibrio ecologico vada riferito esclusivamente allo stato concreto in cui versa un determinato ecosistema o la stessa biosfera al momento della predisposizione delle misure di intervento (e cioè come risulta strutturato all'esito della interazione nel tempo tra fattori biotici e abiotici)<sup>39</sup>.

Pur non mettendo in dubbio l'utilità di riferirsi ai concetti della scienza ecologica nella elaborazione della nozione giuridica di ambiente, esiste altra posizione della dottrina che contesta la rappresentazione dell'ambiente in senso ecologico come "equilibrio" di un determinato sistema<sup>40</sup>.

La critica si appunta sulla scarsa capacità esplicativa del concetto di "equilibrio", che, da un lato, presenta notevoli margini di ambiguità e approssimazione e, dall'altro, non rappresenta correttamente la condizione a cui tendono gli ecosistemi alla luce delle più recenti ricerche in materia di complessità e caos.

Sotto il primo profilo, si rileva che la tutela dell'"equilibrio" a cui spontaneamente tenderebbe ogni ecosistema non è di per sé sempre necessariamente coerente con l'obiettivo di garantire la preservazione di qualità ambientali favorevoli alla vita umana.

---

<sup>35</sup> Per considerazioni critiche in ordine alla utilità da un punto di vista dogmatico della nozione giuridica di ambiente v. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 2 ss.

<sup>36</sup> Il termine ecologia è stato proposto dal naturalista E. Haeckel nel 1866 per intendere «*la totalità delle scienze delle relazioni dell'organismo con l'ambiente, comprendendo nell'accezione più ampia tutte le condizioni dell'esistenza*» (in questi termini viene citato da P. ASCOT, *Storia dell'ecologia*, Lucarini, Roma, 1989, 42).

<sup>37</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 22.

<sup>38</sup> Dalla scienza ecologica vengono prese in prestito le nozioni di "biocenosi", "biotopo", "ecosistema" e "biosfera". In particolare, il termine "ecosistema" è utilizzato per individuare un insieme all'interno del quale esiste uno stato di equilibrio in rapporto di autonomia rispetto agli altri ecosistemi; mentre per "biosfera" si fa riferimento allo spazio fisico occupato dagli esseri viventi del pianeta Terra. Cfr. B BRUN, P, LEMONNIER, J.P. RAISON, M. RONCAYOLO, *Ambiente*, in *Enciclopedia Einaudi*, Torino, 1977, 393 ss.

<sup>39</sup> Per l'interpretazione della nozione di ambiente in termini di "equilibrio ecologico" v. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 25.

<sup>40</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, 163 ss.

In quest'ottica, infatti, quand'anche lo stato di "equilibrio" degli elementi biotici e abiotici di un ecosistema si rivelasse negativo per la sopravvivenza dell'uomo, tale condizione di stabilità andrebbe comunque conservata in funzione della esigenza di tutelare il regolare andamento dei processi naturali.

Sotto il secondo profilo, si mette in luce l'incompletezza di un approccio che si basa sull'idea che la condizione di stabilità rappresenti un *proprium* degli ecosistemi, che invece «non posseggono un equilibrio unico, ma una gamma di domini di stabilità e dopo una perturbazione, sovente muovono da un dominio ad un altro» e cioè versano «in uno stato permanente di riorganizzazione, nel tempo e nello spazio»<sup>41</sup>.

La proposta epistemologica che ne deriva consiste dunque nella considerazione dell'ambiente come un «sistema complesso adattativo», in continua evoluzione, all'interno del quale elementi organici e inorganici (le "risorse naturali") si relazionano gli uni con gli altri, producendo un flusso spontaneo di "servizi ecosistemici/naturali" (di tipo biofisico, cognitivo, ricreativo) che hanno natura diffusa e che diventano fruibili dalla collettività.

Si ritiene che i "servizi naturali", che vengono resi dalla biosfera e dagli ecosistemi che essa contiene al proprio interno, siano «di regola insuscettibili di appropriazione esclusiva», per quanto soggetti ad usi antagonisti e differenziati, e che ad essi l'ordinamento giuridico riconosca un valore d'esistenza cui si collega l'esigenza di garantirne la conservazione (cd. valore di lascito); caratteristiche che li riconducono all'interno della categoria dei "commons" (o beni comuni)<sup>42</sup>.

La concezione dell'ambiente come "sistema adattivo" porta a considerare l'obiettivo della tutela non più nella conservazione di una presunta condizione di equilibrio dell'ecosistema (che si caratterizza piuttosto per un irriducibile grado in incertezza tra molteplici domini di stabilità) quanto piuttosto nella salvaguardia della capacità di resilienza del sistema, intesa come capacità di «sopportare modificazioni strutturali mantenendo la propria integrità funzionale»<sup>43</sup>.

In un'ottica solidaristica, la «preservazione dell'integrità funzionale» del sistema deve poi avvenire «armonizzando le esigenze dello sviluppo con le contestuali finalità

---

<sup>41</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, 173-174 ss. Sul tema dei sistemi complessi, v. anche C.S. HOLLING-L.H. GUNDERSON, *Resilience and Adaptive Cycles*, in AAVV, *Panarchy, Understanding Transformation in Human and Ecological Systems*, L.H. GUNDERSON e C.S. HOLLING (a cura di) Washington, D.C., Island press, 2002, 25-62. Più di recente sul concetto di "panarchy" inteso come modello concettuale che descrive i modi in cui i sistemi complessi costituiti dagli essere umani e dalla natura sono dinamicamente organizzati e strutturati secondo scale di spazio e tempo, v. C.R. ALLEN, D. G. ANGELER, A. S. GARMESTANI, L.H. GUNDERSON, C.S. HOLLINGS, *Panarchy: Theory and Application*, in *Nebraska Cooperative Fish & Wildlife Research Unit – staff publication*. Paper 127, 2014.

<sup>42</sup> Sul tema dei "commons", si rinvia a: E. OSTROM, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, CUP, 1990; ELINOR OSTROM, THOMAS DIETZ, NIVES DOLŠAK, PAUL C. STERN, SUSAN STONICH, and ELKE U. WEBER (a cura di), *The drama of the commons*, Washington DC, National Academy Press, 2002

<sup>43</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, 175 ss.

*di salvaguardia degli interessi delle generazioni attuali e future, secondo i dettami espressi dall'imperativo della sostenibilità»<sup>44</sup>.*

#### 2.1.4. Dall'approccio settoriale al modello integrato

La progressiva acquisizione della consapevolezza che l'ambiente (secondo il carattere relazione della nozione) si definisce con riferimento agli elementi di cui si compone e ai rapporti reciproci che tra di essi si instaurano trova manifestazione nel mutamento di approccio che ha avuto luogo nella definizione delle politiche ambientali e degli strumenti di tutela. Infatti, nella progressiva evoluzione della disciplina ambientale si è passati infatti da un approccio settoriale ad un modello "integrato" di intervento, che guarda alle interazioni tra le componenti dell'ambientale in una prospettiva di "sistema"<sup>45</sup> e non di mero "insieme" di elementi.

Il presupposto logico alla base dell'approccio frammentato consisteva nella elaborazione di soluzioni dirette a far fronte alle singole emergenze ambientali piuttosto che ad approntare soluzioni sistemiche<sup>46</sup>. Ciò in ragione della asserita complessità dell'operazione di comprendere nella loro totalità i fenomeni di inquinamento, dato che gli elementi di cui l'ambiente stesso si compone hanno caratteristiche eterogenee e si pongono in relazione gli uni con gli altri secondo schemi di interazione non facilmente prevedibili<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, 182-184. Sulla concezione solidaristica della tutela dell'ambiente, cfr.: F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. economia*, 2009, 491; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 cost. e doveri di solidarietà ambientale*, *Dir. economia*, 2002, 215.

<sup>45</sup> Nella prospettiva sistemica ciò che rileva dunque non è tanto la singola consistenza dei semplici elementi che compongono il sistema stesso ma le interrelazioni reciproche tra di essi. In questo senso, v. L. BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi*, Mondadori, Milano, 2004, 95 ss., secondo cui «un sistema può essere definito come un complesso di elementi interagenti. Interazione significa che gli elementi,  $p$ , sono connessi da relazioni,  $R$ , in modo tale che il comportamento di un elemento  $p$  in  $R$  è differente da quello che sarebbe il suo comportamento rispetto ad un'altra relazione  $R$ ».

<sup>46</sup> Per una compiuta analisi di questi profili v. le considerazioni di V. PAMPANIN, *Autorizzazione integrata e regolazione ambientale*, Aracne, Roma, 2014, 57; e, in particolare, l'elenco degli atti normativi di diritto europeo derivato che si rifanno a questa tipologia di approccio (v. le note 18-20 a pagg. 63-64): *a*) con riferimento all'esigenza di dare risposta a singole emergenze ambientali, v. Direttiva 76/464/CEE del Consiglio 4 maggio 1976 (concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità); la Direttiva 84/360/CEE del Consiglio del 28 giugno 1984 (concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali); *b*) con riferimento alla gestione del rischio derivante da alcune sostanze pericolose, v. la Direttiva 80/779/CEE del Consiglio del 15 luglio 1980 (relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa); *c*) con "riferimento all'oggetto o all'attività da cui derivano sostanze pericolose o altre cause di inquinamento (ad esempio quello sonoro), v. la Direttiva 84/491/CEE del Consiglio del 9 ottobre 1984 (concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità degli scarichi di esaclorocicloesano); la Direttiva 70/157/CEE del Consiglio del 6 febbraio 1970 (concernente il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore)

<sup>47</sup> C. LINDBLOM, *The science of muddling through*, in *Public Administrative Review*, 1959. L'impossibilità di addivenire ad una definizione esaustiva delle relazioni tra i singoli elementi di cui si compone l'ambiente che porta ad un approccio non di sistema ma incrementale trova giustificazione nella carenza di strumenti

Una simile impostazione rappresenta chiaramente l'espressione necessitata di un contesto nell'ambito del quale ancora l'aspetto "relazionale" dell'ambiente, che ne richiede una tutela sistemica, non era stato adeguatamente studiato dalle scienze ecologiche, né recepito a livello della riflessione giuridica.

La scelta di contrastare specifici fenomeni di inquinamento senza inquadrarli in una prospettiva complessiva di intervento, idonea a tener conto delle conseguenze delle azioni intraprese sulle altre componenti dell'ecosistema, ha presentato evidenti profili di criticità, con conseguenti inefficienza e inefficacia della tutela ambientale approntata.

L'approccio settoriale o frammentato guarda in primo luogo alla fonte inquinante (intesa come sostanza che produce una situazione di inquinamento) ma non la inquadra all'interno del processo produttivo che ne determina il venire all'esistenza. Siccome l'attenzione si concentra sulle materie prime utilizzate per la creazione di residui inquinanti, non vengono adeguatamente presi in considerazione i potenziali effetti dannosi delle stesse sostanze una volta che siano rilasciate nell'ambiente. In altri termini, viene data considerazione prioritaria alla effettuazione di controlli alla fine del ciclo di produzione (c.d. controlli "end-of-pipe") senza valutare la possibile interazione delle sostanze emesse con le altre matrici ambientali<sup>48</sup> e del processo di produzione con altre sostanze egualmente prodotte da uno stesso impianto. Manca una visione complessiva ("integrata") dei processi produttivi che consenta di cogliere i profili di interazione, sia interna (allo stesso stabilimento) sia esterna (se riferita a contesti produttivi distinti), proiettando l'esito della valutazione nel più ampio scenario delle scelte relative alle politiche industriali.

#### 2.1.5. *Il principio di integrazione*

L'approccio integrato muove invece dalla concezione per cui una migliore tutela dell'ambiente dall'inquinamento può essere garantita adottando una prospettiva olistica, che prenda in considerazione tanto le condizioni dell'ecosistema di riferimento nel suo complesso e le relazioni che all'interno di questo si instaurano tra i singoli elementi,

---

tecniche per la raccolta e l'analisi dei dati relativi allo status delle matrici ambientali e agli effetti delle attività umane inquinanti su di esse.

<sup>48</sup> Un approccio così impostato non è quindi strutturalmente in grado di risolvere il problema del c.d. "media shifting" ovvero il fenomeno per cui un intervento diretto a risolvere l'inquinamento di un determinato recettore ambientale si risolve nel determinare l'inquinamento di un diverso recettore dove viene trasferita la sostanza inquinante oggetto delle misure di protezione. Un esempio può essere rappresentato dall'utilizzo di sostanze per ridurre l'emissione in atmosfera di determinati inquinanti che sebbene raggiungano l'obiettivo di contenere la compromissione delle recettore "atmosfera" tuttavia, al tempo stesso, determinano l'insorgenza di una diversa problematica ambientale collegata al fatto che nel processo di abbattimento si formano dei fanghi che dovranno essere smaltiti in un diverso recettore (ad esempio, il "suolo"). Ciò chiaramente determina conseguenze negative sull'economicità degli interventi (intesa come rapporto tra efficienza ed efficacia dell'azione di protezione) perché la soluzione ad un singolo problema di inquinamento può rendere necessaria l'esecuzione di ulteriori interventi su matrici ambientali diverse con un conseguente prolungamento dei tempi. In proposito si rinvia anche alle considerazioni di L. GURUSWAMY, *Integrating Thoughtways: Re-opening of environmental mind?*, in *Wis. L. Rev.*, 1989; B.A. ACKERMAN, W.T. HASSLER, *Beyond the New Deal, Coal and Clean Air Act*, in *Yale L.J.*, vol. 89, 1980, 1480-1482.

quanto gli aspetti connessi all'interazione di esso con altri ecosistemi<sup>49</sup>. Ciò richiede che la scelta delle tipologie di intervento abbia luogo sulla base di accurati dati scientifici relativi sia agli effetti prodotti da una determinata sostanza sull'ambiente, sia alle modalità (con specifico riferimento alle tecnologie impiegate) mediante le quali ha luogo la sua produzione.

L'estensione della valutazione dei rischi (dalla sola materia prima utilizzata e dei residui o prodotti di lavorazione) fino a ricomprendere l'intero ciclo produttivo da cui origina l'agente inquinante consente invece di perseguire la duplice finalità di contenimento e riduzione del rilascio di sostanze nocive nelle matrici ambientali, da un lato, e di prevenzione delle loro conseguenze dannose dall'altro.

Nell'ambito del modello di regolazione dell'ambiente basato sull'approccio integrato si può distinguere tra un tipo di integrazione *esterna*, quando abbia ad oggetto il rapporto tra la politica di tutela ambientale e altre politiche, oppure *interna* qualora riguardi le modalità con cui il pubblico potere effettua la valutazione in concreto degli strumenti di tutela.

In questa prospettiva, il concetto di integrazione sembra presentare delle affinità con quello di bilanciamento<sup>50</sup> o ponderazione, in quanto entrambi si riferiscono alla dimensione relazionale che l'interesse ambientale assume nei confronti degli altri interessi giuridicamente rilevanti.

L'elemento differenziale tra le due nozioni può rinvenirsi nella circostanza che la prima (integrazione) indica l'esigenza che il fenomeno (*latu sensu* ambientale) sia preso in considerazione in un'ottica di sistema (e dunque venga posto in rapporto con gli altri elementi del contesto di riferimento), ma lascia al secondo (bilanciamento) il compito di specificare il punto di equilibrio che deve essere raggiunto nei rapporti tra i vari interessi che si trovano ad interferire.

Per quanto attiene al profilo *esterno* dell'integrazione dell'interesse ambientale, se ne può riconoscere una prima affermazione in sede internazionale con l'elaborazione del principio dello sviluppo sostenibile, laddove mette in evidenza la necessità che la

---

<sup>49</sup> Un primo chiarimento sul significato della formula "approccio integrato" si rinviene nella raccomandazione OCSE C(90) 164/FINAL (1991), par. I (a) «*Council Recommendation on Integrated Pollution Prevention and Control*» laddove si precisa che per controllo integrato deve intendersi "taking into account the effects of activities and substances on the environment as a whole and the whole commercial and environmental life cycle of substances when assessing the risks they pose and when developing and implementing controls to limit their release». Sull'assenza di una definizione precisa e condivisa di "approccio integrato", cfr. V. PAMPANIN, *Autorizzazione integrata e regolazione ambientale*, Aracne, Roma, 2014, 70 e la dottrina ivi menzionata.

<sup>50</sup> Il bilanciamento «*come principio fondamentale per la costruzione di un "diritto per l'ambiente" risulta piuttosto un bilanciamento da svolgere soprattutto sul piano degli interessi sostanziali; in primo luogo, attraverso quella delicatissima operazione di ponderazione generale degli interessi che, per intendersi, spetta ordinariamente al legislatore e che la Corte Costituzionale può essere chiamata a verificare sulla base della ragionevolezza; in secondo luogo, attraverso il concreto esercizio del potere di definire, nel dettaglio, la disciplina di singole fattispecie, potere che spetta normalmente alle autorità amministrative nell'ambito della loro attività discrezionale e che può essere sottoposto, di solito, al controllo dei giudici amministrativi*» (in questi termini, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 204).

protezione dell'ambiente sia presa in considerazione al momento della definizione delle politiche dirette a promuovere lo sviluppo economico e sociale<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> L'embrione da cui ha avuto inizio l'elaborazione del principio dello sviluppo sostenibile può rinvenirsi nel testo della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 ("Dichiarazione sull'ambiente umano") che, sebbene non contenga una formulazione espressa di tale principio, mette comunque in evidenza il tema dell'equità intergenerazionale ed il bisogno di approfondire il rapporto tra sviluppo ed ambiente (v., in particolare, i principi 1, 2 e 21) sottolineando l'esigenza di effettuare un bilanciamento tra i due interessi. Nello stesso senso, si era già pronunciato anche il Rapporto Meadows rilevando come uno sviluppo senza limiti avrebbe compromesso la qualità dell'ambiente in cui vive l'uomo. La prima definizione di sviluppo sostenibile si rinviene nel c.d. *Rapporto Brundtland* (il documento, dal titolo ufficiale "*Our common future*", è stato redatto dalla *World Commission on Environment and Development* e approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 42/187 dell'11 dicembre 1987), in cui per sostenibile viene inteso quello «sviluppo in grado di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri» che al tempo stesso garantisca la qualità della vita, un accesso continuo alle risorse naturali senza compromettere gli equilibri ambientali a seguito di eventi dannosi. Successivamente, nell'ambito della Conferenza di Rio del 1992 convocata dalle Nazioni Unite sul tema del rapporto tra ambiente e sviluppo (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development) si ha una positivizzazione del principio dello sviluppo sostenibile che viene aggiornato ulteriormente di contenuti mediante il riferimento alla nozione di equità intra-generazionale, intesa come un dovere di tutela dell'ambiente non solo nei confronti delle generazioni future, ma anche verso la generazione presente in base ad un principio di responsabilità comune ma differenziata (principio che informa la strategia per contrastare i cambiamenti climatici e che infatti è alla base della struttura degli obblighi previsti dal Protocollo di Kyoto del 1997). Lo sviluppo sostenibile viene comunque guardato da una prospettiva antropocentrica come dimostra il fatto che il Principio 1 della Dichiarazione di Rio dispone che "*Human beings are at centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature*" (v. su questo profilo, cfr. F. FRANCONI, *Principle 1: Human beings and the Environment*, in J. VINUALE (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development. A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015, 93 ss.). A distanza di dieci anni dalla Conferenza di Rio, con la Dichiarazione di Johannesburg del 2002 (adottata all'esito dell'omonimo vertice) si è ribadito che lo sviluppo sostenibile può essere considerato composto da tre pilastri rappresentati rispettivamente: dallo sviluppo economico, dallo sviluppo sociale e dalla protezione ambientale. Da ultimo, la Conferenza di Rio del 2012 (denominata Rio+20) non ha portato a esiti innovati rispetto all'assetto assunto dall'elaborazione del principio dello sviluppo sostenibile, giacché la Dichiarazione conclusiva dei lavori (a cui si riferisce come "*The Future we want*") si è limitata a ribadire sul piano politico l'impegno a continuare a perseguire gli obiettivi di tutela ambientale e di sostenibilità in precedenza definiti. La mancanza di uno slancio in avanti nella evoluzione del diritto interazionale dell'ambiente ha portato alcuni a interrogarsi sulla stessa utilità dello strumento delle conferenze intergovernative allargate ad una molteplicità di paesi (v. L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio 2012: dallo Zero Draft a The Future we Want. Rio+20 o vent'anni trascorsi inutilmente*, in *Rivista Giur. Amb.*, 6, 2012, 819). Allo stato attuale, si può rilevare che il concetto di sviluppo sostenibile si articola in una triade di pilastri che vengono indicati con termini che iniziano tutti con la lettera "e" (e cioè: *equity, environment, economy*), ai quali si sostiene che possa essere aggiunto un ulteriore elemento a cui riferirsi sempre con la lettera "e" che questa volta sta per l'iniziale del termine *education* (la tesi è sostenuta in relazione al rilievo acquisito dall'educazione e dalla diversità culturale per la definizione di un equilibrio sostenibile tra le istanze dello sviluppo e quelle della conservazione dell'ambiente si veda la Dichiarazione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali). Come noto, il principio dello sviluppo sostenibile ha incontrato un forte favore a livello internazionale (ciò trova dimostrazione nella sua inclusion in numerosi strumenti pattizi) in ragione del contenuto indeterminato e relativo che lo caratterizza che ne consente un impegno flessibile laddove, da un lato, i paesi più sviluppati potranno privilegiare l'aspetto riguardante la sostenibilità; mentre, dall'altro, i paesi in via di industrializzazione valorizzare maggiormente l'aspetto collegato allo sviluppo. La centralità del principio dello sviluppo sostenibile è stata affermata con riferimento al fatto che il principio «*it is both a way of understanding the world and a method for solving global problems. Sustainable Development Goals (SDGs) will guide the world's economic diplomacy in the coming generation*» (in questi termini, J. D. SACHS, *The age of sustainable development*, Columbia University Press, New York, 2015, 1). In relazione ai più generali profili del diritto internazionale dell'ambiente, v. M. MONTINI, *Profili di diritto*



Naturalmente, la considerazione dell'esigenza di tutela ambientale non predetermina il rapporto che si viene in concreto a creare tra l'interesse alla protezione dell'ambiente ed una serie di ulteriori interessi (ad esempio inerenti alle attività produttive, all'energia, ai trasporti). Infatti, la sostenibilità potrà declinarsi ora in termini di limite alla massimizzazione dello sviluppo (al fine di salvaguardare i doveri di solidarietà intra e infra generazionali), ora in termini di compatibilità o convergenza tra interessi, per cui lo stesso sviluppo sostenibile può trasformarsi in obiettivo comune che consente di raggiungere un equilibrio tale da garantire un miglioramento della qualità della vita<sup>52</sup>.

#### 2.1.6. segue: l'integrazione esterna

Anche a livello europeo, si riscontra la stessa linea di tendenza nell'evoluzione dell'approccio alle problematiche ambientali in termini di progressiva integrazione (c.d. *esterna*) dell'interesse ambientale nella definizione delle altre politiche<sup>53</sup>.

---

*internazionale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, Vol.1 *Principi generali*, Padova, Cedam, 2012, 32; P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012; D. BODANSKY, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, Harvard, 2010; M. FITZMAURICE, D.M. ONG & P. MERKOURIS (a cura di), *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010; P. BIRNIE, A. E. BOYLE & C. REDGWELL, *International Law and the environment*, III ed., Oxford University Press, Oxford 2009. Sul contenuto del principio dello sviluppo sostenibile, v. J.E. VINALES, *The rise and fall of Sustainable Development*, in *Review of European Comparative and International Environmental Law* (RECIEL), vol. 22, 2013, 3 ss.; M.C. CORDONIER SEGGER, A. KHALFAN (a cura di), *Sustainable development Law. Principles, Practices and Prospects*, Oxford University Press, Oxford, 2006; P. FOIS, (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile* in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, Vol.1 *Principi generali*, Padova, Cedam, 2012; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010;

<sup>52</sup> Per queste considerazioni, v. G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, 20-21

<sup>53</sup> Non è questa la sede per una disamina esaustiva dell'emersione dell'ambiente nel contesto istituzionale dell'Unione europea. Ci si può limitare ad osservare che a livello europeo l'interesse ambientale è stato inizialmente concepito non in termini di interesse meritevole di autonoma considerazione, ma piuttosto in funzione del perseguimento di altri obiettivi dell'attività comunitaria rinvenibili nell'esigenza di garantire uno sviluppo economico e il completamento del mercato unico. Ed infatti si registra la mancanza di specifiche disposizioni relative alla tutela dell'ambiente nell'originaria formulazione del Trattato di Roma. «Il diritto dell'ambiente è una creazione dell'ordinamento europeo le cui origini possono collocarsi negli anni '70 del secolo scorso» (M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, 1-2) la cui progressivamente affermazione ha avuto luogo grazie all'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia e all'utilizzo della cd. "clausola dei poteri impliciti" (adesso incorporata nell'art. 352 TFUE) da parte delle istituzioni europee. Soltanto con l'Atto Unico Europeo (1986) per la prima volta è stata introdotta una competenza specifica dell'Unione in materia ambientale, poi ulteriormente rafforzata con i Trattati di Maastricht (1992) e Amsterdam (1997), fino al più recente processo di riforma che ha trovato compimento con il Trattato di Lisbona (2009). All'interno dell'attuale contesto europeo l'interesse ambientale ha acquisito un ruolo di primo piano sia come materia autonoma oggetto di disciplina giuridica (all'ambiente è stato dedicato uno specifico Titolo all'interno del TFUE – si tratta del Titolo XX e in particolare degli art. 191 e ss.), sia come valore trasversale che interagisce con gli altri valori nella definizione delle politiche dell'Unione secondo un modello di integrazione delineato nell'art. 11 del TFUE. Sul tema v. la ricostruzione di G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, 36 ss.; L. KRAMER, *EU environmental law*, Sweet & Maxwell, London, 2012.

Il riferimento centrale è rappresentato dall'articolo 11 del TFUE<sup>54</sup>, che esprime il principio di necessaria integrazione delle considerazioni collegate all'interesse ambientale all'interno del processo decisionale che porta alla definizione delle azioni e delle politiche dell'Unione Europea in ogni altro settore della sua attività.

Il principio è costruito intorno all'idea che l'ambiente non può essere concepito (se si vuole garantire un adeguato livello di tutela) come oggetto di una politica autonoma, perché ciò equivarrebbe ad obliterare il dato di fatto che lo contraddistingue, ovvero l'essere soggetto all'interferenza delle scelte assunte in altri settori (come i trasporti, l'energia, l'agricoltura).

Da qui l'esigenza che il decisore politico assuma l'interesse ambientale all'interno di ogni orizzonte valutativo, insieme agli altri interessi; nei confronti di tali interessi, peraltro, l'ambiente non si pone in una posizione di priorità, ma piuttosto in termini di necessario parametro di bilanciamento in funzione del più armonico perseguimento degli obiettivi generali dell'Unione (nel novero dei quali rientrano soprattutto quelli del corretto funzionamento del mercato unico e della sostenibilità dello sviluppo)<sup>55</sup>.

Alcuni concreti esempi delle modalità con cui le istituzioni europee guardano alla tutela dell'interesse ambientale in una prospettiva organicamente integrata con le altre politiche può essere tratto dall'analisi dei programmi d'azione che sono stati elaborati a partire dai primi anni degli anni '70<sup>56</sup>.

L'opportunità di una considerazione integrata delle problematiche collegate alla tutela dell'interesse ambientale con le esigenze dello sviluppo delle attività economiche

---

<sup>54</sup> Cfr. Art. 11 TFUE (ex art 6 TCE) «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nella attuazione delle politiche e azione dell'unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

<sup>55</sup> Un'applicazione in senso forte del principio di integrazione potrebbe anche far pervenire all'esito della perdita da parte dell'interesse ambientale di una propria autonoma specificità, dal momento che assumerebbe una diversa fisionomia in ragione del rapporto con le singole politiche. In questo senso è stato recentemente osservato che «La consapevolezza che l'ambiente non è un aspetto specifico ma un modo di essere di tutti gli altri potrebbe determinare in un lontano futuro l'esaurimento di questa disciplina come studio di un settore specifico del diritto, perché lo studio dell'ambiente diventerà semplicemente lo studio sull'evoluzione dei sistemi sociali, economici e quindi giuridici» (così, G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, 2, 7).

<sup>56</sup> Come spiega in modo chiaro L. Kramer, lo strumento del programma d'azione europeo è stato elaborato per offrire una risposta politica alla questione ambientale in un momento storico (all'inizio degli anni 70) in cui all'interno dei trattati non era stata ancora prevista una apposita competenza delle istituzioni comunitarie. Sul piano giuridico, il programma d'azione ha la forma di una comunicazione da parte della Commissione alle altre istituzioni europee nella quale sono definiti gli obiettivi, i principi e le priorità dell'azione europea rispetto alle esigenze poste dall'ambiente in relazione ad una finestra temporale che va da quattro a cinque anni. Il documento ha una valenza prettamente politica che si risolve nella definizione di priorità ed obiettivi delle agende sia delle istituzioni europee sia dei singoli governi degli Stati membri. Attualmente, la procedura per la elaborazione del programma d'azione è disciplinata dall'articolo 192 del TFUE che precisa quale deve essere il contenuto minimo della programmazione (l'indicazione delle priorità, degli obiettivi e delle misure con le quali si intendono conseguire definendo anche le fasi temporali in cui si articolano) e stabilisce che l'iniziativa del programma spetta esclusivamente alla Commissione (v. L. KRAMER, *EU environmental law*, Sweet & Maxwell, London, 2012, 54-55). Per una ricostruzione del contenuto dei primi programmi europei d'azione in materia di ambiente v. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000.

si manifesta chiaramente già a partire dal quinto programma d'azione (quello definito per il periodo dal 1992 al 1999) per poi definitivamente consolidarsi nel sesto programma ("Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"), concepito come pilastro nella strategia europea diretta a garantire la sostenibilità dello sviluppo.

La conferma della centralità del principio di integrazione si rinviene da ultimo nel più recente programma europeo «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*»<sup>57</sup>, che collega la politica ambientale e climatica alle iniziative predisposte dall'Unione Europea per raggiungere l'obiettivo di un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio, che favorisca un uso efficiente delle risorse. In questa direzione, infatti, si richiede di «*integrare più incisivamente le considerazioni ambientali e climatiche nelle altre politiche, accompagnandole ad approcci più coerenti e condivisi in grado di determinare molteplici vantaggi. In questo modo sarà possibile gestire tempestivamente i difficili compromessi che si presentano, invece di affrontarli nella fase di attuazione, e mitigare più efficacemente gli inevitabili impatti*» (v. "Obiettivo prioritario 7: migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche")<sup>58</sup>.

La consapevolezza che si è venuta progressivamente acquisendo da parte delle istituzioni è quella secondo cui le sfide ambientali (ed in particolare quella della lotta ai cambiamenti climatici), poiché presentano un carattere sistemico e cumulativo (non è infatti possibile individuarne una sola causa e sono caratterizzate da numerose interdipendenze tra i fattori inquinanti e infatti ad essi associati), possono essere affrontate non più soltanto mediante la predisposizione di politiche ambientali specifiche quanto piuttosto mediante un vero e proprio ripensamento complessivo del sistema di produzione e di consumo dell'attuale società europea<sup>59</sup>.

#### 2.1.7. segue: l'integrazione interna (le valutazioni ambientali e l'AlA)

Per quanto attiene, invece, al profilo *interno* dell'approccio integrato se ne può rinvenire una evidente manifestazione nelle caratteristiche strutturali che presentano le procedure introdotte dalla legislazione europea<sup>60</sup> in materia di valutazioni ambientali relative a piani e programmi (VAS – valutazione ambientale strategica)<sup>61</sup> o a singoli

---

<sup>57</sup> Decisione della Commissione europea 1386/2013, GUUE, L. 354/13

<sup>58</sup> Cfr. Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*», par. 85.

<sup>59</sup> In questo senso v., *The European Environment State and Outlook – Executive Summary*, European Environmental Agency, 2015, 5.

<sup>60</sup> Il riferimento alla legislazione di fonte europea si giustifica in considerazione del fatto che la normativa italiana interna che regola la stessa materia costituisce tendenzialmente un mero recepimento di quanto definito a livello sovranazionale.

<sup>61</sup> Cfr. Dir. 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (Pubblicata nella G.U.C.E. 21 luglio 2001, n. L 197. Entrata in vigore il 21 luglio 2001)

progetti (VIA – valutazione integrata ambientale)<sup>62</sup> ed in materia di riduzione e prevenzione integrata dell'inquinamento (AIA autorizzazione integrata ambientale)<sup>63</sup>.

Da un esame del quadro di diritto positivo che regola le valutazioni ambientali si possono riscontrare i segnali dell'adozione di una prospettiva unitaria rispetto alla tutela dell'ambiente, almeno sotto tre profili: a) organizzativo; b) di semplificazione procedimentale; c) più propriamente sostanziale.

Dal punto di vista dell'organizzazione, l'integrazione si verifica mediante l'attribuzione della competenza a definire gli esiti conformativi della valutazione ambientale in capo ad una singola autorità amministrativa (in alcune ipotesi – come per la VIA statale – si prevede un coordinamento tra amministrazioni strutturato nella forma del concerto) che si avvale comunque dell'apporto collaborativo di altri soggetti pubblici e privati (altre amministrazioni preposte alla cura di interessi connessi, organismi tecnici, il pubblico interessato). Tale aspetto si coglie in modo netto con riferimento alla procedura di VIA, laddove un ipotetico contrasto sulla ponderazione tra la pluralità di interessi coinvolti (quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico) non dà luogo ad uno stallo decisionale, ma determina l'attivazione del potere sostitutivo dell'organo politico sovraordinato (v. Corte. Cost. n. 81 del 2013).

Dal punto di vista della semplificazione procedimentale, viene in evidenza sia la previsione di strumenti di agevolazione nella definizione di una ponderazione degli interessi (come l'istituto della conferenza di servizi), sia l'attribuzione al provvedimento di compatibilità ambientale di un'efficacia sostitutiva rispetto ad una serie di atti di natura autorizzatoria (v. art. 26, comma 4, d.lgs. n. 152/2006) oppure il coordinamento in un unico procedimento degli adempimenti valutativi richiesti ai fini del rilascio della VIA e dell'AIA.

Dal punto di vista sostanziale, infine, il carattere integrato della valutazione di compatibilità ambientale emerge con riguardo al suo stesso oggetto.

Infatti, la valutazione di impatto ambientale ha un ambito oggettivo di applicazione che denota chiaramente una prospettiva olistica rispetto alla problematica dell'inquinamento, in quanto l'attività valutativa si riferisce all'esame dell'alterazione positiva o negativa dell'ambiente «*inteso come sistema di relazioni tra i fattori antropici, naturalistici, chimico fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici*» (v. art. 5, d.lgs. n. 152/2006).

---

<sup>62</sup> A livello europeo, il primo atto emanato in materia di VIA è stata la Direttiva del Consiglio 85/337CEE, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40) successivamente modificata Direttiva 2011/92 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 26 del 28.1.2012, pag. 1), che, a sua volta, è stata emendata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 aprile 2014, n. 2014/52/UE che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Testo rilevante ai fini del SEE).

<sup>63</sup> A livello europeo, la disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento è contenuta nella Dir. 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) che ha unificato abrogandole una serie di direttive in materia di emissioni e rifiuti di sostanze inquinanti (v. Considerando 1).

La stessa considerazione può poi svolgersi anche con riferimento alla procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale: ciò che caratterizza l'istituto è proprio la valutazione degli effetti complessivi che si producono nell'ambiente e sull'ambiente in conseguenza dell'interazione tra gli effetti delle singole attività inquinanti condotte da uno stabilimento<sup>64</sup>. E non potrebbe essere diversamente, in quanto si è in grado di garantire una effettiva prevenzione e riduzione del carico inquinante di un'attività esclusivamente nella misura in cui l'autorità preposta valuti sia gli effetti delle singole sostanze inquinanti prodotte dall'attività, che agli effetti negativi generati sull'ambiente dal processo produttivo in sé considerato (vale a dire con riferimento al quantitativo di risorse, in primo luogo energetiche, impiegate nella produzione).

L'autorizzazione all'esercizio dell'attività viene infatti rilasciata all'esito di un giudizio di sostenibilità ambientale, nel quale convergono tanto le considerazioni più propriamente connesse alle esigenze di tutela ambientale, quanto quelle, invece, inerenti alla "fattibilità" sul piano tecnico ed economico delle misure di prevenzione e riduzione di cui si chiede l'adozione (tra queste assume fondamentale rilievo la fissazione dei valori limite per le sostanze emesse). La "fattibilità" dovrà essere valutata alla stregua del parametro delle migliori tecnologie disponibili<sup>65</sup> e delle condizioni sito-specifiche in cui versa l'impianto.

A ben vedere, l'istituto giuridico dell'autorizzazione integrata ambientale rappresenta l'esempio più compiuto dell'approccio integrato di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, perché presuppone una concezione dell'ambiente come valore complesso, che ricomprende al suo interno elementi diversi ma connessi, da tutelare in modo unitario.

Unitarietà intesa non come considerazione esclusiva degli aspetti collegati alla tutela delle matrici ambientali, quanto piuttosto perseguimento di una strategia

---

<sup>64</sup> L'adesione al modello integrato di tutela (sia preventiva che finalizzata alla riduzione dell'inquinamento) è reso manifesto nel Considerando n.3 della Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (c.d. Direttiva "IED": Industrial Emission Directive) nella parte in cui rileva come «*Approcci distinti nel controllo delle emissioni nell'atmosfera, nelle acque o nel terreno possono incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento da una matrice ambientale all'altra anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso. È pertanto appropriato assicurare un approccio integrato alla prevenzione e alla riduzione delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, alla gestione dei rifiuti, all'efficienza energetica e alla prevenzione degli incidenti. Tale approccio contribuirà altresì al conseguimento di condizioni di parità nell'Unione, uniformando i requisiti in materia di prestazioni ambientali per le installazioni industriali.*».

<sup>65</sup> La lettera i-ter) dell'art. 5, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (come modificato dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46) definisce la nozione di "migliore tecniche disponibili" come «*la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni dell'impatto sull'ambiente nel suo complesso.*». L'esercizio dell'attività industriale è dunque avvenire mediante l'utilizzo delle tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso (in questo senso si deve intendere l'aggettivo migliori) ma che al tempo stesso siano economicamente e tecnicamente idonee nell'ambito del relativo comparto; valutazione di idoneità che deve essere condotta sulla base di criterio di ragionevolezza che prenda in considerazione i costi e i vantaggi sia per il gestore che per l'ambiente.

complessiva di tutela, che prenda in considerazione anche altri valori fondamentali, come l'occupazione, la libera iniziativa economica, la salute e il paesaggio. Strumenti essenziali sono, a tal fine, l'utilizzo del criterio delle migliori tecnologie disponibili (che consentono di adeguare – impropriamente si potrebbe utilizzare il termine “proporzionare” – le scelte di tutela ambientale al contesto socio economico in cui si inserisce l'attività produttiva) e l'apertura di canali di partecipazione al procedimento dei soggetti interessati che così possano contribuire alla definizione del quadro conoscitivo alla base delle successive scelte dei pubblici poteri.

In conclusione, dall'esame dell'evoluzione che ha avuto la definizione giuridica della nozione di ambiente si coglie la tendenza a considerarlo non più in termini atomistici, ma piuttosto in termini unitari.

Da ciò deriva il progressivo allontanamento da un modello di tutela basato su un approccio settoriale in favore di una prospettiva integrata, che si riflette nella disciplina positiva degli strumenti giuridici a cui è affidata la protezione dell'ambiente.

L'integrazione riguarda sia un profilo *esterno* (che attiene al rapporto tra le scelte di politica ambientale con quelle relative gli altri interessi), sia un profilo *interno* (che invece si riferisce alla individuazione delle concrete modalità con cui proteggere l'ambiente). L'approccio integrato fa sì che il diritto si apra all'utilizzo di strumenti concettuali tipici di altri saperi scientifici che operano un intervento suppletivo rispetto ai fisiologici limiti della regolazione giuridica in sé considerata.

## *2.2. La concezione “unitaria” dell'ambiente nell'elaborazione della giurisprudenza*

Il consolidamento di una consapevolezza ambientale ha determinato un progressivo spostamento delle forme di tutela: dalle misure di ristoro degli effetti dannosi provocati dai fenomeni di inquinamento sulla salute (o su altri beni costituzionalmente rilevanti, come la proprietà), si è passati alla salvaguardia dell'ambiente, inteso come sistema ecologico, dai danni ad esso inferti dall'attività umana.

L'analisi della giurisprudenza che, a partire dagli anni '70, ha affrontato le problematiche inerenti la tutela delle situazioni giuridiche soggettive interferenti con l'ambiente risulta determinante per ricostruire il percorso di affermazione dell'ambiente, come bene giuridico autonomamente rilevante. Si è infatti passati da una concezione secondo cui la garanzia giurisdizionale opera soltanto in presenza di ripercussioni su altri interessi, al riconoscimento di una tutela giuridica autonoma all'ambiente, inteso come bene unitario.

A tale proposito, è stata soprattutto la giurisprudenza della Corte Costituzionale ad offrire spunti rilevanti: rispetto all'esigenza di garantire tutela ad un interesse giuridicamente rilevante di nuova emersione, né gli strumenti del giudice civile, né quelli del giudice amministrativo si sono dimostrati all'altezza.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, infatti, hanno inizialmente offerto all'ambiente una tutela solo indiretta, attraverso la protezione di situazioni giuridiche collegate all'ambiente a cui l'ordinamento già riconosceva una protezione<sup>66</sup>, senza però consentire un'autonoma salvaguardia del bene ambiente.

In tal senso, il tentativo di affermare l'esistenza di un diritto soggettivo "all'ambiente salubre" non è stato comunque sufficiente a garantire una tutela autonoma dell'ambiente, che rimaneva comunque condizionata all'iniziativa del soggetto cui afferiva la lesione del bene giuridico propriamente protetto<sup>67</sup>.

In altri termini, all'esigenza di tutela emergente dal corpo sociale rispetto a un interesse innovativo (come quello ambientale), la prima risposta da parte del potere giudiziario è stata quella di fare ricorso agli strumenti esistenti nel catalogo delle situazioni giuridiche protette già riconosciute dall'ordinamento, ed in particolare alla categoria del diritto soggettivo alla salute.

Ed infatti l'obiettivo della tutela era considerato quello di preservare «*le condizioni indispensabili o anche solo propizie alla salute dell'uomo anche nei luoghi in cui si articolano le comunità sociali nelle quali si svolge la personalità, il diritto alla salute, piuttosto e oltre che come mero diritto alla vita e alla incolumità fisica, deve configurarsi come diritto all'ambiente salubre*» (in questi termini, così Cass. Sez. Un. 6 ottobre 1979, n. 4172)<sup>68</sup>.

La difficoltà di configurare il "bene ambiente" come autonoma categoria giuridica si evince, d'altra parte, anche nella giurisprudenza amministrativa<sup>69</sup>, che ha privilegiato l'inquadramento dell'ambiente non come bene giuridico unico, ma come pluralità di beni (le singole componenti: acqua, aria, flora, fauna, etc.), soggetti ad autonome discipline e solo convenzionalmente raggruppati sotto l'etichetta nominalistica di "ambiente"<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Il riferimento è alle note sentenze Cass. S.U. 9 aprile 1973, n. 999, in Foro It., 1974, I, c. 843; Cass. S.U. 9 marzo 1979, n. 1463 in Foro It., I, c. 939; Cass. S.U. 6 ottobre 1979, n. 5172, in Foro It., I, c. 2302.

<sup>67</sup> Su questi profili si rinvia a G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, 101 ss. e alla dottrina ivi citata, in particolare: A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss.; M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1990, 2, 191 ss.; M. GIGLIO, *Diritto alla salute ed all'ambiente salubre*, in *Nuova rass. Legisl. Dottr. Giur.* 1994, 1765 ss.

<sup>68</sup> F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 98 ss., esprime una condivisibile critica alla possibilità di ricostruire la situazione giuridica soggettiva rispetto all'ambiente in termini di diritto all'ambiente salubre perché l'ambiente non potrebbe essere oggetto di pretese assolute da parte dell'individuo né singolarmente, né nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

<sup>69</sup> Il rinvio è a: Consiglio di Stato, IV, 11 aprile 1991, n. 257 in *Cons. Stato*, 1991, I, 605; *Foro amm.*, 1991, 1023; *Giust. Civ.*, 1991, I, 2512; Consiglio di Stato, IV, 28 febbraio 1992, n. 223 in *Foro it.*, 1993, III, 97, nota a sentenza di Benini; *Riv. giur. edilizia*, 1992, I, 616; *Riv. giur. ambiente*, 1992, 659, nota a sentenza di CIVITARESE MATTEUCCI; *Cons. Stato*, 1992, I, 207; *Giust. civ.*, 1992, I, 1961; *Foro amm.*, 1992, 402; *Rass. amm. sanit*, 1992, 224.

<sup>70</sup> Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 61 ss.; F. FONDERICO, *Ambiente (tutela dell') I Diritto Amministrativo*, in *Enc. giur.*, 2007, 3 ss.; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012, 143 ss.

Prima della introduzione di una specifica disciplina sul danno ambientale (ad opera dell'art. 18 della legge n. 349/1986), che ha consentito la devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, la Corte dei Conti aveva provato a ricostruire l'ambiente in termini unitari, configurandolo come «*bene pubblico in senso oggettivo*», in quanto «*gli interessi superindividuali e diffusi per la tutela delle singole risorse e degli equilibri ambientali, coincidendo con gli interessi pubblici, di cui è titolare lo Stato, sono in grado di dare luogo alla ricostruzione dei danni all'ambiente come danni erariali, attribuiti conseguentemente alla competenza giurisdizionale del giudice contabile*»<sup>71</sup>.

La stessa Corte Costituzionale, almeno fino alle pronunce risalenti ai primi anni '80, ha mantenuto una posizione lontana da quella, che poi farà propria, di guardare all'ambiente in una prospettiva unitaria<sup>72</sup>.

Nello stesso periodo, anche a livello europeo, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha compiuto un iter analogo a quello sinora descritto, svolto dai giudici nazionali.

Nella sentenza 20 febbraio 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*, il giudice europeo ha per la prima volta affermato che la “protezione della salute pubblica” costituisce un’esigenza imperativa idonea a giustificare restrizioni alla libera circolazione delle merci. Nelle pronunce successive, (v. sentenze 7 febbraio 1985, C-240/83 e 20 settembre 1988, C-302/86) la Corte di giustizia ha poi confermato l’orientamento espresso dalla Commissione europea in una sua Comunicazione<sup>73</sup>, in cui aveva ritenuto la stessa tutela ambientale come autonomamente rientrante nel novero delle “esigenze imperative”.

La rottura con la precedente impostazione inizia a manifestarsi con l’ordinanza n. 184/1983, in cui la Corte Costituzionale fa espresso riferimento a “beni rilevanti costituzionalmente, quali la protezione dell’ambiente” per acquisire il senso della irrevocabilità con la sentenza n. 210/1987, in cui si qualifica l’ambiente per la prima volta come “valore costituzionale”, insieme a quello della salute, per ricondurlo alla competenza legislativa statale<sup>74</sup>.

È di poco successiva la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, nella quale la Corte precisa che l’ambiente è un bene immateriale unitario anche se formato da diverse componenti ciascuna delle quali può costituire isolatamente e separatamente oggetto di cura e di tutela<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Così S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012, 143 ss.

<sup>72</sup> Con riferimento a questo periodo si è rilevato che “*La tutela dell’ambiente viene concepita ancora come un contenitore puramente nominalistico di interessi diversi, ciascuno con una propria autonoma configurazione e del tutto privi di un denominatore comune*”, v. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 14.

<sup>73</sup> Cfr. in GUCE n. C256 3 ottobre 1980 sulle conseguenze della sentenza *Cassis de Dijon*.

<sup>74</sup> v. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 16; D. BORGONOVO RE, *L’ambiente tra stato e collettività locali: una questione spinosa tutta da risolvere*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1987, 345; E. PICOZZA, *L’ambiente...allo Stato*, in *Corriere giur.*, 1987, 1044; M. MALO, *I poteri dello Stato in materia di ambiente di fronte alla competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 1987, 365.

<sup>75</sup> v. pubblicata in *Riv. giur. amb.*, 1988, 93



L'ambiente conserva infatti la sua natura e sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione in quanto tale, a prescindere dal fatto che la sua fruizione possa avvenire in varie forme e differenti ruoli, così come possa essere oggetto di diverse norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca<sup>76</sup>.

L'adesione ad una prospettiva "unitaria" dell'ambiente come diritto della persona e interesse della collettività che incide su un bene unitario comprensivo di tutte le risorse naturali ha rappresentato la base che ha consentito alla Corte costituzionale di addivenire alla qualificazione dell'ambiente come "valore" costituzionale che deve essere tutelato in sé e per sé, e non in quanto collegato con la proprietà (privata o pubblica) o con la salute (individuale o collettiva).

La Corte Costituzionale, in particolare, avendo come punto di partenza il concetto di "bene immateriale unitario", ha potuto riconoscere all'ambiente la natura di valore costituzionale fondamentale, precisando anche che l'ambiente "*in una moderna e corretta concezione*", costituisce un valore costituzionale dal contenuto integrale (così Corte cost. n. 356/1994).

### *2.3. Il ruolo della Corte costituzionale nella definizione di uno "status" costituzionale dell'ambiente*

Un contributo decisivo ai fini della qualificazione dell'ambiente come interesse sostanzialmente unitario si deve alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che dapprima ha cercato di soddisfare le esigenze di tutela attraverso la salvaguardia di interessi già dotati di rilievo costituzionale, per poi maturare una concezione di "ambiente" come autonomo "valore" costituzionale.

Infatti, il termine "ambiente" è comparso all'interno del testo costituzionale soltanto nel 2001, con la riforma del Titolo V di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che ha inserito come "materia" di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.) proprio la "tutela dell'ambiente".

Inizialmente, quindi, in assenza di alcun riferimento esplicito all'interno della Costituzione, la Corte ha plasmato in senso evolutivo il significato riconosciuto a disposizioni costituzionali esistenti (art. 9 e art. 32 della Costituzione)<sup>77</sup> con lo scopo di

---

<sup>76</sup> Il bene ambiente viene dunque considerato come un bene composto che non si esaurisce nelle sue componenti né le esaurisce in sé. In questo senso si è espressa anche la più recente giurisprudenza della Corte dei conti secondo cui «*Va premesso, sul piano sistematico che alla luce della nota ed autorevole definizione dottrinale sui tre significati giuridici di ambiente (ambiente come paesaggio; ambiente come difesa degli elementi costitutivi del pianeta – acqua, suolo, aria etc. – e ambiente come territorio oggetto del diritto urbanistico) e delle giurisprudenza fondata sull'analisi degli artt. 9 e 32 della Costituzione, può ormai ritenersi pacifica la definizione di ambiente come "bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cure e di tutela; ma tutte nell'insieme, sono riconducibili ad unità*» (C. Cost. 30 dicembre 1987, n. 641)" (cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Regione Lombardia, sentenza 31 luglio 2015, n. 137). Per un inquadramento della nozione di ambiente rispetto alla categoria del bene giuridico, si rinvia a A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo alla studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Jovene, Napoli, 2013.

<sup>77</sup> Su questo profilo, v. D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, 240-242, che ricorda come

consentire una copertura “assiologica” all’ambiente, quale interesse nuovo, la cui rilevanza giuridica era avvertita innanzitutto dal corpo sociale<sup>78</sup>.

L’evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale con riferimento alla tutela dell’ambiente è stata classificata dalla dottrina in tre fasi, differenziate, sul piano cronologico, in ragione della intervenuta modifica dell’assetto delle competenze legislative, sia statali che regionali<sup>79</sup>.

---

in assemblea costituente il dibattito sopra la inclusione all’interno del testo della nuova costituzione di un riferimento all’ambiente o comunque alla tutela di valori aventi rilevanza ambientale abbia dato luogo a contrasti. Le resistenze incontrate dal riconoscimento di un valore ambientale (per quanto la sua rilevanza potesse essere percepita soltanto in modo ancora embrionale) hanno riguardato anche valori ad esso collegati come, ad esempio, il paesaggio, al quale alcuni non avrebbero ritenuto necessario neanche una sua autonoma considerazione in sede costituzionale, tenuto conto della vigenza di un *corpus* normativo di rango legislativo *ad hoc*. Sul rilievo assunto dall’interesse ambientale negli ordinamenti costituzionali: v. S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell’ambiente*, in S. SCAMUZZI (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, Bollati Boringheri, 1994, 389-430; L. MEZZETTI, *La Costituzione dell’ambiente nel diritto comparato: modelli normativi, organizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, in L. MEZZETTI (a cura di), *I diritti della natura. Paradigmi di giustificazione dell’ambiente nel diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1997, 1 ss.;

<sup>78</sup> Sulla funzione nomopoietica ed in particolare sulla distinzione tra i concetti di “disposizione” e “norma” cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, L’ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1984, 39 ss. Per un’indicazione della dottrina sul tema, v. A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell’ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, febbraio 2015.

<sup>79</sup> Per un inquadramento della tematica si rinvia a: v. D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Cedam, Padova, 2012, 233 ss.; v. E. MOSTACCI, *L’ambiente e il suo diritto nell’ordito costituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell’ambiente, Vol. I. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, Giuffrè, 2014, 271 ss. Per ulteriori contributi, cfr.: V. BONCINELLI E P. CARETTI, in *La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2009, 5179 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato, Regioni ed enti locali nelle politiche di gestione dell’ambiente: i problemi del raccordo di competenze*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 359; P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, 951; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Regioni*, 2004, 1044; M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, in *Regioni*, 2003, 318; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Alcune riflessioni sulla potestà normativa statale e regionale a margine della recente giurisprudenza costituzionale sulla materia ambientale. L’ambiguo caso delle aree protette regionali*, in *Giur. Cost.* 2009, 5132; G. CORDINI, *Principi costituzionali in materia di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 611; R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA (a cura di), *Salute e sanità*, Milano, Giuffrè, 2010; C. DE BENEDETTI, *La tutela dell’ambiente in un decennio di giurisprudenza costituzionale: dall’interesse trasversale al bene unitario*, in *Giust. amm.*, 2011, 6, 1-45; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012; P. MADDALENA, *L’ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. Giur. amb.*, 2008, 523; P. MADDALENA, *L’interpretazione dell’art. 117 e dell’art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell’ambiente*, in *Riv. Giur. amb.*, 2011, 735; V. ONIDA, *Competenze regionali e locali e spinte centralizzatrici nell’amministrazione dell’ambiente*, in MURGIA (a cura di), *L’ambiente e la sua protezione*, Milano, Giuffrè, 1991, 127; D. PORENA, *L’ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, 2009, 3.

### 2.3.1 La prima fase: l'ambiente come valore costituzionale

Durante la prima fase, anteriore all'entrata in vigore del Titolo V, la tutela dell'ambiente è stata identificata come una “*non materia*”, ovvero come un “*valore costituzionale*” perseguibile con pienezza di competenza da parte delle Regioni, fatti salvi i principi fondamentali ed i limiti imposti dallo Stato per la tutela degli interessi nazionali. In tale contesto, la Corte Costituzionale già dimostrava di padroneggiare una concezione più matura dell'interesse alla tutela dell'ambiente, di cui riconosceva non soltanto la natura fondamentale ma anche l'unicità, da cui derivava l'esigenza di una cooperazione tra i vari soggetti coinvolti e i vari livelli di governo, secondo una logica di corresponsabilità<sup>80</sup>. In mancanza di un'espressa previsione costituzionale, i giudici di legittimità hanno cominciato ad attribuire rilevanza costituzionale all'interesse ambientale mediante l'interpretazione estensiva di altre disposizioni costituzionali: l'art. 9 Cost. (che tutela il paesaggio)<sup>81</sup> e l'art. 32 Cost. (che tutela la salute)<sup>82</sup>, talvolta in combinazione con l'art. 2 Cost.<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> La ricognizione della giurisprudenza riconducibile a questa fase ha fatto ritenere che vi sia stata la progressiva affermazione di “*un assetto del sistema di governo territoriale dell'ambiente ispirato al modello della cooperazione e della sussidiarietà*” cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, 291 e ss.;

<sup>81</sup> In questa prospettiva si muove l'orientamento dottrinale che fa riferimento alla posizione espressa da Predieri secondo il quale il riferimento alla “paesaggio” contenuta nell'art. 9 della Costituzione dovrebbe essere interpretato come «*la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo estensivo, nella città nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni nella sua cultura*» (v. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, vol. II, 387). Interpretata così la nozione di paesaggio può arrivare ad estendersi fino anche a ricomprendere gli aspetti più propriamente ambientale perché risulta composta contemporaneamente da un aspetto che riguarda «*ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna*» e da un aspetto che ricomprende «*ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio qualunque possa essere l'aria in cui viene svolto*» (v. A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 512). Per una recente indagine sull'evoluzione delle nozioni di ambiente e paesaggio e i loro reciproci rapporti di alterità (conflittualità) e sovrapposizione (coordinamento), si rinvia a L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. Amb.*, 2009, 1, 1 ss.). La qualificazione come principio costituzionale fondamentale alla tutela del paesaggio (inteso come morfologia del territorio e ambiente nel suo aspetto visivo) è stata confermata dalla corte costituzionale con la sentenza numero 210 del 2014.

<sup>82</sup> Come noto, il rapporto tra ambiente e salute è stato ricostruito a partire dalle disposizioni contenute negli artt. 32 e 2 Cost. in termini di complementarità: il mantenimento di condizioni ambientali idonee a garantire un'adeguata qualità di vita viene concepito come presupposto per una tutela piena del diritto alla salute dell'uomo (che di conseguenza non viene più riferito esclusivamente al mero diritto alla vita e all'incolumità fisica). In questa prospettiva, si è mossa l'interpretazione giurisprudenziale della Corte di cassazione con le prime sentenze di fine anni 70 in materia di diritto ad un ambiente salubre. Le implicazioni derivanti dalla messa in relazione tra salute e ambiente sono state indagate da A. SIMONCINI, E. LONGO, *Articolo 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006.

<sup>83</sup> Sull'utilizzazione del principio personalistico come strumento per riconoscere nuovi diritti, si rimanda a F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995. Il riferimento all'art. 2 Cost. è stato impiegato anche dalla più recente dottrina in funzione del riconoscimento del carattere di “doverosità” della tutela ambientale. La qualificazione giuridica dell'ambiente viene ricostruita in termini non più di “diritto” soggettivo ma piuttosto di situazione giuridica soggettiva avente la consistenza del “dovere” proprio utilizzando la clausola aperta di cui all'art.

Tale orientamento trova la sua prima espressione nelle sentenze n. 210 del 1987 e 641 del 1987.

Nella prima, la Corte riconosce la configurabilità di un diritto all'ambiente, individuale e collettivo insieme, qualificabile come diritto fondamentale della persona, attribuendo al bene "ambiente" la qualifica di bene materiale e complesso<sup>84</sup>.

Nell'altra pronuncia, la Corte non si limita a riconoscere all'ambiente una qualificazione giuridica in termini di valore costituzionale ma ne afferma anche il carattere assoluto e primario rispetto agli altri valori (*«l'ambiente è un bene di valore assoluto e primario»*).

Tale impostazione concettuale consentiva di escludere a priori la necessità di un bilanciamento dell'interesse ambientale con ogni altro interesse, essendo il primo sempre prevalente sui secondi<sup>85</sup>. Tuttavia la tesi della "primarietà" e incomprimibilità dell'ambiente non ha poi trovato seguito nelle successive pronunce della Corte<sup>86</sup>, forse perché frutto di una visione eccessivamente semplificata e assolutizzante.

Al contrario, la Corte si è successivamente mossa nella direzione opposta, avvallando l'interpretazione per cui l'assenza di una gerarchia statica di valori costituzionali consente di operarne il relativo bilanciamento solo caso per caso, secondo un criterio di ragionevolezza<sup>87</sup> e proporzionalità.

---

2 Cost. che consente di introdurre anche nuovi "doveri" giuridici in funzione di obiettivi di solidarietà sociale. Per questa proposta teorica, v. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto e l'economia*, 2002, 240 ss.

<sup>84</sup> La dimensione sociale del diritto all'ambiente (inteso nella prospettiva di diritto alla conservazione delle risorse naturali) viene evidenziata dalla dottrina secondo la quale *«tale diritto concerne non la fruizione dell'ambiente, che è un fatto individuale, ma la sua conservazione, che è un fatto che riguarda l'intera collettività»* (cfr. P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 3, 307).

<sup>85</sup> Come sostenuto in dottrina, la posizione è nel senso di ritenere *«l'interesse ambientale è un interesse prevalente su tutti gli altri e non consente il cosiddetto bilanciamento degli interessi ai fini del raggiungimento della massima utilità sociale [...] il che equivale a dire che nessun bilanciamento può dare un'utilità maggiore comprimendo l'interesse ambientale, poiché questo ha (appunto) valore assoluto»* cfr. P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 3, 307

<sup>86</sup> Alcuni autori sono addirittura arrivati a sostenere che l'incondizionata subordinazione di ogni altro valore avente rilievo costituzionale rispetto a quello dell'ambiente sarebbe frutto soltanto di un "equivoco" (v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 30). Esempi di questa impostazione interpretativa che ammette l'esistenza di un bilanciamento del valore ambientale con altri valori costituzionali si rinviene nella sentenza venne punto 39 del 1986.

<sup>87</sup> Uno dei più recenti esempi si rinviene nella sentenza relativa allo stabilimento Ilva di Taranto (Corte cost. n. 85/2013), in cui la Corte costituzionale ha affrontato il delicato tema dell'esistenza o meno di una gerarchia di valori all'interno dell'ordito costituzionale per valutare la ragionevolezza del bilanciamento fatto dal legislatore con riferimento al valore ambientale rispetto ad altri valori riconosciuti dalla stessa Costituzione come la salvaguardia dell'occupazione, la libertà di iniziativa economica e la tutela della salute (il c.d. "caso Ilva" sarà oggetto di approfondimento nel proseguo del presente lavoro).

La prima sentenza in cui si riscontra una valutazione da parte del giudice costituzionale in tema di ponderazione tra l'iniziativa economica e l'ambiente è rappresentata dalla n. 196 del 1998, nella quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura circondariale di Udine su di una noma della Regione Friuli Venezia Giulia che stabiliva restrizioni allo smaltimento di rifiuti importati da altre regioni negli impianti di discarica dei rifiuti in precedenza autorizzati. Il giudice delle leggi ha osservato che, *«nella specie, non è configurabile la lesione della libertà d'iniziativa economica, perché questa consente l'apposizione di*

La consacrazione definitiva della protezione dell'ambiente come valore fondamentale si è raggiunta con le sentenze della Corte Costituzionale nn. 302 e 356 del 1994.

### 2.3.2 *La seconda fase: la tutela dell'ambiente come "materia trasversale"*

La seconda fase evolutiva si è sviluppata a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, che ha introdotto la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", all'art. 117, secondo comma, lettera s), tra le competenze legislative esclusive dello Stato, e la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali", tra le materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Pur trovandosi in presenza di una riforma costituzionale di rilevante portata, la Corte Costituzionale non ha potuto esimersi dal mantenere una difficile continuità con la sua precedente giurisprudenza: per questo la nuova materia ha assunto il carattere di "materia trasversale"<sup>88</sup>, con la conseguente possibilità di riconoscere la competenza esclusiva dello Stato nella fissazione degli *standards* e dei livelli di tutela elevati dell'ambiente, senza escludere la competenza delle Regioni a perseguire il valore "ambiente", per mezzo dell'esercizio delle loro attribuzioni di natura concorrente e residuale, dettando anche discipline di maggior favore per gli interessi ambientali<sup>89</sup>.

---

*limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente [...] nel bilanciamento tra la salvaguardia della salute e dell'ambiente e la libertà d'impresa, presceglie non irragionevolmente la prima, anche a costo di stabilire a carico della seconda "restrizioni inevitabili giustificate dal perseguimento dello scopo di interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente" (Corte di giustizia, sent. 7 febbraio 1985, causa C-240/83)».*

Un rilievo critico alla mancanza di una collocazione gerarchica definita del valore ambientale rispetto agli altri valori si rinviene in D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, 254 ss.

<sup>88</sup> Sulla base del rilievo che le "materie" indicate agli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 117 Cost. sono caratterizzate da una prevalente natura finalistica (cioè indicherebbero non tanto l'oggetto specifico di una competenza legislativa quanto piuttosto lo scopo che si deve perseguire nell'esercizio di tale competenza) si è dubitato della stessa possibilità di configurarle alla stregua di materie in senso tecnico. In questo alcuni hanno parlato di «*materie non materie*», intese come quelle materie che «*identificano competenze legislative dello stato costruito in termini finalisti: in funzione, cioè, del fine e non nell'ambito di incidenza*», presentandosi pertanto come «*competenze senza oggetto, chiamati a definire se stessi (o, più esattamente il rispettivo ambito di incidenza), mediante il proprio esercizio*» (v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 163).

<sup>89</sup> In particolare la fondamentale sentenza n. 407 del 2002 ha rilevato che «*l'intento del legislatore è stato quello di riservare comunque allo stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*». Dal momento che il legislatore costituente «*non avrebbe inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali*» (ancora, Corte cost. 407/2002), il potere riconosciuto allo Stato «*non esclude affatto la possibilità che le regionali possono assumere i propri scopi anche finalità di tutela ambientale*» (in questi termini, Corte cost. n. 232 del 2005).

### 2.3.3 La fase più recente: l'ambiente come "materia" in senso proprio

Nella fase più recente, la giurisprudenza della Corte Costituzionale si è concentrata sulle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152/2006<sup>90</sup>.

Di questa ultima fase, occorre effettuare un approfondimento, perché in queste più recenti sentenze la Corte ha sviluppato un tentativo di definizione oggettiva e nettamente separata da ogni altra competenza della materia "tutela dell'ambiente" – intendendo l'ambiente sia come bene materiale che come fine – di competenza esclusiva dello Stato, con l'esclusione di qualsiasi competenza, anche indiretta, delle Regioni su tale materia.

Si tratta della giurisprudenza che la Corte ha introdotto con la sentenza n. 378 del 2007<sup>91</sup>, che ha una natura particolarmente rilevante sul piano dell'individuazione

---

<sup>90</sup> Per una ricostruzione critica di questa fase dell'attività interpretativa della Corte cfr. V. BONCINELLI E P. CARETTI, in *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2009, 5179 ss.

<sup>91</sup> Nella sentenza n. 378, la Corte così si esprime: «*Per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l'ambiente è stato considerato come "bene immateriale". Senonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. In questo senso, del resto, si è già pronunciata questa Corte con l'ordinanza n. 144 del 2007, per distinguere il reato edilizio da quello ambientale.*

*Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto. La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" la parola "ecosistema". Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.*

*Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati.*

*Si parla, in proposito, dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi.*

*Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. È quanto ha affermato la sentenza n. 246 del 2006, secondo la quale «la giurisprudenza costituzionale è costante nel senso di ritenere che la circostanza che una determinata disciplina sia ascrivibile alla materia "tutela dell'ambiente" di cui all'art. 117, secondo*

della “teoria” che sulla tutela dell’ambiente la Corte ha voluto delineare (anche sulla scorta di una esplicita enunciazione di tale teoria da parte del giudice Maddalena, che ha ripreso in alcuni suoi interventi dottrinali)<sup>92</sup>.

In sintesi, la sentenza elabora i seguenti principi:

- a) l’ambiente è un oggetto sistemico e dinamico, che non si esaurisce nelle singole componenti: la tutela dell’ambiente è tutela dell’equilibrio ecologico nel suo complesso, la “biosfera” (così come definita dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972);
- b) il paesaggio è la forma percepibile dell’ambiente;
- c) l’ambiente è un bene giuridico materiale;
- d) la disciplina ambientale ha ad oggetto un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela;
- e) la tutela dell’ambiente è una materia in senso tecnico e le norme statali in materia di tutela dell’ambiente costituiscono un limite per il legislatore regionale;
- f) lo Stato, nell’esercizio della propria competenza ex art. 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione, assicura una tutela “adeguata e non riducibile” dell’ambiente.

Questa impostazione (che si ritrova anche nelle elaborazioni dottrinali del giudice Maddalena<sup>93</sup>) non esclude in modo assoluto una presenza di competenze regionali che possano intervenire con riferimento ai beni ambientali.

Nella sentenza n. 61 del 2009, in cui si ribadisce che la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia della tutela dell’ambiente, di competenza esclusiva dello Stato (il richiamo è anche ai precedenti di cui alle sentenze n. 10 del 2009 e nn. 267 e 62 del 2008), si sottolinea peraltro che “le Regioni, nell’esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell’ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, ecc.) livelli di tutela più elevati (v. sentenze nn. 30 e 12 del 2009, nn. 105, 104 e 62 del 2008). In tal modo le Regioni finiscono per incidere sul bene materiale “ambiente”, ma non con lo scopo di tutelarlo, quanto piuttosto al fine di disciplinare adeguatamente le materie oggetto della loro competenza. A tale proposito la Corte ribadisce che “la dizione, ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, in materia di tutela dell’ambiente, lo Stato stabilisce «standard ai minimi di tutela» va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela «adeguata e non riducibile» dell’ambiente” (sentenza n. 61 del 2009).

---

*comma, lettera s), della Costituzione, se certamente comporta il potere dello Stato di dettare standard di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell’esercizio della potestà concorrente di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella “residuale” di cui all’art. 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (si vedano, tra molte, le sentenze numeri 183 del 2006; 336 e 232 del 2005; n. 259 del 2004 e n. 407 del 2002)».*

<sup>92</sup> P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza in tema di tutela dell’ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, Ipsoa, 1, 2012 pag.

<sup>93</sup> P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza in tema di tutela dell’ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, Ipsoa, 1, 2012 pag.

Questa giurisprudenza ha dato la possibilità alla Corte di affrontare, con un particolare favore verso l'impostazione del legislatore statale, i giudizi che numerose Regioni avevano sollevato nei confronti del d.lgs. n. 152/2006.

Ricorsi la cui portata dirompente nei confronti del decreto delegato emanato dal Governo, è stata ampiamente risolta dalle correzioni introdotte nei decreti legislativi n. 152 del 2006 e n. 4 del 2008 che hanno sostanzialmente accolto molte delle istanze regionali.

Molto rilevante è la tendenza, manifestata dalla Corte nella giurisprudenza più recente, a rimaterializzare la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, considerato non soltanto come valore primario, ma come bene materiale, oggetto di una disciplina giuridica ben definita ed isolabile, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato dalla lettera s) dell'art. 117 della Costituzione di cui alla revisione del Titolo V.

Il tentativo è stato quindi quello di escludere ogni interferenza e sovrapposizione tra le competenze regionali e la competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La legislazione statale costituisce, quindi, un limite insuperabile e inderogabile da parte delle competenze delle Regioni, che possono concorrere solo qualora esercitino competenze proprie aventi ad oggetto lo stesso bene disciplinato dal legislatore statale.

Nel respingere pressoché tutti i ricorsi proposti dalle Regioni nei confronti del d.lgs. n. 152/2006, la Corte ha ulteriormente precisato questa sua linea di pensiero.

Centrale, a tale proposito, è la ricostruzione contenuta nella sentenza n. 225 del 2009, che contiene una vera e propria ricognizione dello stato della giurisprudenza della Corte sul tema della tutela dell'ambiente, “ponendone in evidenza i contenuti più rilevanti e le correlate precisazioni terminologiche”<sup>94</sup>.

Con la linea giurisprudenziale espressa dalla sentenza n. 225 del 2009, in buona sostanza, la Corte precisa che<sup>95</sup>:

- la materia “tutela dell'ambiente” ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentenze n. 104/2008; n. 10/2009, n. 30/2009 e n. 220/2009; n. 341/2010);
- sullo stesso bene (l'ambiente) (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007) “concorrono” diverse competenze (sentenza n. 105/2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (vedi sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009);
- da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61/2009) e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla

---

<sup>94</sup> v. F. FONDERICO, *La Corte costituzionale e il codice dell'ambiente (commento alla sentenza 22 luglio 2009, n. 225)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 374.

<sup>95</sup> Cfr. P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 3, 314 ss.; D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, 272.



disciplina statale (sentenze n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso;

- in questo senso può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "limite" all'esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e n. 437 del 2008 nonché n. 164/ 2009);

- le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104/ 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente.

Strettamente collegata alla tutela dell'ambiente è la tutela della salute, poiché è indubbio che la salubrità dell'ambiente è condizione della salute dell'uomo. È da sottolineare, comunque, che le due competenze hanno oggetti diversi, e che la fissazione, da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali.

Tale possibilità è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto. Lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 118 Cost., nel rispetto dei suddetti principi, può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali.

La Corte, con questa giurisprudenza, abbandona la ricostruzione della materia "tutela dell'ambiente" come materia "trasversale": la tutela dell'ambiente è una materia in senso tecnico che costituisce un limite per il legislatore regionale.

Si deve anche escludere la possibilità di individuare intrecci di materie, poiché lo Stato detta, in materia di tutela dell'ambiente, una disciplina che si impone all'autonomia delle Regioni e le vincola, anche in quei casi in cui esse esercitano la potestà legislativa loro riconosciuta dalla Costituzione in altre materie (v. sentenza n. 235/2009).

Tale ricostruzione del rapporto fra i due ordini di potestà legislative in termini di «prevalenza» della disciplina ambientale statale su quella dettata dalle Regioni in materie di loro competenza non consente pertanto di ravvisare, in particolare nella specifica materia del danno ambientale, una «interferenza» fra competenze, che invece costituisce il presupposto dell'applicazione del principio di leale collaborazione e dello svolgimento di un bilanciamento tra interessi confliggenti.

Tuttavia, con la sentenza n. 239/2009 la Corte ha ritenuto che «*La disciplina dei rifiuti, peraltro, in quanto rientrando principalmente nella tutela dell'ambiente e, dunque, in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali. Di conseguenza, ogniqualvolta sia necessario verificare, come nella specie, la legittimità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della*

*gestione dei rifiuti, è necessario valutare se l'incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere il riparto costituzionale di cui al titolo V della parte II della Costituzione, oltre il limite dell'adeguatezza, rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi»<sup>96</sup>. Ancora più netta la presa di posizione della sentenza n. 171/2012, che esclude la natura di materia in senso tecnico con riferimento alla “tutela dell’ambiente” dal momento che tale tipologia di tutela «è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di “materia trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse».*

In questo passaggio il tentativo della Corte, (esplicitato dallo stesso giudice che ha svolto il ruolo di relatore nella maggior parte di queste più recenti decisioni) è quello di chiarire una volta per tutte che non esistono materie “valore”, materie “fine”, materie “trasversali”, o materie non in senso stretto. Tanto meno esisterebbero intrecci inestricabili di competenze o incroci di materie che giustificano il ricorso allo strumento dell’intesa forte o debole che sia.

#### *2.3.4 Valutazioni critiche sulla ricostruzione dell’ambiente come materia in senso oggettivo*

La tesi di fondo è che tutte le materie hanno un valore oggettivo e contengono un oggetto di tutela, non importa se materiale (come l’ambiente) o immateriale (come la concorrenza). Talora l’oggetto che definisce la materia può convivere con fini di tutela esterni ad esso (come il fine del risparmio, della concorrenza, dell’ambiente), ma ciò non esclude che tale fine sia competenza esclusiva dello Stato.

In questi casi la Corte non deve ricercare “materie prevalenti” ma deve solo indagare la ratio della disposizione e verificare se vengono in gioco anche competenze regionali, nel qual caso è necessario prevedere un’intesa con le Regioni.

Ma la tutela dello Stato non può essere ridotta ad uno standard minimo di tutela valido per tutto il territorio nazionale, lo Stato deve disporre e prevedere una tutela dell’ambiente adeguata e non riducibile. Le Regioni, nell’esercizio delle loro competenze (salute, governo del territorio, ecc.) possono adeguarsi a livelli di tutela ambientale anche più elevate e rigorose, al fine però di meglio esercitare le proprie competenze e non per apprestare una maggiore tutela ambientale, già adeguatamente predisposta dallo Stato.

Si tratta di un tentativo di porre chiarezza nella distribuzione delle competenze che peraltro trova dei profili di criticità che non possono non essere sottolineati.

Un primo elemento deriva dallo stesso metodo utilizzato – necessariamente – dalla Corte. Si argomenta la sussistenza o meno della competenza esclusiva dello Stato sulla base della stessa definizione del concetto di ambiente.

Infatti, se si definisce l’ambiente come valore si deduce la sussistenza di una materia di natura trasversale e la possibilità che ci siano competenze regionali diverse

---

<sup>96</sup> Cfr. punto 11 del Considerato in diritto.

che perseguano il valore costituzionale “ambiente” (è l’impostazione della sentenza n. 407/ 2002).

Se invece l’ambiente costituisce un bene materiale, di esso si può occupare la competenza esclusiva dello Stato sulla base di una definizione non più trasversale della materia, ma con riferimento ad un oggetto ben definito: la rimaterializzazione della competenza di cui alla lettera s) dell’art. 117, secondo comma, consente di definire in modo più netto e più ampio la competenza esclusiva del legislatore statale (è la tendenza manifestata a partire dalla sentenza n. 378/2007).

Ma è proprio la difficoltà oggettiva di definire l’ambiente in tutti i suoi aspetti ed in tutte le sue molteplici capacità di relazione e nei molteplici livelli che esso coinvolge a rendere difficile la definizione della materia.

Un ulteriore aspetto critico è dato dall’affermazione perentoria che l’ambiente costituisce un interesse primario assoluto.

Si ha la sensazione che la Corte Costituzionale affermi la prevalenza assiologica dell’ambiente rispetto agli altri valori laddove invece la primarietà dell’ambiente dovrebbe costituire semplicemente una necessaria preventiva rappresentazione degli interessi ambientali nell’ambito dei procedimenti decisionali che lo interessano.

Il risultato di questa impostazione porta ad una ulteriore considerazione critica.

Vengono assorbiti nella tutela dell’ambiente valori ed interessi che costituiscono oggetto di materie che fino ad ora non erano sicuramente inseribili nella materia ambiente.

In particolare, ci si riferisce alla difesa del suolo per cui era abbastanza incerto se si dovessero considerare le competenze relative affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, trattandosi di una materia che poteva piuttosto essere inserita nel “governo del territorio”<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> La giurisprudenza stessa della Corte aveva più volte sottolineato l’ampiezza della materia “governo del territorio”:

- sent. 303-03: la parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell’art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell’elenco del terzo comma: essa fa parte del “governo del territorio”. Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell’art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel “governo del territorio”, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all’urbanistica, e che il “governo del territorio” sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto;

- sent. 362-03: Nella medesima prospettiva, anche l’ambito di materia costituito dall’edilizia va ricondotto al “governo del territorio”. Del resto la formula adoperata dal legislatore della revisione costituzionale del 2001 riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria, l’urbanistica e l’edilizia sono state considerate unitariamente (v. art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80;

- sent. 196-04: la disciplina del governo del territorio deve essere considerata “ben più ampia” dei profili tradizionalmente appartenenti all’urbanistica e all’edilizia, in quanto «comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» e riconducibile, in definitiva, all’«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»;

- sent. 383-05: La competenza legislativa regionale in materia di “governo del territorio” ha dunque un ambito oggettivo assai esteso, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina

Un'ulteriore perplessità è data dalla ricostruzione dell'intervento statale in termini di predisposizione di una tutela "adeguata e non riducibile", essendo il concetto di riducibilità assai generico e mancando un parametro di riferimento. In tal caso le Regioni non potrebbero sindacare una tutela inadeguata, sia qualora l'adeguatezza fosse considerata come non derogabilità *in peius* delle scelte del legislatore centrale, sia qualora fosse intesa come adeguatezza rispetto alle esigenze di uniformità della disciplina<sup>98</sup>.

Altro aspetto che non è molto chiaro è quello dello spazio lasciato al legislatore regionale: sicuramente non può emanare norme in contrasto con le previsioni legislative statali; non può introdurre norme, pur nell'ambito della propria competenza, che alterino equilibri tra interessi fissati dalla legislazione statale (in altri termini, lesivi di principi fondamentali stabiliti dallo Stato nelle materie concorrenti); può legiferare sulla base della legislazione statale (sembrerebbe ammettersi una legislazione regionale integrativa di quella statale). Non sembra esservi spazio per un intervento diretto in materia ambientale, eppure non si ragiona mai in termini di riserva stretta, né è stata mai dichiarata l'incostituzionalità di norme regionali perché ripetitive e sovrapponibili a quelle statali.

Emerge dalla giurisprudenza della Corte una sorta di restaurazione del Titolo V nella sua forma più "letterale", facendo emergere tutti i limiti delle scelte del revisore costituzionale. Ciò si evince anche dalla giurisprudenza sul d.lgs. n. 112 del 1998 (sent. n. 225/2009) che non è più considerato come fonte attributiva di spazi di autonomia irrettrabili (vedi sentt. nn. 13 e 423 del 2004). Il recupero dello spazio di intervento della Regione si ha sul piano dell'amministrazione, poiché se è vero che è il legislatore statale ad avere il potere di allocare, è anche vero che tale potere deve essere esercitato nel rispetto dell'art. 118 Cost.

Lo Stato resta in questo modo il dominus della disciplina in materia di ambiente, anche perché la circostanza che si versi in una materia di potestà esclusiva (dove più intensa è l'esigenza di uniformità) giustifica quasi sempre l'allocazione ad amministrazioni statali ovvero forme di raccordo debole se non assenti.

---

concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio. L'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al "governo del territorio" e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati.

- sent. 232-09: La norma (art. 58, comma 3, lett. b, d.lgs. n. 152/06) attiene ad un particolare aspetto della più generale attività di difesa del suolo, e precisamente alla parte relativa ai rischi derivanti dal dissesto idrogeologico che spesso interessano più regioni. Rientra pertanto anch'essa nell'ambito materiale della tutela dell'ambiente. La disposizione non può invece essere ricondotta alla materia del governo del territorio, perché essa non attribuisce al Ministro dell'ambiente le funzioni in tema di utilizzazione del territorio, ma competenze dirette ad assicurare la salvaguardia dello stato del suolo.

<sup>98</sup> Cfr. V. BONCINELLI E P. CARETTI, in *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2009, 5179 ss.;

La scelta di riportare con chiarezza in capo allo Stato la competenza esclusiva nella disciplina legislativa della tutela ambientale è coerente con l'esigenza (già affermata nella precedente giurisprudenza) di avere una sede centrale nella quale effettuare il corretto ed uniforme (a garanzia dell'eguaglianza nell'esercizio dei diritti costituzionali) bilanciamento tra gli interessi ambientali e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti.

La definizione dell'assetto delle competenze non è indifferente rispetto all'individuazione dei metodi con cui attuare tale bilanciamento.

Si può citare la vicenda legislativa e giurisprudenziale che si è svolta sul tema dell'inquinamento elettromagnetico. Nella sentenza n. 307/ 2003 la Corte riconosce – al di là dell'attribuzione alla competenza legislativa concorrente della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” – la competenza statale nel definire “il punto di equilibrio tra gli interessi ambientali e gli altri interessi con i quali essi interferiscono (che si possono sintetizzare nelle esigenze dello sviluppo e nella corretta concorrenza). Gli interessi connessi con le attribuzioni regionali debbono necessariamente essere bilanciati con gli interessi della tutela dell'ambiente, ma spetta allo Stato garantire che tale bilanciamento rispetti i diritti in termini uniformi in tutto il territorio nazionale.

Nella stessa direzione si possono citare le sentenze della Corte nelle quali viene riconosciuto – anche nella giurisprudenza recente – che le Regioni possono intervenire, nell'esercizio delle loro competenze concorrenti e residuali su temi ed interessi – quali il governo del territorio – strettamente connessi con la tutela dell'ambiente, dando così luogo a forme di bilanciamento che si sviluppano nel concorrente esercizio delle attribuzioni legislative dei diversi livelli di governo, centrale e locale.

Si possono indicare le pronunce in materia di localizzazione delle grandi opere (n. 303/ 2003) e delle centrali termoelettriche (n. 6/ 2014) e quelle sulla produzione dell'energia nucleare e sullo smaltimento dei rifiuti nucleari (n. 33/ 2011): dove la Corte conferma, in funzione di temperamento e concreto bilanciamento degli interessi, la necessità di attivare strumenti di partecipazione e leale collaborazione tra il livello centrale e il livello regionale (quali il raggiungimento di intese o comunque l'acquisizione necessaria di pareri e di forme di partecipazione alla fase decisionale).

### **3. L'ambiente come valore costituzionale non definibile “a priori” e la necessaria integrazione degli interessi ambientali con gli altri valori costituzionalmente protetti**

La necessità del bilanciamento con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti permette di sottolineare che – al di là degli indirizzi restrittivi sulla definizione della materia “tutela dell'ambiente” elaborati dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza più recente – resta centrale il riconoscimento dell'ambiente come “valore costituzionale” che la stessa Corte ha elaborato mediante lo strumento dell'interpretazione

costituzionale<sup>99</sup>, attribuendo rilevanza giuridica ad un'istanza di tutela che si era andata via via avvertendo in modo sempre più forte all'interno della coscienza sociale.

La circostanza che la più recente giurisprudenza della Corte sia arrivata a definire l'ambiente come materia che contiene, al tempo stesso, un "oggetto" (inteso anche come bene immateriale) e un "fine" (inteso come esigenza che il legislatore ne garantisca un miglioramento della tutela)<sup>100</sup> non esclude, infatti, la possibilità di un suo riconoscimento come valore "costituzionale", poiché le rispettive nozioni si riferiscono a fenomeni giuridici diversi<sup>101</sup>, che possono coesistere tanto più che l'assolutizzazione dell'una o dell'altra interpretazione determinerebbe il venir meno di gran parte della loro utilità esplicativa e della loro capacità di risolvere i problemi concreti<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> In relazione alla tematica dell'interpretazione costituzionale (senza alcuna pretesa di completezza), si può richiamare: R. ALEXI, voce *Interpretazione giuridica*, in *Enc. sc. soc.*, vol. V, Ist. Enc. it, Roma, 1996, 68; G. AZZARITI, *Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione*, in AA.VV., *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo* a cura di A. Palazzo, ESI, Napoli, 2001, 241; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. del dir.*, 1993, 654 ss.; A. BALDASSARRE E C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in AA.VV. *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1985, 69 ss.; E. BETTI, *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, Giuffrè, Milano, 1949; R. BIN, «Al cuor non si comanda». *Valori, regole, argomenti e il "caso" nella motivazione delle sentenze costituzionali*, in Aa.Vv., *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993, a cura di A. RUGGERI, Torino, 1994, p. 323 segg.; R. BIN, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992; A. CERRI, *Il «principio» come fattore di orientamento interpretativo e come valore «privilegiato»: spunti ed ipotesi per una distinzione*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 1806 segg.; A. D'ATENA, *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1997, 3065; L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata sui principi*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1985, p. 65 segg.; M. LUCIANI, *La Costituzione dei diritti e la Costituzione dei poteri. Notarelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale a una svolta*, R. ROMBOLI (a cura di), Giappichelli, Torino, 1991, 173; L. MENGONI, *L'argomentazione in diritto costituzionale*, in Id., *Ermeneutica e dogmatica giuridica. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1996, 126; F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995; F. MODUGNO, *L'interpretazione giuridica*, Wolters Kluwer, Cedam, Padova, 2015; F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Agg., I, Milano, 1997, p. 561 segg.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Cedam, Padova, 2002; A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quad. cost.*, 2001, 60; A. PACE, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici comuni*, in Aa.Vv., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, p. 109 segg.; L. PALADIN, *La questione del metodo nella storica costituzionale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, n. 26, Giuffrè, Milano, 1997; C. PINELLI, *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale tra teoria e giurisprudenza*, in *Studi in onore di L. Paladin*, vol. III, Jovene, Napoli, 2004, 1670 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992.

<sup>100</sup> Per questa considerazione, v. P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e Sviluppo*, Ipsa, 1, 2012, 12.

<sup>101</sup> v. P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà ad elevata protezione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 7, 2009, 585.

<sup>102</sup> Sulla opportunità di non considerare in termini mutuamente esclusivi la concezione valoriale dell'ambiente e quella di ambiente come "materia", cfr. V. BONCINELLI E P. CARETTI, in *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2009, 5180 in cui gli autori sostengono che «Il dibattito sulla reale natura (concettuale) della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" – se sia cioè una vera e propria materia in senso "tecnico" ovvero un valore costituzionale – ricordi da vicino le discussioni sulla natura fisica della luce, che ha impegnato generazioni di scienziati a partire dalla fine del XVII secolo» e che «originava dalla

La tutela dell'ambiente deve fare necessariamente riferimento alla dimensione meta-giuridica in cui si colloca la stessa nozione di ambiente e non può non proiettare contro lo schermo di un orizzonte valoriale, le scelte sulle modalità concrete con cui tenere conto degli altri interessi che con esso possono entrare in rapporto (di conflitto, di cooperazione o di irrilevanza).

La stessa emersione dell'interesse ambientale sul piano giuridico, che deriva dal formarsi di una coscienza ambientale di fronte ai rischi e ai pericoli connessi al modello occidentale di sviluppo, conferma che la nozione di ambiente deve essere ricondotta nell'ambito della tavola dei valori costituzionali.

La "stima" di tale valore deriva dai criteri propri dell'interpretazione costituzionale, che tendono ad adeguare le norme giuridiche all'apertura sociale. Come è stato sottolineato *«i valori sono parte essenziale della cultura di un dato ambito sociale e con essa si trasformano di continuo, stante la storicità della cultura e insieme la pluralità delle culture»*, di qui l'evidente sostrato di valori che è sotteso alle disposizioni costituzionali che, al di là del dato letterale, è possibile trarre *«dalla storia, da concezioni etiche di giustizia ed equità, dal sentimento comune»* e che dunque *«si inseriscono in quel percorso di apertura delle costituzioni al sociale, ma anche alla morale, e in genere alle regole inespresse su cui si regge una collettività»*<sup>103</sup>.

Il collegamento tra l'ambiente e il modello di sviluppo in cui si riconosce una determinata società occidentale non può non influire sulla ricerca continua di una definizione dell'ambiente come concetto "non definibile a priori", ma frutto delle assunzioni di responsabilità della società e della politica<sup>104</sup>, sulla base di scelte, ancor prima che giuridiche, fondate su opzioni etiche e conoscenze scientifiche. Opzioni e conoscenze in continua evoluzione e aggiornamento nell'ambito della società complessa che fruisce delle risorse ambientali.

---

*circostanza per cui le particelle elementari, come appunto il fotone, mostrano una duplice natura, sia corpuscolare che ondulatoria" [...] "E proprio come nel caso della discussione intorno alla natura della luce, dove nessuna delle due teorie riusciva a dar conto, al tempo stesso, di tutti i fenomeni osservati, col risultato di finire per essere abbandonate a favore della teoria quantistica di Max Planck e Albert Einstein (che, in una certa misura, sintetizza e supera entrambe le precedenti teorie), così nel caso della protezione dell'ambiente, tanto la concezione finalistica dell'ambiente come valore costituzionale, quanto quella che vede nella protezione dell'ambiente una materia in "senso tecnico", ove assolutezzate, non sembrano in grado di risolvere i numerosi problemi applicativi e interpretativi che la novella del Titolo V ha lasciato sul tappeto».*

<sup>103</sup> In questi termini, G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1134-1138. Sul piano costituzionale, *«considerare l'ambiente come un valore significa che esso non solo può formare oggetto di un diritto o di un principio per dirigere l'interpretazione delle leggi o dei trattati, ma che esso costituisce, proprio in quanto valore, uno degli elementi fondanti che caratterizzano la società in un dato periodo della storia e sul quale una società fonda la sua legittimazione»* (così B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 28). Nell'ambito di un ordinamento costituzionale il "valore", infatti, può assolvere ad una pluralità di funzioni che non si riducono soltanto a quella di "standard" utilizzato per orientare la condotta sia delle istituzioni sia dei cittadini (le scelte degli individui così come della collettività d'altronde vengono sempre assunte in una prospettiva valoriale), ma comprendono anche tanto quella di strumento per risolvere i conflitti così quanto la stessa funzione di fattore di coesione di un gruppo sociale.

<sup>104</sup> Sul tema dell'etica della responsabilità, si rinvia soprattutto al lavoro di H. JONAS, *Il principio di responsabilità, Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 2009.

La definizione dell'ambiente come valore costituzionale comporta l'utilizzo di un concetto elastico ed indeterminato, che sul piano giuridico può essere disciplinato soltanto mediante l'individuazione dei principi che possono condurre alla sua definizione.

Il concetto di valore può essere paragonato ad una "macchia emozionale", per sottolineare la stretta connessione che esiste tra il valore e la dimensione intima della personalità: il valore presenta un distinto nucleo centrale, ma lascia indistinta l'area periferica; la società condivide gli obiettivi e i fini che il valore esprime, con un radicamento profondo, ma il valore interagisce in modo diversificato e da coordinare con i dati periferici del mondo reale<sup>105</sup>.

Il diritto intercetta il valore e lo costringe a tradursi in classi di concetti, in classi di operazioni certe, in modelli concettuali comprensibili e applicabili, e cioè in norme. Ma la norma intercetta il valore attraverso i principi, secondo uno schema nel quale il valore (che rappresenta una percezione personale storicamente determinata e condivisa da una determinata collettività di riferimento) mediante i principi (che lo concettualizzano e ne predispongono le posizioni deontiche) diventa norma (con l'attualizzazione del suo contenuto)<sup>106</sup>.

La definizione in concreto del valore passa quindi attraverso il riconoscimento dei principi diretti alla sua tutela, a livello costituzionale, e alla successiva elaborazione effettuata dal legislatore e dalla giurisprudenza mediante l'attuazione del bilanciamento con gli altri valori definiti dalla Costituzione, che si traduce nell'atto normativo.

Come rilevato da N. Hartmann, infatti, per acquisire la conoscenza di un determinato valore (e ciò vale chiaramente anche per il valore "ambiente") occorre porlo in relazione con gli altri valori riconosciuti dalla percezione sociale, perché soltanto attraverso un momento di "sintesi" può emergere in modo completo il reale significato. E infatti «*In quanto [...] l'antitetività dei valori si estende per gradi in tutto il regno del*

---

<sup>105</sup> v. G. LIMONE, *Lo statuto teorico dei principi tra norme e valori*, in D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi*, Padova, Cedam, 2006, 41 e ss. Sul tema di rapporto tra "regola" e "principio", L. GIANFORMAGGIO precisa che «una regola è una norma la cui applicazione ha, quale fase centrale ed assolutamente determinante l'esito dell'argomentazione, la sussunzione di un concetto di specie (fattispecie concreta) sotto un concetto di genere (fattispecie astratta); un principio è una norma la cui applicazione non ha, quale fase centrale ed assolutamente determinante l'esito dell'argomentazione, la sussunzione di un concetto di specie (fattispecie concreta) sotto un concetto di genere (fattispecie astratta)» e per quanto riguarda l'applicazione precisa che «applicare un principio è diverso dall'applicare una regola in quanto l'applicazione di un principio comporta pure sempre l'applicazione di un altro principio che si assume con quello concorrente e rilevante nella situazione specifica, talché la conclusione dell'argomentazione discende dalla considerazione in cui sono stati tenuti, nella situazione specifica, entrambi i principi» (L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata sui principi*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1985, citazioni rispettivamente a pag. 71 e 91). L'analisi della differenza concettuali tra "diritti" e "principi" è oggetto dell'elaborazione teorica di R. DOWRKING esposta in *I diritti presi sul serio* (Bologna, Il Mulino, 2010).

<sup>106</sup> Cfr. G. LIMONE, *Lo statuto teorico dei principi tra norme e valori*, cit., 43. L'autore inoltre precisa che «se il valore interroga il diritto sui criteri della giustificazione, il diritto interroga il valore sui criteri dell'attuazione. Il punto comune d'incontro è, appunto, il principio. Che si pone, quindi, come il valore al varco della concettualizzazione. E al varco dell'applicazione. E preso così tanto sul serio da essere perentoriamente interrogato su come tradursi in ragione applicativa. Se la norma, attraverso il principio, secolarizza il valore, il valore, attraverso il principio, la pensa».



*valore, ne deriva la conseguenza che senz'altro non esistono valori isolati, che piuttosto ogni valore solo in sintesi con gli altri perviene al suo pieno significato, e infine, in sintesi con tutti»<sup>107</sup>.*

Rispetto agli altri valori costituzionali, l'ambiente presenta in modo accentuato il «*carattere polisenso, polivalente, intrinsecamente composito*»<sup>108</sup>, e come tale non risulta determinabile “a priori”; con la conseguente necessità di ricercarne la definizione sul piano programmatico cioè della individuazione degli obiettivi piuttosto che su quello della imposizione dei precetti<sup>109</sup>.

Infatti – dato il carattere relazionale del concetto di ambiente – la determinazione del valore dipende da scelte discrezionali che di volta in volta vengono effettuate dal legislatore e dall'amministrazione, sulla base di valutazioni che debbono tener conto sia dello sviluppo delle conoscenze scientifiche sia della percezione sia della individuazione degli interessi ambientali effettuati dalla collettività<sup>110</sup>.

Le incertezze scientifiche e gli elementi soggettivi e anche emozionali che determinano tali valutazioni non permettono di definire a priori i contenuti degli oggetti da tutelare.

Il valore ambiente diviene perciò il risultato di quella serie di valutazioni e ponderazioni che collettivamente e democraticamente devono essere svolte e che sono il frutto delle complesse operazioni di bilanciamento del valore ambiente con gli altri valori riconosciuti nell'ordinamento costituzionale.

Se l'ambiente si pone come un valore trasversale rispetto a tutti gli altri valore e al tempo stesso il suo contenuto viene definito soltanto a seguito del corretto svolgimento delle operazioni di bilanciamento, diventa quindi essenziale precisare quali siano i criteri e le modalità del bilanciamento e verificare i risultati che in concreto è possibile perseguire con tali operazioni nei singoli settori della disciplina ambientale.

#### **4. La composizione dei conflitti attraverso le operazioni di bilanciamento**

Il principio che esprime la necessità del bilanciamento, come metodo ineliminabile per giungere a definire il valore ambiente, è il principio di integrazione (o

---

<sup>107</sup> Cfr. N. HARTMANN, *Etica* (1949), trad. it. di V. FILIPPONE THAUERO, Guida, Napoli, 1970, vol. II, *Assiologia dei costumi*, 408.

<sup>108</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 194.

<sup>109</sup> Cfr. D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, 280. L'autore converge sull'opportunità che, per ottenere la pienezza di tutela, lo status giuridico dell'ambiente non continui a conservare al consistenza valoriale ma sia piuttosto concretizzato nella forma del principio, che dovrebbe avere la stessa forza dei principi fondamentali elencati nella prima parte della nostra Costituzione.

<sup>110</sup> Sul rapporto tra ambiente, scienza ed etica, v. M.C. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, Olschki, 1999, 73ss.; ID., *I saperi specialistici, tra science advise e soft law: technology assessment ed expertise etica*, in *Ambito e fonti del Biodiritto, Trattato di Biodiritto*, (a cura di) S. RODOTÀ, ZATTI, Milano, Giuffrè, 2010, vol. I, 861 ss.

primarietà) che presuppone l'unitarietà della stessa nozione di ambiente<sup>111</sup>, e postula che, in quanto valore costituzionale, l'ambiente sia preso in considerazione nella definizione degli obiettivi e dei contenuti delle altre politiche.

Ciò determina che il valore ambientale non possa esistere in una sorta di isolamento rispetto agli altri valori<sup>112</sup>, ma si collochi rispetto ad essi in una continua interazione reciproca che può declinarsi in termini di continuità, sovrapposizione, intersezione, contrapposizione.

La regolazione dei rapporti che si instaurano con gli altri valori riconosciuti dall'ordinamento non può non essere influenzata dalla circostanza che la connotazione pluralista della nostra costituzione esclude l'esistenza di una gerarchia predeterminata tra valori che ne indichi un ordine di preferenza per la soddisfazione.

La riconosciuta assenza di un valore "tiranno", rispetto al quale le esigenze di tutela degli altri siano "a priori" sempre recessive, rende imprescindibile l'utilizzo di tecniche di bilanciamento o ponderazione che consentano di stabilire quale sia l'equilibrio reciproco che si deve instaurare nel rapporto tra valori che si trovano in una situazione di interferenza.

Dal momento che il concetto di ambiente condensa una pluralità di interessi caratterizzata da un alto tasso di indeterminatezza (dovuta alla complessità e mutevolezza dei fenomeni ambientali) non è facile cristallizzarne il contenuto (già di per sé indeterminato) in una forma normativa stabile ma al tempo stesso flessibile rispetto ai fisiologici cambiamenti correlati a mutamenti esterni. Proprio in ragione della sua natura di valore costituzionale non determinabile a priori, la tutela dell'ambiente interferisce inevitabilmente con altri interessi e altri valori, secondo modalità che, per la complessità intrinseca della materia, non possono che definirsi con metodo casistico.

Poiché oggi atto di bilanciamento è momento autonomo e irripetibile, poiché influenzato e determinato da circostanze specifiche e contingenti, risulta necessario individuare dei metodi universalmente validi, reiterabili e adattabili al mutare delle circostanze come punti di riferimento per il soggetto chiamato ad effettuare il bilanciamento.

L'esame delle tecniche che l'ordinamento utilizza (o può utilizzare) per risolvere i conflitti non può prescindere dalla considerazione del rapporto tra la valutazione del rischio e la gestione dello stesso, da un lato, e, tra le valutazioni tecniche e le valutazioni discrezionali, dall'altro. Tale rapporto dipende, a sua volta, dall'equilibrio dialettico che si instaura tra politica (e quindi normazione), amministrazione e magistratura, ovvero tra i classici tre poteri dello stato.

È infatti evidente che la decisione in ordine alla definizione di che cosa si intende per rischio accettabile ha la consistenza di una scelta politica e si traduce in previsioni

---

<sup>111</sup> Sul punto v. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 85 ss.

<sup>112</sup> Lo specifico riferimento ai valori non preclude che le considerazioni svolte si riferiscano anche ai principi e diritti e interessi giuridicamente rilevanti con i quali l'ambiente presenta delle interferenze. Ciò che rileva ai fini della conoscenza di un determinato valore infatti

normative (che chiaramente non deve avvenire in modo arbitrario, ma nei limiti del rispetto dell'obbligo giuridico di garantire un elevato livello di tutela della salute pubblica e dell'ambiente)<sup>113</sup>; le determinazioni in ordine alle modalità di gestione del rischio attengono invece al potere discrezionale dell'amministrazione (che lo deve effettuare nel rispetto dei principi e delle norme sostanziali e procedurali che regolano l'azione amministrativa), mentre al giudice (soprattutto a quello costituzionale) in linea di principio spetta un potere di sindacato (comunque sotto certi profili limitato) sulle scelte sia del legislatore sia dell'amministrazione<sup>114</sup>.

La tenuta di tale equilibrio tra i poteri pubblici può essere però messa sotto pressione dalla natura dinamica delle problematiche ambientali, che richiede spesso la predisposizione – in tempi, di norma, molto ristretti – di soluzioni ad alto grado di tecnicità, a cui non è in grado di rispondere adeguatamente né la politica (stante la “fisiologica” lentezza dei processi normativi, rispetto alle tempistiche necessarie alla soluzione di problematiche ambientali), né l'amministrazione; con la conseguenza di rendere necessario l'intervento “sostitutivo” del giudice (soprattutto di quello penale), quale “ultima istanza” di garanzia.

#### 4.1. *Il bilanciamento come strumento per decidere la regola del conflitto*

Prima di affrontare, in relazione al caso di studio che prenderemo in considerazione, le modalità in cui il bilanciamento viene esercitato dal legislatore, dall'amministrazione e dai giudici, occorre circoscrivere il campo di applicazione della nozione di “bilanciamento” che si intende utilizzare nel presente lavoro.

Il termine bilanciamento, che ha conosciuto una prima origine all'interno dell'ordinamento anglosassone, presuppone l'esigenza tipica dei sistemi complessi di effettuare un'attività di “ponderazione” che riguarda interessi entrambi dotati di rilevanza giuridica che non sempre vengono posti in una relazione gerarchicamente ordinata.

Il bilanciamento può infatti essere riferito tanto ad una tecnica di valutazione e analisi ai fini della corretta composizione di interferenze tra valori parimenti rilevanti, quanto ad un principio chiave nella costruzione delle strategie per la protezione dell'ambiente.

La connessione tra queste due accezioni del termine è comunque molto stretta giacché, come sottolinea la dottrina, «*il bilanciamento come principio fondamentale per la costruzione di un “diritto per l'ambiente” risulta piuttosto un bilanciamento da svolgere soprattutto sul piano degli interessi sostanziali*»<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> In proposito, v. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 luglio 2011 in causa C-15/2010, paragrafo 96.

<sup>114</sup> Sul principio della separazione dei poteri, tra i molti, si può rinviare a: A.CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, 1 ss.; F.MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, Torino, 1966, 472 ss.; A.M.SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200 ss.; G.SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 670 ss.

<sup>115</sup> Cfr. M. CECCHETTI, op. cit., 204.

Il bilanciamento<sup>116</sup> inteso come tecnica di risoluzione delle interferenze tra valori rappresenta un'alternativa rispetto alle ordinarie modalità di risoluzione delle antinomie utilizzabili da parte dell'interprete (principio di gerarchia delle fonti, principio di priorità temporale delle fonti, limiti al potere di valutazione del giudice ecc.).

Ciò si spiega con la diversità della situazione in cui viene a trovarsi l'interprete: da un lato (nell'ipotesi ordinaria di antinomia tra norme), è possibile individuare un ordine di priorità sulla base di criteri che preesistono rispetto al verificarsi dell'interferenza, mentre, dall'altro, non si rinviene la stessa situazione con riferimento a valori che hanno una pari dignità costituzionale (che non ne consente di pre-stabilire l'ordine di soddisfazione).

Da quest'ultimo angolo visuale, emerge chiaramente, quale presupposto per la stessa configurabilità in astratto dell'attività di bilanciamento, l'esistenza di un determinato assetto costituzionale<sup>117</sup>: la Costituzione non deve infatti rappresentare un monolite all'interno del quale sia stato scolpito un ordine di priorità dei valori che i soggetti dell'ordinamento devono perseguire in termini assoluti e non defettibili, ma contiene una forza "progettuale", che si esprime in un complesso di valori in grado di indirizzare l'attività interpretativa dei giudici e l'attività del legislatore verso un progressivo ampliamento delle tutele<sup>118</sup> (questo secondo tipo di costituzione postula di per sé la potenzialità del conflitto tra valori<sup>119</sup>).

---

<sup>116</sup> Il bilanciamento viene definito come «tecnica di composizione di interessi o diritti in conflitto» da A. MORRONE nella voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., 185.

<sup>117</sup> In una prospettiva storicistica, l'attività di bilanciamento può essere guardata con riferimento al periodo anteriore e a quello posteriore alla Costituzione repubblicana. Per generale che mette in luce il passaggio le modalità e le esigenze dell'attività di bilanciamento nelle due fasi cronologiche, v. G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica/ Ethics & Politics*, 2006, 5-9.

<sup>118</sup> In relazione alla descrizione della tipologia di costituzione che consente (o meglio richiede) l'attività di bilanciamento v. A. MORRONE, in *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Encicl. dir. – Annali*, Giuffrè, Milano, 2008, vol. II, tomo II, 186, nella parte distinguendo tra l'assetto dello stato liberale da quello dello stato liberal-democratico mette in evidenza che il bilanciamento è possibile quando si ammetta l'esistenza di lacune normative. Soltanto in tale ipotesi, infatti, il riempimento del vuoto presente nell'ordinamento (necessario per dirimere un eventuale conflitto o rispondere ad una nuova esigenza di tutela) richiede l'intervento dell'attività dell'interprete che dovrà individuare la *regola iuris* valorizzando la *ratio* della Costituzione e non invece utilizzando lo strumento norma positiva perché la strutturale mancanza di coincidenza tra *voluntas* (espressa dalla legge) e *ratio* (espressa dalla Costituzione). Sulla qualificazione delle norme contenute all'interno della Costituzione in termini di "principio" piuttosto che di "regole" giuridiche in senso stretto, *ex multis*, v. P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, e V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952.

<sup>119</sup> Peraltro non risulta del tutto incontrovertibile la posizione a favore della tesi della pervasività del conflitto tra valori/diritti e principi costituzionali. Alcuni autori si chiedono infatti se esiste veramente il conflitto o se sia soltanto apparente o comunque superabile senza l'esigenza di ricorrere ad attività di bilanciamento. In questa prospettiva, le elaborazioni teoriche assumono posizioni che vanno a) da chi sostiene l'inesistenza dei conflitti (perché in linea di principio all'interno del sistema normativa gli interessi sarebbero – almeno astrattamente – tutti componibili) (v., ad esempio, L. FERRAJOLI, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in L. FERRAJOLI, *Diritti Fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. VITALE, Laterza, Roma-Bari, 2001, 277-369); b) a chi invece ritiene che i conflitti esisterebbero soltanto in apparenza (l'attività esegetica dell'interprete consentirebbe infatti di addivenire ad una soluzione del conflitto che dimostra come anche prima di ciò che è apparsa un'ipotesi conflittuale esistesse un equilibrio che non è stato turbato ma che doveva essere soltanto "riscoperto") (M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli,

Ciò si verifica nel nostro ordinamento costituzionale in cui «*non si è ancora consolidata sul piano giurisprudenziale (a differenza di quanto accaduto in Germania) la tesi dell'esistenza di una gerarchia di valori costituzionali*»<sup>120</sup> e dove la stessa Corte costituzionale riconosce che non esiste una rigida gerarchia dal momento che «*La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di 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*» (così Corte cost., 9 maggio 2013, sentenza n. 85).

La parola “bilanciamento” ha certamente una forte potenza evocativa perché rimanda all'immagine classica della giustizia iconograficamente resa come figura femminile che sorregge nella mano una bilancia. Alle estremità della struttura di cui si compone la bilancia i due piatti servono ad attribuire un determinato “peso” ad oggetti (anche diversi) che vengono messi in collegamento reciproco (in “equilibrio”) mediante il riferimento ad un'unità di misura.

Se questa è l'idea che restituisce la metafora della “bilancia” (ovvero l'idea della possibilità di determinare la consistenza ponderale di oggetti diversi attraverso l'utilizzo di un'unità di misura) bisogna considerare che ciò non si verifica allo stesso modo (ovvero con la stessa immediatezza) quando sul piatto della bilancia trovano spazio non oggetti definiti del mondo reale, ma valori costituzionali e in particolare quei valori il cui contenuto non sia facilmente determinabile a priori.

In questa ipotesi la ricerca di un equilibrio diventa più complessa; complessità che consiste in primo luogo nella stessa individuazione della consistenza specifica dell'oggetto da misurare. Se, da un punto di vista generale, non dà luogo a complicazioni il fatto che l'oggetto del bilanciamento debba essere costituito da beni di rango costituzionale (non solo dai diritti e dai doveri fondamentali, ma anche da meri interessi, soggettivi o oggettivi, benché costituzionalmente rilevanti), altrettanto non è facile sostenere quando si tratti in concreto di definire l'esatto perimetro di che cosa rientra o meno all'interno della procedura di bilanciamento.

---

Torino, 1991, 170-176) Per queste considerazioni, v. G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica/ Ethics & Politics*, 2006, 9-13.

<sup>120</sup> E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, Il Mulino, 1999, 94. Come mette in evidenza, G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali*, cit., 13-15, parte dalla dottrina ha inoltre criticato la possibilità stessa costruire una gerarchia di valori costituzionali sulla base di argomenti che si possono schematizzare nel modo seguente: a) la scelta di una gradazione dei valori secondo una scala gerarchica non ha carattere oggettivo ma soggettivo in quanto dipende dalla lente con cui l'interprete si rivolge al testo costituzione e ne modula il contenuto assiologico (discrezionalità nella selezione dei diritti principi fondamentali da un lato, nella definizione di ciò che ricade all'interno del perimetro che delimita il nucleo essenziale non comprimibile del valore); b) non risolve il problema del coordinamento perché non esclude l'esigenza del bilanciamento (alcuni diritti dovranno comunque essere bilanciati); c) postulare l'esistenza di un contenuto essenziale del diritto significa riconoscere l'esistenza di una conflittualità latente tra principi e dunque l'esigenza del bilanciamento.

Per chiarire il concetto si può fare l'esempio del diritto fondamentale che rende l'attività di individuazione dell'oggetto del bilanciamento poco agevole (in alcuni casi) per la complessità della stessa struttura del diritto che all'interno contiene una serie indefinita di diritti impliciti la cui rilevanza rispetto al caso specifico deve essere valutata ai fini dell'ingresso sul piatto della bilancia.

La dottrina ha elaborato una distinzione tra le tipologie di bilanciamento con riferimento all'omogeneità o meno dell'oggetto di valutazione, a cui corrispondono le operazioni di bilanciamento c.d. esterno ed interno; in altri termini si distingue in base alla circostanza che il conflitto riguardi diritti/valori diversi (nel primo caso, intra-valore) oppure che la conflittualità attenga al contenuto dello stesso diritto/valore (inter-valore).

Nei conflitti *intra-valore* «vengono in rilievo interessi omogenei imputabili a soggetti in posizione antagonista: così, ad esempio, con riferimento al diritto di difesa, nel caso di una legge che non rispetta il “principio di parità delle armi” tra attore e convenuto: il valore di riferimento è il medesimo (la difesa dei diritti), ma il conflitto è tra il diritto di chi agisce e quello di chi resiste»<sup>121</sup>.

I conflitti *inter-valori*, invece, presuppongono diritti o interessi ascrivibili al contenuto di valori costituzionali eterogenei.

All'interno di questa categoria si distinguono tre ordini di ipotesi: in primo luogo, quando vengono in rilievo i conflitti tra situazioni giuridiche soggettive eterogenee; in secondo luogo, quando si considerano i conflitti tra situazioni giuridiche soggettive e interessi oggettivi dell'ordinamento costituzionale; ed, infine, quando si verifica una collisione tra beni costituzionali diversi.

La dinamicità del contenuto degli oggetti da sottoporre a bilanciamento, e ciò riguarda soprattutto il tema dei valori costituzionali (che si definiscono in funzione della sensibilità sociale in un dato momento), rende complessa la possibilità di tracciare in maniera definitiva la topografia del conflitto ovvero di stabilire una “regola del conflitto” in grado di trovare generale applicazione.

In questa prospettiva, è stato proposto di distinguere la tecnica del bilanciamento nelle categorie “*ad hoc balancing*” and “*definitional balancing*”, in ragione della possibilità di applicare o meno la regola del conflitto anche ad altri casi futuri<sup>122</sup>.

Nella prima ipotesi (bilanciamento “ad hoc”), la definizione del conflitto avviene attraverso l'individuazione di una regola che consente di stabilire l'ordine di precedenza tra i due valori con riferimento alla situazione concreta a cui si riferisce (ciò non esclude che si possa applicare anche a successivi ma casi ma comunque restringe il campo di applicabilità a situazioni sostanzialmente identiche)<sup>123</sup>; mentre nella seconda

---

<sup>121</sup> In questi termini, A. MORRONE, voce *il Bilanciamento* (nella giustizia costituzionale), 191 ss.

<sup>122</sup> Cfr. M. NIMMER, in *The right to speak from Times to Time: First Amendment Theory Applied to Libel and Misapplied to Privacy*, in *California Law Review*, 56, 1968, n. 4, 935-942.

<sup>123</sup> La sensazione di instabilità che caratterizza l'equilibrio che si determina all'esito del bilanciamento ad hoc (perché non è destinato a reggere in altre situazioni pur se analoghe) viene plasticamente resa da R. Guastini con l'espressione «gerarchia assiologica mobile» utilizzata proprio per qualificare il rapporto che

(bilanciamento “definitorio”) si riscontra la possibilità di individuare una regola (tendenzialmente) astratta e generale che sia applicabile anche ad ulteriori fattispecie conflittuali che dovessero verificarsi (in altri termini si individua un parametro di giudizio che potrà essere utilizzato per dirimere le interferenze in casi analoghi purché presentino le caratteristiche sovrapponibili – anche se non identiche – alla fattispecie che ha dato luogo all’elaborazione della regola).

Nel diritto amministrativo il «*bilanciamento si configura come l’esplicitazione teorica di un dato reale che risulta immanente nell’intera attività amministrativa*»<sup>124</sup>.

Nelle società pluraliste contemporanee in cui non esiste una gerarchia definita di valori e dove l’autorità retrocede (in forza dei principi di solidarietà ed eguaglianza), il bilanciamento esprime meglio di altri concetti la situazione in cui si trova l’Amministrazione che deve esercitare il proprio ruolo effettuando scelte di ponderazione tra gli interessi pubblici e gli interessi privati in funzione del raggiungimento di un equilibrio ragionevole che ne consenta la minor compressione possibile<sup>125</sup>.

Il bilanciamento è infatti un principio che consente di tenere conto della complessità e della dinamicità dei rapporti tra interessi che non hanno mai carattere assoluto ma in quanto relativi richiedono di essere soppesati (cioè bilanciati) attraverso l’utilizzo dello strumento della discrezionalità amministrativa<sup>126</sup>.

---

la regola del conflitto fa insorgere tra gli oggetti del bilanciamento. Cfr. R. GUASTINI, *L’interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano, 2004, 216-221)

<sup>124</sup> Cfr. M. ABRUZZESE, V. ZUBALLI, *Il metodo del bilanciamento nel diritto amministrativo*, Aracne, Roma, 2013, pag. 170.

<sup>125</sup> Sul principio di proporzionalità, a cui deve conformarsi l’azione amministrativa, rimane essenziale l’insegnamento di Gian Domenico Romagnosi, secondo il quale «*La regola fondamentale [...] è che l’autorità e la forza obbligatoria di qualsiasi funzione o atto amministrativo non può eccedere l’intento obbligato, per il quale l’atto o la funzione furono stabiliti dalla legge*». Nell’esercizio del pubblico potere, dunque, «*occorre far prevalere la cosa pubblica alla privata dentro i limiti della vera necessità*». G.D. ROMAGNOSI, *Istituzioni di civile filosofia ossia di giurisprudenza teorica*, in Op. III, 2, (la prima citazione è a pag. 14448 mentre la seconda a pag. 1388). Sulla rilevanza del contributo scientifico alla dottrina del diritto amministrativo del pensiero di Romagnosi, v. G. ROSSI, *L’attualità di G.D. Romagnosi nell’eclissi dello statalismo. Considerazioni sul passato e sul futuro del diritto amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2013, 1 ss.

<sup>126</sup> Il nucleo essenziale della discrezionalità, come noto, consiste nell’attività di ponderazione di interessi da parte dell’amministrazione finalizzata a stabilire il diverso grado di soddisfacimento di ognuno di essi. La ponderazione comporta un momento valutativo e un momento volitivo in quanto «*l’esercizio del potere discrezionale è, insieme, giudizio, come fissazione del valore comparativo degli interessi e volontà, come scelta della soluzione imposta da tale valutazione; è unilaterale ogni considerazione di esso nell’uno o nell’altro modo*» (in questi termini, M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della P.A.*, Milano, 1939, 74). In tale prospettiva, si potrebbe anche guardare al bilanciamento come metodo dell’azione amministrativa, mentre considerare la discrezionalità come tecnica di ponderazione che dà come esito il bilanciamento stesso. La dottrina in tema di discrezionalità nel diritto amministrativo è vasta. Si rinvia pertanto soltanto alle voci enciclopediche e alla bibliografia ivi indicata: AZZARITI G., *Dalla discrezionalità al potere*, Cedam, Padova, 1989; BARONE G., *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, in *Encicl. giur. Treccani*, Roma, 1989, vol. XI; CASSETTA E., *Riflessioni in tema di discrezionalità amministrativa, attività vincolata e interpretazione*, in *Dir. economia*, 1998, 503; CINTIOLI F., *Discrezionalità tecnica (diritto amministrativo)*, in *Encicl. dir.-Annali*, Giuffrè, Milano, 2008, vol. II, tomo II, 471; LAZZARA P., *Discrezionalità e merito*, in *Il diritto-Encicl. giur.*, Milano, 2007, vol. V, 461; PUBUSA A., *Merito e discrezionalità amministrativa*, in *Digesto pubbl.*, Utet, Torino, 1994, vol. IX, 401.

Nell'attività di selezione degli interessi da tutelare e del livello di tutela da garantire l'Amministrazione ha dunque come riferimento, oggi sempre più, l'esigenza di garantire che l'esito dell'operazione di scelta discrezionale sia coerente con gli obiettivi generali dell'azione amministrativa rappresentati dall'efficienza, dalla trasparenza e dalla legalità.

In questa prospettiva, siccome lo schema della ponderazione predisposto dalla norma di legge non è sempre esaustivo, la risoluzione di potenziali sovrapposizioni tra interessi dovrà essere risolta, caso per caso, sulla base dei dati acquisiti all'interno del procedimento secondo il principio di ragionevolezza (che rappresenta il perimetro all'interno del quale avviene il bilanciamento).

Rispetto all'attività amministrativa il bilanciamento pertanto diventa non soltanto un obiettivo da raggiungere (perché l'*agere* pubblico deve comunque garantire un equilibrio ragionevole nella soddisfazione degli interessi primari e comprimari), ma anche un "parametro di giudizio" per valutare la legittimità dell'attività stessa.

#### *4.2. I soggetti del bilanciamento: il legislatore, l'amministrazione e il giudice*

Uno snodo fondamentale nella definizione delle modalità con cui si attua il bilanciamento riguarda il tema di quale sia la sede (quella legislativa?; quelle dell'amministrazione?; quella del controllo giurisdizionale?) in cui possa essere effettuato in concreto la ponderazione tra i contrapposti interessi.

Non ci sono dubbi sul fatto che il bilanciamento dei valori costituzionali, nel nostro sistema, vede, in primo luogo, l'intervento attuativo del legislatore, cui sono demandate le opzioni programmatiche più rilevanti<sup>127</sup>. Ma il legislatore – data la concretezza di gestione che esigono gli interessi ambientali – non può non rinviare necessariamente all'esecuzione e alla definizione immediata dell'equilibrio tra i valori, che deve essere affidato all'amministrazione nell'esercizio della propria attività discrezionale di definire la concreta composizione di interessi. Nell'attività dei giudici si troverà poi la sede di controllo della correttezza dell'applicazione della legge, ma anche del rispetto della logica del sistema definito dalla Costituzione<sup>128</sup>.

Un controllo che spetta in primo luogo al giudice comune, chiamato ad applicare direttamente la Costituzione, ma che trova l'ultima parola nell'intervento del giudice costituzionale, che deve poter giungere, laddove non sia possibile l'interpretazione conforme, al ripristino della legalità costituzionale mediante l'annullamento della legge.

Anche su questo piano la distinzione dei ruoli non è chiara, perché il giudice costituzionale incontra, prima di giungere alla sua decisione il contributo sempre più ampio degli stessi giudici comuni, il cui spazio d'intervento è rafforzato sia con

---

<sup>127</sup> In proposito si ritiene che "la combinazione dei valori e la misura della loro attuazione è operazione storicamente determinata e affidata, in primo luogo, a governanti democraticamente eletti. Solo all'interno dell'universo giuridico, formato dal continuum Costituzione positiva-leggi, sorge il problema del ruolo creativo dei giudici e di quelli costituzionali in specie", v. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi, Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 17

<sup>128</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 35 ss.



riferimento all'invito pressante, rivoltogli dalla stessa Corte costituzionale di applicare il principio dell'interpretazione conforme, sia dalla presenza, in molti settori decisivi del nostro sistema socio-economico, delle normative e dei principi comunitari, direttamente applicabili da parte dei giudici comuni<sup>129</sup>.

In presenza di questi elementi di incertezza e di condivisione delle responsabilità nel sistema, diventa indispensabile chiarire quale è l'organo a cui è attribuita l'ultima parola su questo piano e quali sono i criteri tecnico-giuridici per il bilanciamento dei valori costituzionali da adottare.

Si tratta, come noto, del giudice costituzionale che, nell'individuare quali sono i criteri sulla base dei quali esercitare il controllo del bilanciamento tra i valori costituzionali effettuato dal legislatore, ha individuato tre metodi di controllo: sulla necessità, sulla sufficienza, sulla proporzione<sup>130</sup>.

In primo luogo, il criterio della *necessità*, nel senso che la scelta di limitare un diritto o un interesse costituzionale può essere giustificato solo dalla necessità di dare attuazione ad un altro diritto o interesse costituzionale che le norme vigenti pongono sullo stesso piano<sup>131</sup>.

Il *secondo criterio* è quello della *sufficienza*, nel senso che occorre verificare che l'interazione reciproca tra l'accrescimento di tutela dell'uno e la corrispondente diminuzione di garanzia dell'altro valore costituzionale soddisfi in modo non insufficiente le esigenze di garanzia dell'interesse o del diritto costituzionale che viene limitato<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> In tema di bilanciamento nella giustizia costituzionale, v. più recentemente, A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Encicl. dir. – Annali*, Giuffrè, Milano, 2008, vol. II, tomo II, 185; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2002.; G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica/ Ethics & Politics*, 2006, 1.

<sup>130</sup> In questi termini, A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., pp. 196 ss.

<sup>131</sup> v. Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85 (par. 9, considerando in diritto) «*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».*

<sup>132</sup> v. Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85 (par. 10.1, considerando in diritto) «*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'AlA 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 principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione,*

Il *terzo* e decisivo *criterio* è quello della valutazione se i limiti o la compressione dei diritti o degli interessi costituzionalmente rilevanti siano *proporzionati*, cioè non eccessivi, rispetto al sacrificio che viene imposto dal bilanciamento con gli altri valori costituzionali.

Deve, cioè, essere garantito, secondo un criterio di ragionevolezza, il rispetto del nucleo essenziale del valore costituzionale che viene compresso<sup>133</sup>.

Nell'applicare le modalità di bilanciamento, il giudice, ed in particolare il giudice costituzionale, deve individuare la regola concreta del conflitto tra valori costituzionali che, nel caso oggetto del suo giudizio, può permettere di stabilire quale sia la precedenza (cioè un "ordine di precedenza" ragionevole) o comunque il punto di equilibrio tra i valori in gioco<sup>134</sup>.

Tale principio generale di prevalenza di un valore rispetto all'altro, viene individuato nel rispetto dei criteri di necessità, sufficienza e proporzione, e spetta al giudice precisare le condizioni alle quali il conflitto deve essere risolto in modo più specifico<sup>135</sup>, sebbene tale scelta possa risolversi in una valutazione di merito, e di merito

---

*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 [...] 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».*

<sup>133</sup> v. Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85 (par. 10.3, considerando in diritto) «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».

<sup>134</sup> Cfr. A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., pp. 196 ss.

<sup>135</sup> Per quanto riguarda la sussistenza di limiti all'esercizio dell'attività bilanciamento esercitato da parte della Corte costituzionale occorre fare riferimento all'orientamento (per la verità non sempre univoco) dello stesso giudice costituzionale che – pur in assenza di una riconosciuta gerarchia di valori di rango costituzionale – ha elaborato le categorie dei "principi supremi" e del "nucleo essenziale" dei diritti inviolabili per delimitare la latitudine del potere di ponderazione. Da un lato, all'interno dei "principi supremi" la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene rientranti quelli che «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali» (in questi termini, Corte Costituzionale, 29 dicembre 1988, n. 1146, in Foro it., 1989, I, 609). Dall'altro, l'esigenza di garantire l'intangibilità del contenuto essenziale/minimo dei alcuni diritti (c.d. diritti inviolabili) fa sì che «nel bilanciamento con altri valori costituzionali, tendono ad avere una posizione privilegiata, tendono ad essere visti come valori, che messi a confronto con altri valori, posseggono una posizione primaria cosicché, nel bilanciamento, il loro contenuto essenziale deve essere comunque salvaguardato, salvo i limiti che sono previsti dalla stessa Costituzione» (in questi termini, A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili e diritti sociali*, in G. VETTORI (a cura di), *Persona e mercato*, Padova, Cedam, 1996, 10-11).

politico (soprattutto quando la politica legislativa è debole o non sufficientemente ragionevole).

La dottrina cita, proprio per illustrare questa esigenza, la sentenza n. 127/1990 che ha chiarito che il criterio della migliore tecnologia disponibile va applicato a condizione che non comportino costi eccessivi. In tal modo il giudice ha affermato che non è irragionevole la compressione del diritto alla salute a fronte della tutela dell'ambiente, a condizione che ciò avvenga senza una lesione del diritto alla salute; che il criterio dei costi eccessivi non sia riferito alla singola impresa ma ad una pluralità indeterminata di imprese; che si tenga conto dei livelli di emissione accettabili e delle particolari situazioni di degrado che eventualmente debbono affrontare gli impianti esistenti<sup>136</sup>. Tale precedente è stato seguito da altre fondamentali sentenze della Corte costituzionale (n.250/2009 e n.85/2013) sulle quali si rinvia al par. 10.2 del II Capitolo.

---

<sup>136</sup> Ci si riferisce alla notazione secondo cui la sentenza n. 127 del 1990 rappresenta una “*emblematica pronuncia di bilanciamento*” di M. CECCHETTI, in *Principi costituzionali*, op. cit., 211.

## CAPITOLO II

IL CASO DELLO STABILIMENTO INDUSTRIALE ILVA DI TARANTO: “LABORATORIO” PER L’ANALISI DELLE OPERAZIONI DI BILANCIAMENTO DEI VALORI DELLA TUTELA DELL’AMBIENTE, DELLA SALUTE, DELL’OCCUPAZIONE E DELL’INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA DA PARTE DEL LEGISLATORE, DELL’AMMINISTRAZIONE E DEL GIUDICE.

SOMMARIO: 1. *Premessa: il caso Ilva, paradigma per individuare gli strumenti di bilanciamento nella tutela dell’ambiente* – 2. *Inquadramento della situazione attuale dello Stabilimento Ilva di Taranto: la rilevanza strategica e la gravità della situazione ambientale* – 2.1 *Struttura e dimensioni dello stabilimento di Taranto: la prima acciaieria in Italia e il suo inserimento nel contesto territoriale* – 2.1.1 *segue: l’impatto ambientale della produzione* – 2.1.2 *Le problematiche ambientali, sanitarie e occupazionali* – 2.1.3 *Esame diacronico delle vicende dello Stabilimento* – **I SEZIONE** – 3. *Le politiche per lo sviluppo industriale per il mezzogiorno: la motivazione “economica” dell’installazione di un’acciaieria a Taranto* – 3.1 *La politica “decide” le strategie di sviluppo industriale indipendentemente dalla valutazione delle ricadute ambientali* – 4. *La fase della proprietà “pubblica” dello Stabilimento Ilva (dal 1960 al 1995): l’approccio settoriale alla regolazione dell’attività industriale si riflette sulla tutela dell’ambiente e della salute* – 4.1 *Le emissioni in atmosfera causate dall’attività industriale: quali strumenti di tutela dall’inquinamento? L’intervento del legislatore (dalla legge 13 luglio 1966 n. 615 al d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203) e quello “suppletivo” della magistratura* – 4.1.1 *La legge n. 615 del 1966 c.d. legge “anti smog”* – 4.1.2 *La debolezza delle istituzioni per il controllo e il ritardo nell’attuazione della normativa “anti smog”* – 4.1.3 *Il d.P.R. 24 maggio 1988 n. 203* – 4.1.4 *Ulteriori strumenti di tutela rispetto all’inquinamento atmosferico (ordinanze contingibili e urgenti, art. 844 cod.civ., art. 674 cod.pen.)* – 4.2 *Le prime iniziative della magistratura tarantina: Pretore di Taranto 1982 e Tribunale di Taranto 1984* – 4.3 *Un primo intervento da parte dello Stato: le aree di “emergenza ambientale” e la legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente* – 4.3.1 *Aree “ad elevato rischio di crisi ambientale” e piano di risanamento* – 4.3.2 *L’area Tarantina come “a rischio ambientale” (1990) e il piano di risanamento (1998): il ritardo nella definizione degli interventi; il mancato rispetto del cronoprogramma; la lacunosità del quadro conoscitivo* – 4.4 *Le lacune del sistema normativo e dell’organizzazione amministrativa nella fase dell’intervento statale* – **II SEZIONE** – 5. *La fase della proprietà “privata” dello Stabilimento Ilva* – 5.1 *La privatizzazione della proprietà dello Stabilimento Ilva di Taranto* – 5.2 *L’autorizzazione alle emissioni in atmosfera, strumenti consensuali per il coordinamento degli interessi e strumenti di pianificazione territoriale* – 5.2.1 *Strumenti*

autorizzatori di natura settoriale – 5.2.2 L'adozione di strumenti consensuali: le intese – 5.2.3 segue: gli accordi di programma – 5.2.4 Gli strumenti di pianificazione – 5.2.5 Le insufficienze nelle attività di monitoraggio e controllo – 6. Gli strumenti normativi e amministrativi per il bilanciamento all' "apparir del vero" [quando si verifica l'emergenza ovvero quando appare in tutta la gravità la situazione ambientale] – 6.1 Il bilanciamento da parte della Regione Puglia: l'esigenza di tutela della salute come presupposto per l'intervento legislativo regionale – 6.1.1 La legge sulla diossina e i furani n. 44 del 2008 e la sua attuazione mediante accordo di programma – 6.1.2 La legge regionale sul benzo(a)pirene n. 3 del 2011 – 6.1.3 La tutela della salute attraverso la VDS (valutazione del danno sanitario) – 6.1.3.1 Valutazione del danno sanitario e valutazione di impatto sanitario – 6.1.3.2 Il problema della competenza del legislatore regionale a introdurre la VDS – 6.1.3.3 segue: richiamo della giurisprudenza della Corte costituzionale – 6.1.3.4 segue: l'introduzione della valutazione di danno sanitario da parte del legislatore statale – 6.1.3.5 segue: la soluzione del conflitto di competenza in sede di giudizio amministrativo (TAR Lazio n. 8983/2014) – 6.2 Il bilanciamento da parte degli enti locali (Comune di Taranto, Comune di Statte e Provincia di Taranto): lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente – 6.2.1 Gli interventi del Comune di Taranto – 6.2.1.1 La prima ordinanza contingibile e urgente del 2001 – 6.2.1.2 La seconda ordinanza contingibile e urgente del luglio 2002 – 6.2.1.3 La terza ordinanza contingibile e urgente del giugno 2010 – 6.2.1.4 La quarta ordinanza contingibile e urgente del febbraio 2012 – 6.2.1.5 La quinta ordinanza contingibile e urgente del 2014 – 6.2.2 Gli interventi della Provincia di Taranto e del Comune di Statte – 6.2.3 (segue): considerazioni di sintesi – 6.3 Il bilanciamento da parte dell'Amministrazione ministeriale: l'autorizzazione integrata ambientale – 6.3.1 L'AIA come modello di regolazione degli impianti a forte impatto ambientale – 6.3.2 Le "BAT": bilanciamento in concreto dell'equilibrio tra conoscenza tecnica e sostenibilità economica – 6.3.3 I margini di discrezionalità nell'applicazione delle BAT – 6.3.4 Le prescrizioni inserite nell'AIA: bilanciamento e precauzione – 6.3.5 L'istituto del riesame dell'AIA (cenni) – 6.3.6 Gli organi competenti a valutare le soluzioni tecniche e il potenziale contenzioso – 6.3.7 Il caso della centrale termoelettrica di Civitavecchia – 7. La prima autorizzazione integrata ambientale dell'Ilva: il decreto direttoriale 4 agosto 2011 – 8. L' "inadeguatezza" dell'AIA 2011: il procedimento di riesame e le iniziative della Magistratura penale – 8.1 L'Amministrazione ministeriale avvia il procedimento di riesame dell'AIA – 8.1.1 Il protocollo di intesa per la bonifica e la riqualificazione dell'area industriale di Taranto (sottoscritto il 26 luglio 2012) – 8.2 Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto: il sequestro preventivo come strumento per il bilanciamento – 8.2.1 Il quadro delle iniziative assunte dalla magistratura tarantina – 8.2.2 Il sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, dell'area a caldo dello Stabilimento Ilva e del prodotto finito e semilavorato – **III SEZIONE** – 9. La "convergenza" delle iniziative dell'Amministrazione e della Magistratura penale determina l'intervento del legislatore statale: il regime "ad Ilvam" – 9.1 Le ragioni dell'intervento del legislatore statale – 9.2 Il quadro di sintesi della decretazione

*d'urgenza – 9.2.1 Il primo decreto legge: il d.l. n. 207 del 2012 – 9.2.2 Il secondo decreto legge: il d.l. n. 61/2013 – 9.2.3 Il terzo decreto legge: il d.l. n. 101/2013 – 9.2.4 Il quarto decreto legge: il d.l. n. 136/2013 – 9.2.5 Il quinto decreto legge: il d.l. n. 100/2014 e il d.l. n.91/2014 – 9.2.6 Il sesto decreto legge: il d.l. n. 1/2015 – 9.2.7 Il settimo e l'ottavo decreto legge: i dd.ll. nn. 92/2015 e 83/2015 – 9.2.8 Il nono decreto legge: il d.l. 191/2015 – 10. La contestazione del “punto di equilibrio” stabilito dal “legislatore” da parte della Magistratura tarantina e l'intervento della Corte costituzionale – 10.1 Il d.l. 3 dicembre 2012 n. 207: la categoria giuridica degli “stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale” e il riesame dell'AIA come presupposto per la prosecuzione dell'attività – 10.1.1 La particolare efficacia dell'AIA nel caso dello stabilimento di interesse strategico dell'Ilva di Taranto – 10.2 La Corte costituzionale giudica “ragionevole” il bilanciamento del legislatore – 11. La prosecuzione della situazione d'emergenza determina l'insufficienza anche dello strumento dell'autorizzazione integrata ambientale riesaminata – 11.1 Il commissariamento straordinario come nuovo modello per garantire l'attuazione dell'AIA – 11.1.1 Le caratteristiche peculiari del commissariamento straordinario: poteri e funzioni degli organi commissariali – 11.1.1.1 Sub a) Le caratteristiche del regime commissariale straordinario – 11.1.1.2 Sub b) Le modalità di finanziamento dell'attività di risanamento – 11.1.1.3 Sub c) I poteri “speciali” attribuiti alla struttura commissariale – 11.1.1.4 Sub d) Le semplificazioni procedurali – 11.1.2 segue: l'applicazione del regime commissariale all'Ilva – 11.1.3 segue: considerazioni di sintesi – 11.2 L'integrazione dell'AIA con il Piano ambientale/sanitario (nonché con il piano industriale): d.P.C.M. 14 marzo 2014; TAR Lazio, Roma, sez. I, n.10180/2015; TAR Puglia, Lecce, I, n. 198/2016 – 11.2.1 La sentenza del TAR Lazio, Roma, sez. I, n.10180/2015 sul ricorso della Società Riva Fire che contesta la legittimità del piano ambientale e sanitario – 11.2.2 La sentenza del TAR Lecce n. 198 del 2016 sul coordinamento della regolazione amministrativa attraverso l'AIA con quelle definita in sede di piano ambientale e sanitario – 11.3 L'estensione della disciplina per l'Amministrazione straordinaria delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali anche alle imprese che gestiscono uno stabilimento di interesse strategico nazionale (il d.l. n. 1/2015) – 11.3.1 L'amministrazione straordinaria delle imprese che gestiscono uno stabilimento di interesse strategico: nuovo modello o semplice variante per il bilanciamento? – 11.3.2 Gli effetti dell'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria sul regime dell'Ilva: il legislatore dispone la cessione dei compendi aziendali (d.l. n. 191 del 2015) – 12. Il bilanciamento delle esigenze della sicurezza sul lavoro con la prosecuzione dell'attività industriale: il sequestro senza facoltà d'uso dell'Altoforno n. 2 e il nuovo rinvio alla Corte costituzionale – 12.1 Inquadramento della vicenda: dall'incidente sul lavoro alla rimessione della questione di legittimità del decreto legge n. 92 del 2015 fino al provvedimento di dissequestro – 12.2 Una dissonanza soltanto apparente: la questione di illegittimità costituzionale del d.l. n. 4 luglio 2015 n. 92*

## **1. Premessa: il caso Ilva, paradigma per individuare gli strumenti di bilanciamento nella tutela dell'ambiente**

Il caso relativo allo stabilimento Ilva di Taranto rappresenta un esempio paradigmatico delle modalità con le quali i soggetti istituzionali hanno effettuato le operazioni di bilanciamento, tra l'interesse all'ambiente e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, nella ricerca una strategia idonea a risolvere una situazione ambientale estremamente grave e complessa causata dall'esercizio di un'attività industriale altamente inquinante (risalente agli anni '60 quando ancora non esisteva una specifica normativa posta a tutela dell'ambiente).

Davanti alla riscontrata inidoneità degli ordinari rimedi predisposti dalla normativa di settore a risolvere una situazione così grave, gli attori istituzionali preposti alla tutela della salute, dell'ambiente e delle esigenze dello sviluppo economico hanno dovuto ricorrere all'utilizzo degli strumenti (legislativi, amministrativi e giurisdizionali) già esistenti in modo innovativo, introducendo ulteriori strumenti (come, ad esempio, la valutazione del danno sanitario o il diverso modello di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale per le imprese di interesse strategico per il risanamento ambientale).

La vastità e gravità della situazione ambientale ha creato un corto circuito nell'ordinario assetto delle competenze in materia di tutela dell'ambiente, con la conseguente sovrapposizione delle rispettive funzioni da parte dei diversi livelli di governo e dei diversi poteri dello stato.

Si sono dovuti confrontare un modello di tutela in cui il ruolo di "guida" viene assunto dalla magistratura penale, che impone quella che ritiene l'unica strategia per porre rimedio all'inquinamento (interruzione dell'attività produttiva mediante il sequestro degli impianti con privazione della facoltà d'uso; ivi compreso l'utilizzo dello strumento del sequestro preventivo per nominare custodi ai quali affidare la "gestione" dello stabilimento con la supervisione dell'autorità giudiziaria), e un modello in cui il ruolo di "guida" è invece svolto dal Ministero dell'Ambiente, attraverso figure organizzative istituite *ad hoc* per rispondere all'emergenza (in particolare, il garante per l'attuazione dell'aia a cui si sono sostituiti prima i commissari straordinari per il risanamento ambientale, e, infine, i commissari per l'amministrazione straordinaria dell'impresa in crisi).

In questo secondo modello si inseriscono gli ulteriori interventi posti in essere dai livelli di governo regionale e locale.

Il legislatore regionale che intende regolamentare l'attività industriale al fine di contenere il quantitativo di sostanze inquinanti che viene emesso da parte dell'impianto (rilevata la carenza degli istituti giuridici a garanzia della salute la legge regionale colma la lacuna disciplinando lo strumento della valutazione del danno sanitario).

Il Sindaco che utilizza lo strumento proprio delle ordinanze contingibili e urgenti per contrastare gli effetti immediati (ma che sono al contempo cronici) dell'inquinamento sovrapponendosi però alla regolazione del fenomeno da parte dell'autorità ministeriale.

Si verificano sovrapposizioni e interferenze negli strumenti di tutela della salute e delle risorse ambientali che non possono non trovare soluzione dapprima nell'intervento del legislatore e quindi nella sede giurisdizionale (davanti al giudice amministrativo e al giudice penale), con la necessità di risolvere l'inevitabile conflitto davanti al giudice costituzionale.

In tutte tali sedi, si ricavano i criteri del necessario bilanciamento tra gli interessi costituzionali che la vicenda pone a confronto e in irresolubile conflitto.

L'intera evoluzione del caso Ilva permette di sottolineare lo sviluppo degli strumenti e dei criteri di bilanciamento utilizzati per giungere ad individuare le nuove prospettive ed in nuovi strumenti di intervento che è necessario elaborare ed introdurre nel nostro sistema.

## **2. Inquadramento della situazione attuale dello Stabilimento Ilva di Taranto: la rilevanza strategica e la gravità della situazione ambientale**

### *2.1 Struttura e dimensioni dello stabilimento di Taranto: la prima acciaieria in Italia e il suo inserimento nel contesto territoriale*

Lo Stabilimento Ilva di Taranto<sup>137</sup> rappresenta la principale acciaieria in Italia e la seconda in Europa, rappresentando un *asset* di rilievo per il Gruppo societario Ilva<sup>138</sup>,

---

<sup>137</sup> Al momento della costruzione e fino alla successiva privatizzazione avvenuta nel 1995, lo Stabilimento è stato di proprietà della Società siderurgica Italsider, nata nel 1961 dalla fusione della Cornigliano S.p.A. con la Ilva S.p.a. L'Italsider è stato un gruppo siderurgico (fondato a Firenze nel 1897) che dall'iniziale proprietà privata (durante tale periodo – nel 1918 – acquisiva la proprietà di Ilva S.p.a) è passato sotto il controllo pubblico per effetto della istituzione dell'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale), diventando, per almeno un ventennio a cavallo degli anni '60 e '80, il principale *player* statale nel settore. A seguito della crisi della siderurgia, però, la partecipazione azionaria pubblica è stata progressivamente dismessa in favore del capitale privato (il Gruppo appartenente alla famiglia Riva) che ne è divenuto nuovamente proprietario. È da notare come la storia proprietaria dell'Italsider rappresenti un esempio (tra i tanti) di quei movimenti pendolari (dall'iniziativa privata a quella pubblica per poi tornare indietro a quelle privata) che si sono registrati nelle modalità di regolazione delle attività economiche da parte dello Stato Italiano (sul tema del rapporto tra pubblico e privato in materia economica, più recentemente, vedi G. ROSSI, *Pubblico e privato nell'economia semiglobalizzata: l'impresa pubblica nei sistemi permeabili e in competizione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, 1, 39-82.

<sup>138</sup> Il Gruppo è composto da Ilva S.p.A. e da un insieme di società operative strutturalmente collegate e funzionali al processo produttivo. Attualmente il Gruppo Ilva è stato assoggettato alla procedura di amministrazione straordinaria con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 21 gennaio amministrazione straordinaria. L'estensione dell'ambito soggettivo dell'applicazione della procedura di amministrazione straordinaria anche alle imprese di interesse strategico nazionale (come l'Ilva) con il decreto legge n. 1 del 5 gennaio 2015.



che detiene il ruolo di leader nel settore siderurgico italiano e occupa le prime posizioni tra gli operatori anche a livello europeo<sup>139</sup>.

Il Gruppo Ilva opera nella produzione e trasformazione dell'acciaio, avvalendosi di oltre 15.000 addetti e 16 unità produttive (13 in Italia e 3 in Francia) che dà luogo ad un indotto (diretto/indiretto) la cui consistenza numerica è compresa tra le 8000/10000 unità<sup>140</sup>.

La produzione viene utilizzata in numerosi settori industriali, per la produzione di opere infrastrutturali, componenti strutturali navali, caldaie a vapore, recipienti e grosse tubazioni, veicoli, tubi per condotte di olio, acqua e gas, strutture e pale eoliche.

In base ai dati più recenti, oltre la metà dei prodotti di base viene realizzato nello stabilimento a ciclo integrale di Taranto, e successivamente trasformato in prodotti pronti all'uso negli altri impianti del Gruppo, in particolare quelli di Genova e Novi Ligure.

L'attività produttiva a Taranto avviene secondo il modello del "ciclo integrale", che si verifica quando all'interno dello Stabilimento avvengono tutte le fasi in cui si articola il processo di produzione dell'acciaio e cioè dall'arrivo delle materie prime per le lavorazioni (che vengono stoccate in apposite aree denominate "parchi minerari") al prodotto finito<sup>141</sup>.

Al netto dei periodi di flessione della domanda dovuta a crisi congiunturali, lo Stabilimento ha mantenuto una capacità produttiva caratterizzata da quantitativi molto rilevanti, raggiungendo un punto di massimo nel 2006, con un produzione di acciaio intorno ai 14 milioni di tonnellate<sup>142</sup>.

Negli ultimi anni si è registrata una riduzione dell'acciaio prodotto sia in ragione delle limitazioni alla capacità produttiva definite all'interno dell'autorizzazione ambientale (che l'ha ridotta a 8 milioni di tonnellate/anno), da ricondurre, in parte, alle conseguenze delle iniziative giudiziarie assunte dalla Magistratura tarantina, e, in altre parte, agli effetti delle dinamiche della concorrenza internazionale<sup>143</sup>.

Dal punto di vista dell'inserimento nel contesto territoriale<sup>144</sup>, lo Stabilimento di Taranto si estende su aree ricadenti sia nel comune di Taranto (circa 10.450.000 m<sup>2</sup>) sia

---

<sup>139</sup> Le informazioni riportate nel testo fanno riferimento al documento "Relazione dei commissari straordinari al 31 luglio 2015" della Società Ilva in amministrazione straordinaria reperibile all'indirizzo web [http://www.gruppoilva.com/items/535/allegati/1/Rel\\_Comm\\_al\\_31\\_luglio.pdf](http://www.gruppoilva.com/items/535/allegati/1/Rel_Comm_al_31_luglio.pdf)

<sup>140</sup> I dati riportati nel paragrafo sono quelli resi disponibili sul sito web del Gruppo Ilva

<sup>141</sup> In particolare, nello Stabilimento vengono prodotti acciaio solido, coils laminati a caldo e a freddo, coils zincati a caldo, lamiere laminate a caldo, tubi saldati o rivestiti. Sul punto v. G. ASSENNATO, *Un nano per un gigante, arduo il controllo all'Ilva*, in *Industria, ambiente e salute, Ecoscienza*, 6, 2012, 23.

<sup>142</sup> Il dato è riportato da in A. BONELLI, *Good morning diossina, Taranto un caso italiano ed europeo*, Green European Foundation, 2015, 22. L'autore rileva come il raggiungimento del livello record di produzione abbia determinato a favore della Società Ilva un considerevole utile, quantificabile in una cifra vicina ai 900 milioni di euro.

<sup>143</sup> Negli ultimi anni il quantitativo di acciaio prodotto ha registrato una progressiva diminuzione. Nel corso del 2015 lo Stabilimento di Taranto la produzione si è attestata intorno ai 4,5 t/a, secondo le stime riportate sul portale web del gruppo Ilva (<http://www.gruppoilva.it>), rispetto ad una capacità autorizzata di 8,0 t/a.

<sup>144</sup> Si deve segnalare che fino al 1993 l'impianto è stato ricompreso esclusivamente all'interno del perimetro del Comune di Taranto quando il Comune di Statte ha acquisito autonomia amministrativa.

nel comune di Statte (circa 5.000.000 m<sup>2</sup>) per una superficie complessiva occupata intorno ai 15.450.000 m<sup>2</sup>. Alle aree di proprietà privata si aggiungono anche delle aree demaniali in concessione per complessivi 931.000 m<sup>2</sup>.

Come riportato nel parere della Commissione istruttoria per l'autorizzazione integrata ambientale<sup>145</sup>, lo Stabilimento è diviso in tre distinte aree collegate da infrastrutture viarie e ferroviarie che sono rappresentate:

a) da una *zona centrale*, ricadente integralmente all'interno del territorio del Comune di Taranto, che ricomprende la maggior parte degli impianti produttivi, e il cui confine esposto a sud rappresenta il punto più vicino all'ambito cittadino (in questa zona nella fascia di 500 metri dal perimetro fiscale dello Stabilimento, infatti, ricadono alcune aree del centro abitato del "Rione Tamburi" – la cui popolazione è quantificabile in circa 18.000 abitanti<sup>146</sup> – e l'area cimiteriale);

b) da una *zona ad ovest* dove avviene la produzione di lamiera, di finitura nastri, di produzione e rivestimento tubi;

c) da una *zona destinata a cava* (in cui sono concentrate le attività estrattive di calcare, le discariche e gli impianti di recupero dei materiali ferrosi) che, invece, interessa esclusivamente il territorio del Comune di Statte, e si trova a nord rispetto all'area centrale in cui sono ubicati i principali impianti produttivi;

d) le *aree demaniali* in concessione alla Società Ilva che comprendono il II, III, IV e V sporgente (molo portuale) che sono collegati allo Stabilimento attraverso sia nastro trasportatori, sia infrastrutture stradali.

Il complesso industriale dell'Ilva di Taranto è composto da una serie di settori: l'area parchi minerali, l'area *cokeria*, l'impianto di agglomerazione, gli altoforni e l'area acciaieria<sup>147</sup>.

La costruzione dello Stabilimento (intorno al 1960) è avvenuta in un contesto urbanistico caratterizzato dalla mancanza da parte del Comune di Taranto della predisposizione degli strumenti di pianificazione per il governo del territorio.

Pertanto la conformazione dell'area su cui insiste lo Stabilimento è stata disciplinata con apposito Piano Regolatore redatto dal Consorzio A.S.I. di Taranto (che è stato approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 aprile 1964).

Anche il successivo ampliamento dell'insediamento industriale (avvenuto tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70) ha avuto luogo con l'utilizzo dello strumento

---

<sup>145</sup> Cfr. Parere istruttorio conclusivo della domanda AIA presentata dalla Società Ilva Spa per lo Stabilimento di Taranto prot. n. CIPPC-00-2011-0001377 del 20 luglio 2011, 98-100.

<sup>146</sup> Cfr. A. BONELLI, *Good morning diossina, Taranto un caso italiano ed europeo*, Green European Foundation, 2015, 21.

<sup>147</sup> Il polo industriale è composto da 8 parchi minerali, 2 cave e impanti per calcare e dolomiti, 10 batterie per la produzione di *coke*, 2 linee di agglomerazione, 5 altiforni, 2 acciaierie con convertitori LD, 5 colate continue, 2 treni di laminazione a caldo per nastri, 1 treno laminazione a caldo per lamiera, 1 laminatoio a freddo, 3 linee di zincatura, 3 tubifici, 6 impianti di rivestimento tubi. Le infrastrutture collegate sono 200 km di rete ferroviaria interna, 50 km di rete stradale interna, 190 km di nastri trasportatori, 6 moli portuali. Per i dati soprariportati cfr. G. ASSENNATO, *Un nano per un gigante, arduo il controllo all'Ilva*, in *Industria, ambiente e salute, Ecoscienza*, 6, 2012, 23.

della variante all'esistente Piano Regolatore consortile (approvata con decreto della Regione Puglia n. 58 del 17 maggio 1972). La pianificazione urbanistica dell'area interessata dall'attività industriale da parte del Consorzio A.S.I. è stata poi recepita all'interno del Piano Regolatore Generale del Comune di Taranto, che è in vigore dal 20 marzo 1978<sup>148</sup>.

Per effetto dell'approvazione del Piano Urbanistico Generale del Comune di Statte nel 2015, attualmente la disciplina delle aree su cui insistono, in particolare, le cave asservite allo Stabilimento non è più regolata dalle disposizioni del PRG di Taranto (che era stato invece l'unico strumento per il governo del territorio anche dopo l'istituzione dello stesso Comune di Statte risalente al 1993<sup>149</sup>).

Ad oggi, l'area industriale di Taranto (in cui ricade lo Stabilimento Ilva), da un lato, rientra all'interno del sito di interesse nazionale di "Taranto" per la messa in sicurezza, bonifica e ripristino (perimetrato con decreto del ministero dell'Ambiente del 10 gennaio 2000), e, dall'altro, è stata riconosciuta come "*area in situazione di crisi industriale complessa*" ai fini dell'applicazione della disciplina per la riconversione e riqualificazione produttiva di cui all'art. 27 del d.l. 22 giugno 2012 n. 83, in ragione dei potenziali effetti sulla politica industriale nazionale che la crisi occupazionale che interessa la zona potrebbe determinare.

### *2.1.1 segue: l'impatto ambientale della produzione*

Per le tipologie di processi produttivi e la natura delle materie utilizzate, l'attività industriale diretta alla produzione dell'acciaio è in grado di determinare un forte impatto sulla qualità delle matrici ambientali (aria, acqua, suolo e sottosuolo) e sulla salute delle persone (sia dei lavoratori presso lo Stabilimento, sia più in generale della collettività stanziata nelle vicinanze), ciò soprattutto il quantitativo di sostanze nocive emesse in atmosfere (tra le quali alcune anche potenzialmente cancerogene)<sup>150</sup>.

Tanto è vero che, nel corso del tempo, l'intervento del legislatore europeo e nazionale si è prefissato lo specifico obiettivo di ridurre e prevenire le conseguenze ambientali di tale attività entro livelli di "rischio tollerabile", mediante la predisposizione di specifiche disposizioni di tutela, tra cui l'obbligo della sottoposizione per le "*Acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dell'acciaio*" al regime

---

<sup>148</sup> Il PRG del Comune di Taranto è stato prima adottato nel settembre del 1974 e successivamente approvato con Decreto della Regione Puglia n.421 del 20 marzo 1978. Lo strumento urbanistico è stato oggetto nel 1990 di una variante generale funzionale al Piano per gli insediamenti produttivi.

<sup>149</sup> Per un'analisi completa della coerenza dell'insediamento industriale con la pianificazione di settore (relative alla tutela delle acque, al risanamento della qualità dell'area, alla tutela paesaggistica e alle aree naturali protette) si rinvia alle pagg. 100-102 del Parere istruttorio conclusivo della domanda AIA presentata dalla Società Ilva Spa per lo Stabilimento di Taranto prot. n. CIPPC-00-2011-0001377 del 20 luglio 2011.

<sup>150</sup> In particolare, ci si può riferire alle diossine e furani, nonché al benzo(a)pirene.

giuridico dell'autorizzazione integrata ambientale di livello statale<sup>151</sup>, e l'elaborazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali<sup>152</sup>.

La rilevanza delle conseguenze dell'attività di produzione dell'acciaio è resa evidente da quanto si è verificato a Taranto, dove l'esercizio dell'attività industriale per oltre quarant'anni ha determinato una grave situazione ambientale e sanitaria, come dimostrano i dati raccolti dagli organi tecnici dell'Amministrazione pubblica (in particolare dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (Arpa) della Regione Puglia e dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), che è ente di livello statale), e le indagini chimiche e epidemiologiche svolte dai periti nominati dal Tribunale di Taranto nell'ambito di procedimenti penali che hanno portato anche al sequestro di alcune parti dello Stabilimento.

La gravità del caso di Taranto ha trovato conferma anche da parte dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA), che, nel rapporto "*Industrial facilities causing the highest damage costs to health and the environment*" del 24 novembre 2014<sup>153</sup>, colloca l'acciaieria Ilva al 29<sup>mo</sup> posto della classifica degli impianti più inquinanti d'Europa (rispetto alla precedente rilevazione che invece la vedeva al 52<sup>mo</sup> posto), mentre in Italia occupa la prima posizione su 1329 casi esaminati (seguita da altri impianti pugliesi, come le centrali termoelettriche di Brindisi – 33<sup>mo</sup> – e di Taranto – 176<sup>mo</sup>)<sup>154</sup>.

### 2.1.2 Le problematiche ambientali, sanitarie e occupazionali

---

<sup>151</sup> Cfr. d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, punto 3 dell' «*Allegato XII alla Parte Seconda - Categorie di impianti relativi alle attività industriali di cui all'allegato 8, soggetti ad autorizzazione integrata ambientale statale*».

<sup>152</sup> Cfr. «*Decisione di esecuzione della Commissione del 28 febbraio 2012 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 GUUE dell'8 marzo 2012, serie L.70/63.

<sup>153</sup> Nel rapporto (che costituisce aggiornamento del precedente documento del 2011 "*Revealing the costs of air pollution from industrial facilities in Europe*"), l'Agenzia europea per l'ambiente ha utilizzato i dati raccolti dal Registro europeo integrato delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (E-PRTR) per una valutazione del costo dei danni alla salute e all'ambiente in termini economici dovuti all'inquinamento atmosferico nel quinquennio 2008-2012 prodotto dagli impianti industriali dei ventisette paesi dell'Unione Europea a cui sono state aggiunti quelli presenti in Norvegia e Svizzera. Gli impianti interessati dall'indagine sono stabilimenti industriali, grandi centrali elettriche, le raffinerie, le combustioni derivanti dalle attività di fabbricazione, i processi industriali, gli scarti e alcune attività agricole. Lo studio si caratterizza: a) per l'impiego di una vasta banca dati che comprende le rilevazioni di oltre 91 agenti inquinanti dell'aria, delle risorse idriche e del suolo riferiti all'attività di 28000 impianti industriali; b) per una metodologia innovativa che, traducendo in termini monetari le conseguenze delle emissioni inquinanti, permette al decisore politico di avere informazioni utili allo svolgimento dell'analisi costi-benefici che sta alla base delle scelte in tema di controllo delle emissioni. Per quanto riguarda specificamente l'Ilva di Taranto si riporta che il costo delle conseguenze sulla salute e all'ambiente della zona tarantina ammonterebbe ad una cifra nel minimo €1, 416 miliardi, e nel massimo € 4,606 miliardi. Il rapporto è consultabile all'indirizzo <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/industrial-facilities-causing-the-highest-damage#tab-daviz-tabular>.

<sup>154</sup> Per una ricostruzione degli aspetti relativi alla rilevanza economica dell'attività dello Stabilimento Ilva di Taranto e della gravità del suo impatto ambientale, v. anche A. MURATORI, *Decreto salva Ilva: scelte difficili*, in *Ambiente & Sviluppo*, 1, 2013, 8 ss.

La complessità delle problematiche ambientali, sanitarie e occupazionali a cui ha dato luogo l'attività industriale dell'acciaiera di Taranto ha raggiunto una soglia "critica" nel corso del 2012.

Ciò ha determinato la necessità dell'intervento "correttivo" non soltanto della *pubblica amministrazione*, che ha impiegato gli ordinari strumenti di regolazione dell'attività industriale privata (come il *riesame* dell'autorizzazione integrata ambientale), ma anche del *legislatore* (o più propriamente dello stesso *Governo*) che con l'emanazione di una serie di atti normativi d'emergenza ha definito un "innovativo" regime giuridico per le imprese di interesse strategico nazionale che ne consente la prosecuzione dell'attività industriale quando ciò sia funzionale alle esigenze del risanamento ambientale.

Interventi che sono stati, in un certo senso, sollecitati dal *giudice penale* che ha utilizzato l'istituto del sequestro preventivo per dare un risposta (ritenuta "più immediata") all'esigenza di tutela della salute pubblica rispetto ai rischi dell'inquinamento.

In questo contesto, si sono registrati anche interventi, da una parte, della magistratura amministrativa, che si è pronunciata sulla legittimità degli atti adottati sia dall'amministrazione ministeriale (relativi, soprattutto, alle modalità di definizione dei contenuti dell'AIA), sia degli enti locali Provincia e Comune (relativi, in particolare, alle iniziative d'emergenza che sono state intraprese per contenere alcuni fenomeni di inquinamento dell'aria), e, dall'altra, della Corte costituzionale, che è stata chiamata a giudicare la legittimità dell'intervento legislativo con cui lo Stato ha definito gli strumenti e le modalità da utilizzare per armonizzare le interferenze che la vicenda dell'Ilva di Taranto ha causato tra diverse esigenze di rilievo costituzionale.

La crisi dell'Ilva ha causato, soltanto negli ultimi tre anni, ingenti impatti negativi sul sistema industriale e sulla stessa società italiana.

Secondo un recente studio Svimez, commissionato dal Sole24ore, la crisi dell'Ilva avrebbe determinato una riduzione del PIL pari a 9,87 miliardi di euro da ripartire tra: perdita di investimenti fissi lordi pari a 2,19 mld €, riduzione dell'export pari a 1,78 mld €, e contrazione dei consumi delle famiglie pari a 1,45 mld €<sup>155</sup>.

Nonostante le iniziative che sono state assunte rappresentino un positivo passo in avanti, non pare possibile ritenere che la situazione emergenziale sia stata definitivamente superata; è auspicabile che al superamento della grave situazione attuale possa contribuire la definizione del nuovo assetto proprietario del Gruppo Ilva (all'esito della procedura di cessione attivata nel 2015) e dell'implementazione del relativo piano di sviluppo industriale, nonché con il completamento dell'esecuzione tanto degli interventi prescritti dall'AIA quanto di quelli previsti nel piano di risanamento ambientale e sanitario.

---

<sup>155</sup> I dati sono riportati da P.BRICCO in *La crisi Ilva è costata 10 miliardi*, articolo pubblicato su *IlSole24Ore* del 26 luglio 2015.

### 2.1.3 *Esame diacronico delle vicende dello Stabilimento*

Delineato per brevi tratti il quadro della situazione attuale in cui versa lo Stabilimento di Taranto, occorre verificare come sia (o come non sia) avvenuto il bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente rilevanti alla protezione dell'ambiente, alla tutela della salute, all'occupazione e alla garanzia della libertà di iniziativa economica, nelle varie fasi della storia dell'attività industriale dell'acciaieria.

L'esame diacronico delle vicende relative alla costruzione e all'esercizio dello Stabilimento Ilva di Taranto consente, inoltre, di ricostruire l'evoluzione degli strumenti per la tutela dell'ambiente a partire dalla prima disciplina dei fenomeni dell'inquinamento atmosferico (1966) per approdare all'autorizzazione integrata ambientale nell'ambito della quale l'Amministrazione è tenuta ad integrare il quadro conoscitivo con le valutazioni relative al profilo del danno sanitario.

Dal punto di vista della struttura dell'analisi occorre distinguere la storia dell'acciaieria in almeno due macro fasi che riguardano: da un lato, il periodo (1960-1995) in cui la proprietà è rimasta in mano pubblica; e, dall'altro, il periodo successivo alla cessione della Società ad investitori privati (il Gruppo Riva).

Nell'ambito della seconda fase si può, infine, assegnare rilevanza autonoma agli ultimi anni (a partire dalla fine del 2012, e, in particolare, dalla adozione del d.l. n. 207/2012), tanto in ragione del fatto che le iniziative assunte dal legislatore hanno determinato significative modifiche al regime proprietario dell'azienda, la cui gestione è stata prima oggetto di commissariamento straordinario (ai fini del risanamento ambientale), e poi di sottoposizione alla procedura di amministrazione straordinaria per le grandi imprese in crisi; quanto un nuovo assetto del modello di regolazione amministrativa in caso di crisi industriali complesse quando la prosecuzione dell'attività sia necessaria per mantenere l'equilibrio tra i valori costituzionali coinvolti.

## I SEZIONE

### **3. Le politiche per lo sviluppo industriale per il mezzogiorno: la motivazione “economica” dell’installazione di un’acciaiera a Taranto**

#### *3.1 La politica “decide” le strategie di sviluppo industriale indipendentemente dalla valutazione delle ricadute ambientali*

La ricostruzione della vicenda relativa alla scelta di localizzare a Taranto uno stabilimento per l’esercizio dell’attività siderurgica consente di mettere in evidenza il ruolo che lo Stato, soprattutto nel dopoguerra, ha assunto nella definizione delle politiche economiche per lo sviluppo territoriale delle zone del meridione del paese; politiche in cui si riscontra, però, l’assenza di un coordinamento tra le esigenze più propriamente collegate all’economia e quelle invece relative alla tutela dell’ambiente e della salute. Infatti, almeno nella prima fase della loro elaborazione (e cioè fino a metà degli anni ‘70), nelle decisioni di programmazione industriale (per il settore siderurgico) non si rinviene un coordinamento né sostanziale né formale tra i valori costituzionali che entrano, invece, in gioco, quando si tratta di esercitare attività altamente inquinanti, come la produzione dell’acciaio.

Nel corso dei decenni che vanno dalla costruzione dello Stabilimento di Taranto ad oggi, la mancata elaborazione di una adeguata politica ambientale<sup>156</sup> ha progressivamente determinato l’insorgere di una situazione estremamente grave (sotto il punto di vista ambientale, sanitario, industriale, e occupazionale) che ha messo (e sta mettendo) seriamente alla prova la tenuta del sistema “ordinario” previsto dal nostro ordinamento per la gestione di questa tipologia di problematiche.

Il grave deficit della programmazione ambientale da parte delle autorità pubbliche si è manifestato nell’assenza di una strategia di intervento complessiva in

---

<sup>156</sup> Per la definizione della nozione di “politica ambientale” si può fare riferimento a quella proposta da R. LEWANSKY, in *Governare l’ambiente. Attori e processi della politica ambientale* (Bologna, Il Mulino, 1997, 34). Per tale autore, «la politica ambientale ricomprende l’insieme degli interventi posti in essere da autorità pubbliche e da soggetti privati al fine di disciplinare quelle attività umane che riducono la disponibilità di risorse naturali o ne peggiorano la qualità e la fruibilità». Perché si configuri, dunque, una politica ambientale occorre che siano posti in essere “interventi” aventi rilevanza “ambientale” (nel senso di attività che consentano il contemperamento delle diverse esigenze sottese allo sviluppo sostenibile), ma, al tempo stesso, interventi coordinati che siano in grado di incidere efficacemente sui comportamenti degli attori (pubblici e privati) coinvolti. Così concepita la nozione di “politica ambientale” porta a restringere il novero degli interventi che ne possono venire considerati attuativi. E infatti «se si considerano quali elementi sufficienti le semplici dichiarazioni di intenti, o l’istituzione di una apposita struttura burocratica, occorrerà trarre conclusioni affermative. Se viceversa, si pongono soglie molto severe e si esige la compiuta attuazione di iniziative coordinate, allora solo una piccola parte dell’intervento pubblico sopravvivrà alla prova» (v. G. REGONINI, *L’analisi delle politiche pubbliche*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell’amministrazione e politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 1989, 315; autore citato anche in G. L. BULSEI, *Ambiente e Politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, 22).

grado di bilanciare, in un'ottica di sostenibilità dello sviluppo, le diverse esigenze di rilievo costituzionale. Gli strumenti giuridici ed economici utilizzati al fine di conformare l'attività industriale (per renderla coerente con l'utilità sociale nelle varie declinazioni che essa assume) si sono dimostrati del tutto inadeguati, evidenziando il "fallimento" del modello di amministrazione ambientale seguito dai poteri pubblici che ha favorito anziché impedire, l'aggravarsi dell'emergenza ambientale, sanitaria e occupazionale che interessa lo stabilimento di Taranto.

La ricostruzione del dibattito all'origine della scelta di localizzare un'acciaiera nel territorio della città di Taranto mette in evidenza come il decisore politico, nella valutazione delle modalità per favorire lo sviluppo delle zone depresse del mezzogiorno italiano, non abbia preso in considerazione anche le potenziali conseguenze ambientali negative ("esternalità"), connesse all'esercizio di un'attività industriale all'interno di un contesto urbano<sup>157</sup>.

La scelta di localizzare il IV Centro siderurgico italiano a Taranto, infatti, appare guidata non soltanto dalla valutazione delle favorevoli condizioni geografiche per l'installazione di tale tipologia di impianto (dovute alla particolare conformazione dei luoghi che garantiva la presenza di ampie aree pianeggianti con una rada protetta che consentiva un agevole approvvigionamento delle materie prime via mare), ma anche (e, si può ritenere, soprattutto) dalla convergenza tra gli obiettivi sottesi alla politica industriale nazionale nel settore dell'acciaio, da un lato, e quelli della politica per la riduzione del ritardo nello sviluppo che affliggeva l'Italia meridionale<sup>158</sup>.

Infatti, la decisione di localizzare la nuova acciaiera nell'area urbana tarantina consentiva contemporaneamente di rispettare le opzioni strategiche del c.d. "Piano Sinigallia", che aveva previsto il rilancio della produzione siderurgica italiana attraverso la costruzione di stabilimenti di grandi dimensioni sulla base del modello americano (stabilimenti per le industrie di base che richiedono quelle specifiche condizioni territoriali che si rinvenivano a Taranto), e di promuovere lo sviluppo di aree

---

<sup>157</sup> Per un'esaustiva ricostruzione della vicenda relativa all'insediamento del IV Centro siderurgico nella Città di Taranto v. M. BALCONI, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi di mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991; v. anche S. PIATTONI, *Politica locale e sviluppo economico nel Mezzogiorno*, in *Stato e mercato*, 1999, 1, 12 ss.

<sup>158</sup> In relazione alla tematica delle scelte politiche per la promozione dell'industrializzazione del Meridione, senza pretesa di esaustività, si rinvia a: A. LA SPINA, *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2003; OSTI, G.L., *L'industria di stato dall'ascesa al degrado. Trent'anni nel gruppo Finsider. Conversazioni con Ruggero Ranieri*, Il Mulino, Bologna, 1993; R. RANIERI, "La grande siderurgia in Italia. Dalla scommessa sul mercato all'industria dei partiti", in G.L. OSTI, *L'industria di stato dall'ascesa al degrado. Trent'anni nel gruppo Finsider. Conversazioni con Ruggero Ranieri*, Il Mulino, Bologna, 1993; G. SCHACHTER, "Politiche alternative di sviluppo per il Mezzogiorno", in M. ANNESI, P. BARUCCI, E G.G. DELL'ANGELO, (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Milano, Giuffrè, 1975; SARACENO P., "I divari di sviluppo economico nella progettata Comunità a Dodici", in S. CAFIERO, (a cura di), *Il Mezzogiorno nelle politiche nazionali e comunitarie. Contributi della SVIMEZ alla "Giornata del Mezzogiorno" (Bari 1969-1979)*, Giuffrè, Milano, 1982; L. SENN, "La politica di sviluppo per poli nel Mezzogiorno d'Italia: criteri per un bilancio dell'esperienza", in R. BRANCATI, P. COSTA, V. FIORE, (a cura di), *Le trasformazioni del Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, 1988.



economicamente arretrate del mezzogiorno (caratteristica che presentava la stessa area di Taranto).

Nel determinare il governo italiano a conferire l'incarico all'IRI di realizzare la costruzione *ex novo* del IV Centro siderurgico proprio a Taranto (invece che in altre città che presentavano addirittura caratteristiche localizzative migliori: ad esempio, Piombino dove il preesistente impianto avrebbe potuto essere ampliato) ha avuto un ruolo anche l'entrata in vigore della legge 29 luglio 1957 n. 634 (rubricata "Provvedimenti per il Mezzogiorno") che perseguiva specificamente l'obiettivo di favorire la localizzazione delle nuove imprese nelle aree depresse del meridione italiano utilizzando lo strumento delle agevolazioni economiche e fiscali. Taranto rientrava, a pieno titolo, tra le aree che avrebbero dovuto beneficiare della normativa di favore, perché all'epoca si trovava a fronteggiare una situazione di crisi occupazionale e produttiva, la cui causa era da individuare nella contrazione nel volume delle attività dell'arsenale militare e dei cantieri navali che fino ad allora avevano, invece, rappresentato la principale forza trainante dell'economia locale.

La posa della prima pietra, che segna l'inizio dei lavori di costruzione dello Stabilimento, risale al 9 luglio 1960, mentre l'attività produttiva comincia nel 1964, quando viene messo in funzione il primo altoforno<sup>159</sup>.

In esecuzione del "secondo grande programma di espansione" che interessa la siderurgia in Italia, negli anni dal 1959 al 1970-71, lo Stabilimento sarà ampliato, anche con lavori di notevole rilevanza sulle infrastrutture portuali e viarie, nella prospettiva di aumentare la competitività internazionale dell'industria nazionale mediante l'aumento delle capacità produttive dei singoli impianti e la specializzazione in alcune tipologie di produzioni<sup>160</sup>.

Il c.d. "raddoppio" estenderà la superficie complessiva dello Stabilimento ad una dimensione (15000 m<sup>2</sup>) pari a circa due volte l'estensione della stessa città di Taranto, con effetti anche sulla capacità produttiva che raggiungerà la quota di 11,5 milioni di tonnellate di acciaio grezzo all'anno<sup>161</sup>.

Il caso di Taranto rappresenta un esempio di politica economica basata sulla creazione di poli di sviluppo applicata al Meridione italiano<sup>162</sup>.

Per quanto si possa ritenere che non siano state realizzate completamente le potenzialità del modello, l'iniziativa tarantina ha comunque fatto registrare risultati positivi, dimostrando la capacità di traino dell'industria di base rispetto allo sviluppo del territorio provinciale (che ha avuto, almeno nella fase iniziale, un trend di crescita sia

---

<sup>159</sup> Nel 1961 la proprietà dello Stabilimento viene trasferita ad Italsider.

<sup>160</sup> In particolare, sulla seconda fase del programma di sviluppo della siderurgia italiana v. M. BALCONI, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi di mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991, 129 ss.

<sup>161</sup> Nel 1968 il Cipe aveva deliberato un primo potenziamento dell'attività produttiva del sito (consentendo la costruzione di nuovi impianti e il miglioramento di quelli già esistenti) che così aveva acquisito una capacità di oltre 4,5 milioni di tonnellate l'anno.

<sup>162</sup> Per un'analisi del modello di sviluppo incentrato sulla strategia dei "poli" e nello specifico di quello costruito a Taranto si rinvia a E. CERRITO, *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, in *Quaderni di Storia Economica*, 2010, Giugno, 3.

sotto il profilo occupazionale che sotto il profilo dell'aumento della popolazione residente).

La stessa città di Taranto ha modificato il proprio modello di sviluppo: da una vocazione prettamente agricola della popolazione attiva occupata si passati al settore terziario e in particolare a quello industriale. Naturalmente a fianco degli effetti positivi si sono riscontrati anche degli effetti negativi (in questa sede si fa riferimento esclusivamente ai profili propriamente economici, escludendo quelli attinenti alla tutela dell'ambiente e della salute). Tali effetti negativi, in parte, riguardano la scelta di programmare uno sviluppo industriale mono-settoriale che ha parzialmente pregiudicato la crescita (o addirittura l'esistenza) delle altre industrie sul territorio che hanno avuto difficoltà a collegarsi con la produzione dell'acciaio. La mancanza di un'adeguata e coerente pianificazione urbanistica (almeno nel corso dei primi decenni di attività) ha reso più complesso il coordinamento della presenza dello stabilimento industriale con il tessuto urbano in cui si è inserito (nonostante che per dimensione rivaleggi con l'ambito cittadino)<sup>163</sup>.

Dalla ricostruzione sopra delineata, emerge chiaramente la circostanza che il decisore politico, tra la fine degli anni '50 e l'inizio del decennio successivo, ha concentrato l'attenzione in via prioritaria (se non esclusiva) in ordine al soddisfacimento delle esigenze di promozione del progresso economico e del rilancio di specifiche aree del territorio nazionale particolarmente depresse. In altri termini non ci si è posta la questione del coordinamento di tali obiettivi con altre esigenze come quella della tutela dell'ambiente, della protezione della salute e dell'equità; elementi che invece saranno le fondamenta per l'edificazione del concetto di "sostenibilità" dello sviluppo. In questa prospettiva, è sintomatico il fatto che la stessa costruzione dello Stabilimento è avvenuta sulla base di un semplice titolo edilizio che è stato rilasciato in un contesto amministrativo caratterizzato dall'assenza di strumenti di valutazione preventiva degli impatti derivanti dallo svolgimento dell'attività produttiva.

La circostanza che nella prima fase dell'avvio del progetto siderurgico di Taranto il decisore politico non abbia considerato il tema del bilanciamento dell'interesse economico con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti rappresenta un dato coerente con il ritardo con il quale viene assunto l'interesse ambientale nella sfera politica: almeno fino alla metà del decennio degli anni '70, infatti, la tutela dell'ambiente non veniva ancora percepito come un valore autonomo dalla collettività<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Cfr. E. CERRITO, *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, in *Quaderni di Storia Economica*, 2010, Giugno, 3, 16.

<sup>164</sup> Per un'analisi del modello di sviluppo incentrato sulla strategia dei "poli" e nello specifico di quello costruito a Taranto si rinvia a E. CERRITO, *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, in *Quaderni di Storia Economica*, 2010, Giugno, 3.

#### **4. La fase della proprietà “pubblica” dello Stabilimento Ilva (dal 1960 al 1995): l’approccio settoriale alla regolazione dell’attività industriale si riflette sulla tutela dell’ambiente e della salute**

La prima fase della vita dello stabilimento risulta caratterizzata dalla presenza del potere pubblico nell’iniziativa industriale. Sul piano cronologico, in questa fase possono distinguersi alcuni sotto-periodi: un primo periodo dalle origini dello stabilimento fino al c.d. “raddoppio” (quando nell’ambito del rilancio complessivo del settore siderurgico si decide di estendere l’acciaieria quasi triplicandone la dimensione); un secondo periodo dal completamento del c.d. “raddoppio” alla flessione del settore negli anni 80 (in cui si registra una drastica riduzione del numero di occupati che all’inizio degli anni ‘90, si erano ridotti a quasi la metà del decennio precedente)<sup>165</sup>; ed, infine, un ulteriore e ultimo periodo che si conclude con la cessione all’imprenditoria privata a causa della gravi crisi finanziaria che interessava la Società.

Nella prospettiva dell’indagine sulle operazioni di bilanciamento degli interessi primari e comprimari nella tutela dell’ambiente il periodo, in cui l’attività siderurgica è rimasta sotto il controllo statale, si caratterizza per l’assenza di un’azione organica ed effettiva da parte dell’amministrazione pubblica (che è rimasta prevalentemente di livello locale – comune e provincia – fino alla istituzione delle Regioni e del Ministero dell’Ambiente), alla quale sono mancati (almeno durante i primi anni della produzione) gli strumenti per assicurare un’adeguata protezione della salute dei cittadini di Taranto e delle matrici ambientali rispetto alle conseguenze negative dell’esercizio dello Stabilimento. La prima normativa in materia di emissioni in atmosfera viene, infatti, emanata soltanto nel 1966 (anche se poi la sua concreta applicazione è stata posticipata a causa del ritardo nell’adozione dei decreti attuativi), mentre la legge c.d. “Merli” per la tutela delle acque dall’inquinamento risale al 1976<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> In particolare, in questa fase, a seguito del peggioramento delle condizioni del mercato siderurgico, la Società Italsider registra una crisi di liquidità che viene resa ancora più grave dal fatto di avere impegnato notevole risorse nel raddoppio dello Stabilimento di Taranto. La perdurante situazione di squilibrio finanziario porta, infine, alla decisione dell’IRI di disporre la liquidazione volontaria dell’Italsider, all’esito della quale le partecipazioni vengono trasferite alla ricostituita Società Ilva nel 1988.

<sup>166</sup> La c.d. legge Merli (abrogata con l’entrata in vigore del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 a sua volta successivamente confluito nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) basava il sistema di controllo dell’inquinamento su due pilastri: *a*) l’obbligo di presentare domanda di autorizzazione prima di attivare qualsiasi nuovo scarico; *b*) il rispetto di limiti di accettabilità predeterminati relativi alle acque di scarico (si trattava principalmente degli scarichi provenienti da insediamenti produttivi. Il regime dei limiti tabellari, tuttavia, è stato esteso in via giurisprudenziale a partire dall’inizio degli anni 90 anche agli scarichi civili e a quelli delle pubbliche fognature); *c*) il rinvio alla normativa regionale per quanto concerne la disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature. La legge si proponeva di stabilire in tutto il territorio nazionale un’unica disciplina degli scarichi, basata sulla prescrizione per gli stessi dei limiti di accettabilità previsti nelle tabelle A, B e C allegate. A garanzia del rispetto di tali limiti, si prevedeva, in via generale, l’obbligo di autorizzazione per tutti gli scarichi (v. art. 9, commi primo e ottavo). Nella nozione di scarico veniva ricompreso qualsiasi versamento di reflui, a prescindere dagli scopi perseguiti, dalle modalità dalla frequenza con cui veniva effettuato, perché ciò che rileva per il legislatore è il risultato, ovvero l’attivazione di uno sversamento di reflui (v. Cassazione penale, sez. III, 14 aprile 1995). La disciplina per gli scarichi poteva, comunque, avere contenuto diverso con riferimento: *aa*) alla natura degli scarichi (civili, produttivi o delle pubbliche fognature); *bb*) al

La struttura interna del *corpus* normativo si rivela comunque sintomatica di un approccio frammentato da parte del legislatore, che ancora non ha maturato la sensibilità necessaria ad elaborare discipline ambientali che si muovano in una prospettiva “olistica”; prospettiva che sia in grado di ricomprendere contemperandole reciprocamente sia le istanze connesse allo sviluppo economico sia la tutela di valori primari come l’ambiente e la salute<sup>167</sup>.

Nel contesto istituzionale e normativo che connota i primi decenni di produzione, le istanze della collettività locale di tutela soprattutto sanitaria, che emergono in parallelo al progressivo formarsi della coscienza ambientale, vengono raccolte e mediate dalle iniziative dell’autorità giudiziaria penale, posto che il ridotto potere di intervento da parte dell’Amministrazione (non ancora dotata degli strumenti giuridici e delle conoscenze scientifiche necessarie).

*4.1 Le emissioni in atmosfera causate dall’attività industriale: quali strumenti di tutela dall’inquinamento? L’intervento del legislatore (dalla legge 13 luglio 1966 n. 615 al d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203) e quello “suppletivo” della magistratura*

La compromissione della qualità dell’aria atmosferica dovuta all’attività dell’acciaieria, come noto, ha costituito (e purtroppo ancora adesso continua a costituire) una delle più gravi “esternalità negative” che riguardano l’area urbana di Taranto, soprattutto, in ragione degli effetti avversi che è in grado di causare sulla salute umana.

Nelle vicende relative all’Ilva di Taranto, dunque, il problema dell’inquinamento atmosferico rappresenta il campo d’azione più rilevante per il bilanciamento, da un lato, delle esigenze connesse alla prosecuzione della produzione (iniziativa economica e mantenimento di determinati livelli di occupazione) e, dall’altro, con quelle della tutela dell’ambiente e della protezione della salute.

In questa prospettiva, occorre verificare non soltanto la natura degli strumenti di regolazione del fenomeno dell’inquinamento atmosferico predisposti dall’ordinamento ma anche l’identità e le finalità che hanno guidato l’azione dei soggetti che se ne sono avvalsi nello svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali.

#### *4.1.1 La legge n. 615 del 1966 c.d. legge “anti smog”*

Ad appena un anno di distanza dall’inaugurazione ufficiale dello Stabilimento di Taranto da parte del Presidente della Repubblica, e ormai quando parte dell’attività

---

momento della loro apertura (scarichi nuovi o esistenti, a seconda che fossero stati attivati anteriormente o successivamente all’entrata in vigore della legge il 13 giugno 1976); *cc*) al recapito dello scarico (acque, suolo, fognature).

<sup>167</sup> In questo contesto si inserisce anche la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833) che aveva attribuito alle unità sanitarie locali l’esercizio (mediante i Presidi multizonali di prevenzione – PMP) delle competenze di controllo e vigilanza in materia di igiene dell’ambiente. Competenza che è stata successivamente (per effetto del referendum del 1993) trasferita con la legge 21 gennaio 1994, n. 61 alle Agenzie regionali per l’ambiente.

produttiva era già iniziata da qualche tempo, entra in vigore una normativa in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico dovuto alle emissioni di sostanze nocive<sup>168</sup>.

La legge 13 luglio 1966 n. 615 (c.d. legge “*anti smog*”), rappresenta il primo intervento da parte del legislatore in materia ambientale, e non soltanto in tale specifico settore<sup>169</sup>; intervento, che ancora risente dello stato embrionale in cui versa la riflessione sull'autonomia concettuale e giuridica dell'ambiente rispetto ad altri valori costituzionali.

Ciò è reso evidente dalla circostanza che nella scelta del bilanciamento tra gli interessi coinvolti il legislatore non prende in considerazione anche l'ambiente in quanto tale (e neppure l'equilibrio ecologico che ne sta invece alla base): la disciplina ha, infatti, quale principale obiettivo la tutela, da un lato, della salute pubblica, e, dall'altro, quella della proprietà (indipendentemente dalla sua natura pubblica o privata).

La tutela della componente ambientale si ottiene, dunque, per così dire, “di riflesso” rispetto all'esigenza di garantire altri “beni” (la salute e la proprietà) da potenziali pregiudizi<sup>170</sup>.

La stessa definizione della nozione giuridica di “inquinamento atmosferico” riportata nel testo della legge traduce, in diritto positivo, tale impostazione, laddove chiarisce che per “inquinamento atmosferico” si intende l' «*emissione in atmosfera di fumi, polveri, gas e odore di qualsiasi tipo atti ad alterare le normali condizioni di salubrità dell'aria e di costituire pertanto pregiudizio diretto o indiretto alla salute dei cittadini e danno ai beni pubblici o privati*».

---

<sup>168</sup> Pe un inquadramento della tematica relativa all'inquinamento atmosferico, si rinvia a: P. BISCARETTI DI RUBBIA – PERINI GOLDA – G. PASTORI (a cura di), *Gli inquinamenti atmosferici*, Milano, Neri Pozza, 1963; F. BRUNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, in A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE – F. BRUNO – M. BENOZZO (a cura di), *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, 668 ss.; E. CAPACCIOLI, *Profili giuridico-organizzativi della tutela contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua*, in *Foro amm.*, III, 1970, 299 ss.; P. DELL'ANNO, *Le norme in materia di inquinamento atmosferico*, in V. DOMENICHELLI – N. OLIVETTI RASON – C. POLI (a cura di), *Diritto pubblico dell'ambiente. Diritto, etica, politica*, Padova, Cedam, 1996, 249 ss. A. GANDINO – S. GRASSI, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, Giuffrè, 2005, 148 ss.; A. GIUSTI, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico da attività industriali nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2011, 42 ss.; F. MIDIRI, *La disciplina delle emissioni in atmosfera nel “testo unico ambiente”*, in *Riv. Giuri. Amb.*, 2010, 249 ss.; A. MURATORI, M.C. VANDELLI, *Emissioni in atmosfera da impianti fissi, la nuova disciplina dopo il d.lgs. 252/2006 e la sua riforma*, Milano, Ipsoa, 2008; A. MURATORI, *Limiti di emissione per gli impianti di trattamento rifiuti tra Parti V e IV del D. lgs. n. 152/2006*, in *Amb.&Sviluppo*, 2011, 641 ss.; A. QUARANTA, *Il ruolo di supplenza svolto dall'art. 674 del codice penale: riflessioni sulla sentenza “Enel – Porto Tolle”*, in *Amb.&sviluppo*, 2007, 1068 ss. G. PINESCHI, *L'inquinamento atmosferico*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 561 ss.; C. VITALI, *L'inquinamento atmosferico*, in *CosmoPolis*, 2, 2010

<sup>169</sup> La disciplina di cui alla legge n. 615 del 1966 è rimasta parzialmente in vigore fino al 2006 quando è stata abrogata (per le disposizioni relative agli impianti industriali) dall'art. 289 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>170</sup> Cfr. G. PINESCHI, *L'inquinamento atmosferico*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 561 ss.

Peraltro, il legislatore non sembra fare altro che recepire quanto aveva avuto già modo di elaborare la dottrina. L'inquinamento atmosferico era stato inquadrato, infatti, nell'ottica di conseguenza negativa di fenomeni altrimenti positivi: il "boom" economico dei primi decenni successivi al secondo dopo guerra, infatti, aveva portato ad una forte crescita dell'attività industriale e alla progressiva motorizzazione del paese<sup>171</sup>.

Come strumento per la prevenzione dell'inquinamento, il legislatore utilizza la zonizzazione del territorio, con il fine di individuare le aree prioritarie di intervento.

La ripartizione del territorio avviene in ragione di criteri attinenti alla densità demografica e alle caratteristiche industriali, urbanistiche o geografiche dell'area interessata (v. art. 2).

Il territorio nazionale viene pertanto suddiviso in due zone di controllo nell'ambito delle quali si attendono livelli più elevati (Zona A) o meno elevati (Zona B) di potenziale inquinamento; livello che viene assegnato sulla base di un giudizio prognostico, a carattere presuntivo, dal momento che la scelta del legislatore non ha fondamento in rilevazioni scientifiche accurate sullo stato di inquinamento dell'atmosfera.

Nella suddivisione, infatti, viene dato prevalente rilievo alla valutazione *ex ante* delle potenzialità causali dei singoli fattori di inquinamento considerati (impianti termici, attività industriale e l'utilizzo di mezzi motorizzati), piuttosto che alla verifica *ex post* in concreto degli effetti prodotti dalle attività umane considerate. L'inserimento in una zona piuttosto che in un'altra determina l'applicazione di un diverso regime giuridico che ha carattere più rigoroso nella Zona A rispetto invece alla Zona B<sup>172</sup>.

Nel complesso si tratta di una disciplina dotata di un elemento di intrinseca debolezza: gli strumenti di tutela possono trovare applicazione soltanto parzialmente; e

---

<sup>171</sup> Cfr. in particolare, la definizione secondo cui l'inquinamento atmosferico consiste «*la presenza nell'aria di sostanze estranee alla sua normale composizione, capaci, quando la loro concentrazione supera un determinato livello, di influenzare sfavorevolmente il benessere delle persone, di compromettere la salute di causare danni alla vegetazione, agli animali e dalle cose*», riportata in : P. BISCARETTI DI RUFFIA – PERINI GOLDA – G.PASTORI (a cura di), *Gli inquinamenti atmosferici*, Milano, Neri Pozza, 1963, 16.

<sup>172</sup> Ai sensi dell'art. 2, l. n. 615/1966, la *zona A* comprende: 1) i comuni dell'Italia centro-settentrionale con popolazione da settantamila a trecentomila abitanti, ovvero con popolazione inferiore, ma con caratteristiche industriali o urbanistiche o geografiche o meteorologiche particolarmente sfavorevoli nei riguardi dell'inquinamento atmosferico, secondo il giudizio della Commissione centrale di cui all'art. 3; 2) i Comuni dell'Italia meridionale ed insulare con popolazione da trecentomila abitanti ad un milione, ovvero con popolazione inferiore, ma con caratteristiche industriali o urbanistiche o geografiche o meteorologiche particolarmente sfavorevoli nei riguardi dell'inquinamento atmosferico secondo il giudizio della predetta Commissione centrale; 3) le località che, a parere della stessa Commissione, rivestano un particolare interesse pubblico. Ai sensi dell'art. 2, l. n. 615/1966, la *zona B* comprende: 1) i Comuni dell'Italia centro-settentrionale con popolazione superiore a 300.000 abitanti ed i Comuni dell'Italia meridionale ed insulare con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti; 2) i Comuni di cui sopra, con popolazione anche inferiore a quelle sopra indicate, purché presentanti caratteristiche industriali o urbanistiche e geografiche o meteorologiche particolarmente sfavorevoli nei riguardi dell'inquinamento atmosferico, secondo il giudizio della predetta Commissione centrale.

ciò in quanto la zonizzazione del territorio nazionale riguarda comunque un numero limitato di comuni.

Considerato che intere aree erano escluse dall'ambito applicativo della normativa la tutela approntata non poteva che essere non omogenea; ma al tempo stesso corrispondente ad un canone di ragionevole bilanciamento tra esigenze di tutela e ambiti territoriali coinvolti vista la preponderante concentrazione in determinate aree dei fattori inquinanti rispetto ad altre in cui erano invece assenti.

Per compensare la rigidità della predeterminazione *ex lege* delle categorie dei comuni interessati, in ogni caso, il legislatore aveva riconosciuto un potere discrezionale al Ministero della Salute che dunque poteva decidere l'inserimento di ulteriori comuni in una delle due zone, previa richiesta da parte della Commissione centrale contro l'inquinamento<sup>173</sup>, nell'ipotesi in cui vi si verificassero condizioni tali da richiedere una regolazione del fenomeno di inquinamento.

È opportuno notare come una delle aree non sottoposte alla prima applicazione della zonizzazione è stata proprio quella del Comune di Taranto<sup>174</sup>.

La lacuna è stata colmata soltanto successivamente (nel 1976), quando con apposito decreto ministeriale l'area urbana di Taranto è stata inserita all'interno della Zona B, su richiesta dell'Amministrazione provinciale e dello stesso Comune<sup>175</sup>.

Per quanto riguarda la conformazione delle attività degli stabilimenti industriali (in relazione ai quali non assume rilievo che il comune nel cui territorio ricadano sia stato o meno sottoposto a zonizzazione<sup>176</sup>), il legislatore interviene con la disposizione di cui all'art. 20 della l. n. 615 del 1966.

---

<sup>173</sup> Sul piano dell'organizzazione amministrativa, la legge n. 615 del 1966 istituisce un apposita tipologia di organo di livello nazionale denominato «*Commissione centrale contro l'inquinamento*», che esercita funzioni consultive e di ricerca nella materia inerente l'inquinamento atmosferico (v., in particolare, artt. 3 e 4). Analoghe funzioni vengono esercitate anche a livello regionale da un «Comitato regionale contro l'inquinamento» (v. art. 5). L'esistenza di uno stretto collegamento tra la disciplina sull'inquinamento atmosferico e la prioritaria esigenza di tutela della salute viene reso manifesto dalla circostanza che la Commissione centrale è istituita presso il Ministero della Sanità mentre il Comitato regionale presso l'ufficio medico provinciale.

<sup>174</sup> Con D.M. 23 novembre 1967 (Gazz. Uff. 13 dicembre 1967, n. 310) del Ministero della Salute è stato infatti disposto che: «Sono compresi nella zona A i comuni sotto elencati: Novara, Alessandria, Savona, La Spezia, Varese, Busto Arsizio, Como, Monza, Sesto S. Giovanni, Bergamo, Brescia, Pavia, Cremona, Bolzano, Trento, Udine, Trieste, Verona, Vicenza, Treviso, Padova, Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Ferrara, Ravenna, Forlì, Cesena, Rimini, Pesaro, Ancona, Lucca, Pistoia, Prato, Livorno, Pisa, Arezzo, Perugia, Terni, Bari, Palermo, Catania. Sono compresi nella zona B i comuni sotto elencati: Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli». Successivamente, il D.M. 5 ottobre 1972 (Gazz. Uff. 20 ottobre 1972, n. 274) ha trasferito il Comune di Bolzano dalla zona A alla zona B. Ulteriori integrazioni sono state disposte anche, dal D.M. 11 gennaio 1971, dal D.M. 5 ottobre 1972, dal D.M. 27 gennaio 1973, dal D.M. 15 aprile 1973 e dal D.M. 28 dicembre 1973.

<sup>175</sup> Cfr. D.M. 6 luglio 1976, *Inclusione del comune di Taranto nella zona «B» di controllo di cui alla legge 13 luglio 1966, n. 615, recante provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico*, (Pubblicato nella Gazz. Uff. 3 agosto 1976, n. 203).

<sup>176</sup> In questo senso si è espressa anche la Corte di cassazione penale secondo la quale «*La l. 13 luglio 1966, n. 615 e il relativo regolamento di esecuzione di cui al d. p. r. 15 aprile 1971, n. 322 sono applicabili, ai sensi dell'art. 20 legge n. 615 del 1966 a tutti gli stabilimenti industriali, a nulla rilevando la eventuale mancata assegnazione del comune dove essi sono ubicati ad una delle zone in cui è suddiviso il territorio nazionale*». Cass. pen., 29 aprile 1985, in *Cass. Pen.*, 1987, 810.

Diversamente da quanto avverrà nel corso dello sviluppo della materia, in questo primo intervento, la tutela (del bene “salute pubblica”) non viene garantita attraverso l’imposizione di specifici limiti quantitativi di emissioni, né vengono indentificate sul piano qualitativo le polveri e i fumi che devono essere oggetto di controllo.

Infatti, al gestore dello stabilimento si richiede soltanto il rispetto di un generico obbligo che consiste nell’utilizzo di appositi strumenti tecnici (“impianti, installazioni, o dispositivi”) al fine di contenere il quantitativo di emissioni entro “i più stretti limiti che il progresso della tecnica consente”.

Ciò rende evidente come l’intento del legislatore sia stato quello di bilanciare l’esigenza di tutela della salute pubblica (e di riflesso quella della tutela dell’aria dall’inquinamento) con quella della continuità della produzione attraverso uno strumento estremamente flessibile proprio perché l’equilibrio tra valori risulta indeterminabile una volta per tutte, essendo soggetto a revisione a seguito del miglioramento delle conoscenze scientifiche.

Altra caratteristica del parametro di giudizio “entro i più stretti limiti che il progresso della tecnica consenta” risiede nel margine di discrezionalità lasciato all’Amministrazione quando si tratta di procedere alla determinazione in concreto di cosa rientri nella nozione di “progresso della tecnica”, e quali elementi prendere effettivamente in considerazione per valutare se e in che misura limiti più stringenti sono consentiti. Sotto quest’ultimo profilo, infatti, la norma in esame non precisa se la valutazione debba riguardare anche la sostenibilità economica di una tecnica in luogo di un’altra<sup>177</sup>.

#### 4.1.2 *La debolezza delle istituzioni per il controllo e il ritardo nell’attuazione della normativa “anti smog”*

La decisione in ordine alla coerenza delle emissioni di uno stabilimento industriale rispetto all’obiettivo di scongiurare pericoli per la salute pubblica viene rimessa agli enti preposti alla vigilanza e cioè al Comune, alla Provincia e infine anche al Prefetto.

Sul piano delle competenze amministrative, il Comune e la Provincia erano competenti per l’attività di vigilanza (che poteva essere esercitata anche avvalendosi del contributo del Comitato regionale) con il corrispondente potere sanzionatorio, in caso di inottemperanza all’ordine di adeguamento degli impianti (a seguito del riscontro di una non conformità).

Inoltre, la Provincia avrebbe dovuto predisporre un apposito servizio di rilevamento dell’inquinamento mediante l’elaborazione di programmi per il controllo delle emissioni e l’esecuzione delle relative verifiche presso gli Stabilimenti (che

---

<sup>177</sup> La definizione di che cosa si intenda per “progresso della tecnica” è stata nel tempo precisata dal legislatore di livello sia europeo, sia nazionale che nella più recente normativa utilizza la nozione di “B.A.T.” – acronimo inglese per Best Available Techniques – come strumento per garantire che sia raggiunto un ragionevole equilibrio tra i diversi interessi coinvolti nella tutela dell’ambiente.



avevano a loro volta l'obbligo di presentare apposite relazioni contenenti i dati relativi alle emissioni). Tale funzione però è stata implementata con ritardo e in modo disomogeneo sul territorio nazionale.

La debolezza del meccanismo amministrativo predisposto a garanzia della corretta attuazione della normativa consisteva (anzi è consistito), da un lato, nella inadeguatezza degli apparati amministrativi rispetto alle attività loro richieste (ad esempio, lo stabilimento di Taranto non risulta essere mai stato oggetto di specifica attività ispettiva da parte del Comitato Regionale per la Puglia istituito nel 1971<sup>178</sup>); dall'altro, anche, nella mancanza della previsione di un apparato sanzionatorio (prevalentemente pecuniario) in grado di incentivare l'ottemperanza.

Ciò ha determinato che per molto tempo attività industriali, anche altamente inquinanti, hanno continuato ad produrre polveri ed emissioni gassose senza specifiche restrizioni atte a garantirne la coerenza con gli obiettivi di tutela.

Un potere di controllo più incisivo (e altrettanto discrezionale) veniva previsto in capo al Prefetto cui spettava la decisione in ordine alla sospensione dell'attività (intesa come chiusura temporanea dello Stabilimento industriale), senza peraltro che venissero precisate le condizioni che giustificavano il provvedimento interdittivo, né criteri oggettivi per predeterminare la durata temporale della sanzione.

Soltanto dopo qualche anno dall'entrata in vigore della legge n. 615 del 1966 è intervenuto il regolamento di esecuzione (approvato con d.P.R. 15 aprile 1971 n. 322) che ha integrato la disciplina sull'inquinamento atmosferico dovuto all'attività industriale dell'art. 20 sopra citato<sup>179</sup>.

Rispetto alla normativa di cui rappresenta esecuzione, il regolamento introduce alcune novità significative, tra le quali, in particolare, occorre segnalare la previsione di limiti specifici di emissione rispetto ad alcuni agenti inquinanti (v. art. 8). L'operazione del bilanciamento, da parte della Pubblica amministrazione, tra l'interesse alla tutela della salute pubblica e quello della produzione (ancora in disparte l'ulteriore interesse alla protezione dell'ambiente) avviene avuto riguardo anche all'aspetto "qualitativo" dell'attività emissiva. In tal modo, si va dunque ad integrare la tutela perché non si prendono più soltanto in considerazione le valutazioni sullo stato di avanzamento delle tecniche per l'abbattimento "quantitativo" delle emissioni e delle immissioni.

Tra i due valori costituzionali il legislatore aveva, comunque, scelto di far pendere la bilancia nella direzione di una maggior tutela delle esigenze connesse all'iniziativa economica: il rispetto dei valori limite per le immissioni (ovvero delle emissioni inquinanti all'esterno del perimetro dello Stabilimento) poteva infatti essere considerato recessivo (e non dar luogo alla revisione dei limiti) nel caso in cui il

---

<sup>178</sup> Cfr. G. FOSCHINI, *Quindici passi*, Roma, Fandango, 2009, 113

<sup>179</sup> È peraltro da notare che in forza delle disposizioni finali e del regime transitorio di cui rispettivamente agli artt. 10 e 11 del d.P.R. 15 aprile 1971 n. 322 allo Stabilimento di Taranto ha iniziato ad essere soggetto al regolamento attuativo soltanto a partire da metà degli anni '70 a seguito dell'inserimento dell'area cittadina nella zona omogenea "B" con il D.M. 6 luglio 1976.

progresso della tecnica non consentisse di migliorare il funzionamento dei sistemi di abbattimento al fine ridurre ulteriormente il carico inquinante (v. art. 7.9)<sup>180</sup>.

Come rilevato in dottrina, infine, le modalità con cui era stata disciplinata la fissazione dei limiti alle emissioni precludeva comunque a tale strumento di esprimere tutto il proprio potenziale di tutela<sup>181</sup>.

Il sistema di controllo dell'inquinamento come definito dal regolamento di attuazione presentava profili di debolezza. Il contenimento delle emissioni, infatti, a) era riferito esclusivamente ad un *set* di agenti inquinanti non esaustivo del novero complessivo delle sostanze in grado di compromettere i beni tutelati (l'art. 8 ne elenca infatti soltanto alcune); b) aveva un'applicazione territorialmente limitata posto che le immissioni prese in considerazione erano soltanto quelle dell'area esterna al perimetro industriale (secondo i criteri definiti dall'art. 9).

Nonostante alcuni limiti strutturali, la legge antismog aveva anche forti aperture innovative perché coglieva la necessità dell'integrazione tra le valutazioni relative alla qualità dell'aria con quelle più propriamente urbanistiche.

L'esigenza di un bilanciamento preventivo tra l'esercizio dell'attività industriale e la pianificazione del territorio (profilo che non era stato invece considerato nel caso di Taranto), infatti, era tradotta nell'obbligo di valutare la possibilità di coesistenza tra le zone per l'insediamento produttivo e quelle invece a vocazione residenziale<sup>182</sup>.

#### 4.1.3 Il d.P.R. 24 maggio 1988 n. 203

Le forme di tutela rispetto all'inquinamento atmosferico hanno successivamente registrato un progresso<sup>183</sup> a seguito dell'adozione del d.P.R. 24 maggio 1988 n. 203<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> Sul punto, cfr. R. FUZIO, *L'art. 674 c.p. e la rilevanza dei limiti della legislazione speciale antismog*, in *Giur. di Merito*, 1983, 677

<sup>181</sup> Cfr. F. GIAMPIETRO, *Versamento sostanze pericolose*, in *Encicl. dir.*, Giuffrè, Milano, 1993, vol. XLVI, 642.

<sup>182</sup> In questi termini si esprimeva l'art. 21, l. n. 615/1966, "nella elaborazione dei piani regolatori comunali, intercomunali o interprovinciali, deve essere tenuta in particolare considerazione la ubicazione delle zone o distretti industriali rispetto alle zone residenziali, tenendo nel dovuto conto il comportamento dei fattori meteorologici".

<sup>183</sup> Con il termine "progresso" si intende fare riferimento all'avvicinamento del modello di tutela a quello attualmente utilizzato, che si basa (secondo un approccio "*command and control*") sul meccanismo del rilascio di un'autorizzazione preventiva all'esercizio dell'attività inquinante nella quale i livelli di emissione consentiti vengono definiti in conformità a limiti fissati dal legislatore.

<sup>184</sup> Il d.P.R. n. 203 del 1988 rappresenta «attuazione delle direttive 80/779/CEE, 82/884/CEE, 84/369/CEE e 85/203/CEE, 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». Per una ricostruzione dell'evoluzione della normativa europea in tema di protezione dall'inquinamento atmosferico, cfr. G. PINESCHI, *L'inquinamento atmosferico*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 567; D. PAPPANO, *Inquinamento atmosferico e clima*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, 346. Attualmente, a livello europeo il settore della disciplina che riguarda la tutela dall'inquinamento atmosferico trova la principale fonte nella direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla "qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa" del 21 maggio 2008; si tratta della direttiva con la quale il legislatore europeo ha

Tale decreto prevedeva, infatti, l'obbligo, da un lato, per chi intende esercitare un'attività industriale dell'acquisizione di un titolo autorizzatorio preventivo, e, dall'altro, innovava sotto il profilo della determinazione dei limiti di emissione (fissando sia valori limite di qualità, sia valori limite guida e ripartendo la funzione di decisione del valore limite tra lo Stato e le Regioni) e delle attività di pianificazione per il risanamento e la protezione della qualità dell'aria<sup>185</sup> (la garanzia della migliore tutela della qualità dell'aria si ottiene anche attraverso la predisposizione di appositi piani di risanamento soprattutto a livello locale)<sup>186</sup>.

Come verrà illustrato, i ritardi nella completa applicazione della disciplina in materia di inquinamento atmosferico (sia quella recata dalla legge n. 615 del 1966 e dal regolamento di attuazione del 1971, sia dal successivo d.P.R. n. 203 del 1988) hanno fatto sì che, prima dell'avvio della procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (la presentazione della domanda di AIA risale al 2007), l'attività produttiva dello stabilimento di Taranto (che coinvolge le emissioni di oltre 200 camini) fosse regolata soltanto da una semplice autorizzazione alle emissioni in atmosfera rilasciata dalla Regione Puglia nel 2003, ai sensi del d.P.R. n. 203 del 1988<sup>187</sup>.

#### 4.1.4 *Ulteriori strumenti di tutela rispetto all'inquinamento atmosferico (ordinanze contingibili e urgenti, art. 844 cod.civ., art. 674 cod.pen.)*

In questa prima fase della ricostruzione storica che stiamo seguendo, la tutela del bene giuridico "salute pubblica" e/o "incolumità pubblica" rispetto alle conseguenze negative dovute all'inquinamento atmosferico non si esaurisce negli strumenti messi in atto dalla specifica disciplina di settore inaugurata dalla legge n. 615 del 1966 (s.m.i).

In via generale, infatti, l'ordinamento conosce (e conosceva già prima della legge *anti-smog*) ulteriori strumenti a garanzia delle istanze degli interessati sul piano amministrativo, civile e penale.

In primo luogo, il riferimento riguarda il potere del Sindaco di procedere all'adozione di ordinanze contingibili e urgenti dirette a contrastare gli effetti negativi

---

riordinato la precedente normativa che si era stratificata, nel tempo, a partire dai primi interventi di carattere generale all'inizio degli anni '90.

<sup>185</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Le norme in materia di inquinamento atmosferico*, in V. DOMENICHELLI – N. OLIVETTI RASON – C. POLI (a cura di), *Diritto pubblico dell'ambiente. Diritto, etica, politica*, Padova, Cedam, 1996, 249 ss.

<sup>186</sup> Per effetto dei successivi interventi del legislatore, attualmente, la disciplina in materia di contrasto all'inquinamento atmosferico è contenuta all'interno della Parte V del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, suddivisa, a sua volta, in singoli titoli relativi ad impianti industriali, ad impianti termici civili e ai combustibili.

<sup>187</sup> Cfr. N. VENDOLA, *La battaglia Ilva*, relazione al Consiglio regionale della Regione Puglia del 19 novembre 2013, 2. Il documento è reperibile all'indirizzo: <http://www.regioni.it/dalleregioni/2013/11/19/puglia-la-battaglia-dellilva-relazione-al-consiglio-regionale-del-19-novembre-2013-di-nichi-vendola-323539/>

sulla salute derivanti delle lavorazioni insalubri, ai sensi del Testo Unico delle leggi sanitarie (v. art. 216 e 217 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265)<sup>188</sup>.

In secondo luogo, si può richiamare quanto disposto dall'art. 844 cod. civ., che consente di ricevere tutela allorché le emissioni superino i limiti della normale tollerabilità.

E, infine, la fattispecie incriminatrice del “getto di cose pericolose” (v. art. 674 cod. pen.) posta come strumento per la protezione dell'incolumità pubblica<sup>189</sup> che ha trovato applicazione anche nel caso di emissioni sia di polveri sia di fumi e sostanze aeroformi da parte di impianti industriali.

Occorre rilevare che i mezzi di tutela sopra richiamati non hanno carattere di alternatività rispetto a quanto previsto dalla normativa per regolare l'attività industriale rispetto all'inquinamento atmosferico; l'impiego di uno strumento non esclude, infatti, la possibilità che ne venga utilizzato un altro anche da parte di un diverso soggetto dell'ordinamento.

Il bilanciamento tra le esigenze connesse al valore della salute e della incolumità pubblica, da un lato, e quelle dell'iniziativa economica, dall'altro, non sono rimesse esclusivamente al potere discrezionale dell'amministrazione in sede di definizione dei limiti emissivi.

La coerenza della regolazione dell'attività industriale con gli obiettivi della tutela degli altri beni costituzionali, infatti, potrà essere anche oggetto di sindacato da parte del giudice penale (mediante il filtro della fattispecie di “getto di cose pericolose”), oppure potrà essere oggetto dell'intervento del potere di ordinanza da parte del Sindaco.

Ad esempio, il rispetto della normativa di settore (che si verifica quando le emissioni rientrano nel *range* fissato dalla legge) non è stato ritenuto di per sé idoneo ad escludere la possibilità per il gestore dello stabilimento di venire chiamato comunque a

---

<sup>188</sup> In particolare, secondo l'art. 217 T.U.S. «Quando vapori, gas o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi provenienti da manifatture o fabbriche, possono riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica, il podestà prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno e il pericolo e si assicura della loro esecuzione ed efficienza. Nel caso di inadempimento il podestà può provvedere di ufficio nei modi e termini stabiliti nel testo unico della legge comunale e provinciale». In sostanza, ai sensi degli art. 216 e 217 t.u. n. 1265/1934, 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.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che il Sindaco può prescrivere interventi necessari per la risoluzione di problemi di insalubrità degli impianti, senza doversi spingere ad individuare le singole soluzioni tecniche, che spettano al titolare dell'industria. E ciò in ragione del fatto che le competenze riconosciute all'ente comunale dagli artt. 216 e 217 del R.D. n. 1265 del 1934, in quanto norme speciali, non sono venute meno con l'art. 20 della L. n. 615 del 1966 che ha regolamentato la disciplina degli impianti, installazioni o dispositivi in maniera da limitare il più possibile, attraverso le tecniche progredite, l'emissione di fumi gas e polveri o esalazioni (in questi termini, cfr. TAR Sicilia, Catania, Sez. II, 22 luglio 2003, n. 1191).

<sup>189</sup> L'articolo 674 cod. pen. stabilisce che «Chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a euro 206».

rispondere del reato di “getto di cose pericolose”<sup>190</sup> o altrimenti vedersi interdetta la prosecuzione dell’attività per effetto di un’ordinanza sindacale.

#### *4.2 Le prime iniziative della magistratura tarantina: Pretore di Taranto 1982 e Tribunale di Taranto 1984*

L’acquisizione della consapevolezza, da parte della cittadinanza e delle istituzioni, della rilevanza della questione ambientale posta dall’attività dello stabilimento siderurgico comincia a manifestarsi all’inizio degli anni 70 soprattutto con riferimento alla tematica collegata all’esigenza di garantire una tutela rispetto alle emissioni industriali inquinanti.

In questo senso, nel 1971, l’Amministrazione pubblica dimostra di stare acquisendo una sensibilità ambientale con l’organizzazione da parte della Provincia di Taranto del primo convegno istituzionale sulla tematica delle conseguenze dell’inquinamento nella città di Taranto sulla salute pubblica a cui partecipano anche gli stessi stakeholder (ovvero le componenti sociali interessate: la stessa amministrazione pubblica; l’imprenditoria; i rappresentanti dei lavoratori; e gli esperti scientifici).

Nonostante nella coscienza collettiva la percezione del problema ambientale posto dalle attività del siderurgico emerga con vividezza (come il problema dello spargimento delle polveri provenienti dai parchi minerali su la parte della città più vicina all’acciaieria), l’apparato amministrativo, tuttavia, non riesce a dimostrarsi ancora del

---

<sup>190</sup> Con particolare riferimento alla locuzione “nei casi non consentiti dalla legge” dell’art. 674 cod. pen., la giurisprudenza penale ha a lungo dibattuto sulla possibilità di considerare il rispetto dei limiti tabellari fissati nell’autorizzazione amministrativa alla stregua di una causa di esclusione della rilevanza penale della condotta consistente nell’emissione di sostanze inquinanti. Nel corso del tempo, l’interpretazione giurisprudenziale ha oscillato tra due orientamenti: uno per cui l’esercizio dell’attività nel rispetto di quanto richiesto dalla legge non consentiva alcuna repressione penale; e l’altro, invece, favorevole all’intervento della magistratura penale sul presupposto che l’equilibrio tra le istanze dell’iniziativa economica e quelle della salute non poteva essere rimesso soltanto all’amministrazione mediante il criterio delle migliori tecnologie a costi sostenibili. Il primo orientamento ha avuto seguito soprattutto negli anni ‘80 quando anche la magistratura tarantina (con alcune sentenze ed in particolare con quella relativa allo Stabilimento Italsider del 14 luglio 1982) ha riconosciuto la specialità del regime di cui all’art. 20 della legge 615 del 1966 rispetto alla fattispecie penale. Il secondo orientamento, invece, ha iniziato a acquisire la prevalenza quando la Corte costituzionale (con la sentenza n. 127 del 1990) ha affermato che l’eccessiva onerosità delle soluzioni tecniche per l’abbattimento delle emissioni inquinanti non giustifica mai il superamento dei limiti di tollerabilità allorché siano invece idonei a garantire il rispetto della salute umana e dell’ambiente (v., tra le altre, Cass. pen. Sez. III, 21 dicembre 1994, n. 771; Cass. pen. Sez. I, 4 dicembre 1997, n. 739). Nella più recente giurisprudenza della Corte di cassazione (a partire dal 2000) si registra un *revirement* dell’interpretazione che riconosce rilevanza penale soltanto quando vi sia stata violazione delle specifiche norme in materia di inquinamento atmosferico: l’esercizio dell’attività industriale può, quindi, diventare penalmente rilevante soltanto nel momento in cui le emissioni non rispettino i limiti di legge, e ciò nella misura in cui si tratti di un’attività socialmente utile (v., tra le altre, Cass. pen. Sez. III, 13 luglio 2011, n. 37495). La Cassazione riconosce quindi che rientra tra i poteri del legislatore anche quello di predeterminare il bilanciamento tra beni costituzionali potenzialmente conflittuali mediante l’indicazione di specifici limiti; bilanciamento che l’amministrazione è chiamata ad applicare in concreto e che il giudice penale non può alterare sostituendo il punto di equilibrio definito in sede legislativa e amministrativa con proprie autonome valutazioni in ordine al livello di tutela da accordare ai diversi interessi che vengono in rilievo.

tutto pronto a dare risposte idonee alle esigenze di tutela, rivelandosi inadeguato tanto per l'assenza di una precisa volontà politica e di adeguati strumenti normativi, quanto per le gravi inefficienze sul piano organizzativo che non consentono di eseguire i dovuti controlli.

Davanti alle inefficienze amministrative e all'inerzia della politica, si iniziano a registrare le prime manifestazioni dell'esercizio di un'attività "suppletiva" di tutela da parte della Magistratura Tarantina; chiamato ad affrontare le complicazioni sul piano ambientale dell'attività produttiva, il giudice penale non può, dunque, far altro che utilizzare le tecniche predisposte dall'ordinamento penale all'epoca vigente (in particolare, la fattispecie di reato consistente nel "getto di cose pericolose" di cui all'art. 674 cod. pen.).

Un esempio concreto di questa tendenza può rintracciarsi nel processo che nel 1982 ha condotto alla condanna da parte del Pretore di Taranto dei vertici della Società Italsider per lo spargimento delle polveri prodotte nel corso del funzionamento dell'acciaieria.

L'esigenza di tutela della salute a cui presiede l'attività del giudice penale era collegata alla constatazione degli effetti negativi causati sia dalle emissioni primarie di natura gassosa fuoriuscente dai camini ("emissioni convogliate"), sia dalle emissioni secondarie ("non convogliate") come il trasporto di polvere caduta al suolo o il trascinarsi di materiale granulare dai cumuli delle aree del parco minerali.

In particolare, la presenza delle polveri era diventata massiccia nelle zone limitrofe al perimetro dello Stabilimento caratterizzate da un'alta densità abitativa come quella occupata dal quartiere Tamburi.

Tuttavia, per quanto l'accumulo di polveri nelle aree limitrofe potesse arrecare molestia (ancora non era nota la potenzialità cancerogena di tali sostanze), la normativa in materia di inquinamento atmosferico ammetteva la prosecuzione dell'attività Stabilimento a condizione che le emissioni di polveri rispettassero i valori limite previsti dall'art.8 del Regolamento di attuazione della legge n. 615 del 1966.

Per il legislatore, infatti, il rispetto dei limiti di emissione era condizione per considerare lecita l'attività industriale non venendo a tal fine in rilievo il coinvolgimento di altri interessi anche se eventualmente confliggenti.

La soluzione ermeneutica scelta dal Pretore consiste nel ritenere che anche all'emissione di polveri possa trovare applicazione la prima parte dell'art. 674 cod. pen. dal momento che le polveri sarebbero riconducibili alla categoria delle "cose", in quanto prive delle caratteristiche tipiche delle sostanze aeriformi (gas, vapori e fumi).

Considerando le polveri come "cose", la condotta di chi le emette può divenire penalmente rilevante se la loro emissione è in grado di determinare un pericolo di molestie o imbrattamenti, senza che il rispetto dei limiti tabellari possa avere alcuna efficacia scriminante. La natura molesta delle emissioni consistenti nella

movimentazione delle polveri era stata accertata dal collegio di periti nominato dal Pretore per verificare la situazione dello Stabilimento Italsider<sup>191</sup>.

Diversamente per le emissioni convogliate non si procede alla condanna perché *“non è stata raggiunta alcuna prova sicura del contestuale superamento dei limiti di legge”*.

Sebbene nei successivi gradi di giudizio sia stata riformata<sup>192</sup>, con sentenza confermata dalla Corte di cassazione, la pronuncia del Pretore di Taranto conserva comunque rilievo perché in questo risalente intervento della magistratura si ravvisano già alcuni elementi che rappresenteranno invece nel proseguo della vicenda una costante delle iniziative assunte dal giudice penale<sup>193</sup>.

Un primo elemento, consiste nel fatto che l'intervento del Pretore avviene in corrispondenza di una lacuna normativa in conseguenza della quale un determinato valore costituzionale rimane sprovvisto di tutela con il rischio che ne risulti pregiudicato il suo contenuto di garanzia.

Un ulteriore elemento, si riscontra nella circostanza che le verifiche sulle conseguenze dell'attività produttive vengono demandate a periti nominati dal Tribunale non avvalendosi, invece, degli accertamenti da parte dell'Amministrazione (d'altronde

---

<sup>191</sup> A giudizio della sentenza, *«Si deve ritenere integrata, quindi, nella sua materialità, l'ipotesi di reato in questione, essendosi accertata che l'attività industriale dell'Italsider, provoca una serie di getti e versamenti di cose (nella specie, polveri) nelle aree circostanti abitate, tali non solo da creare pericolo di molestie o imbrattamenti, ma addirittura da realizzare questi eventi che superano ogni possibile normale tollerabilità, tenuto conto della permanenza più o meno costante del fenomeno e della sua imponenza [...] i cui effetti risultano evidenti a chiunque»* (Pretura di Taranto, 14 luglio 1982).

<sup>192</sup> Cfr. la pronuncia del Tribunale di Taranto, 30 aprile 1984, riportata in Giur. It., 1984, 474 ss. con nota di M. CICALA, *Intorno alle emissioni di polveri di origine industriale*. La sentenza sovverte l'esito del primo grado, che aveva ammesso l'applicabilità dell'art. 674 cod. pen. perché considerava le polveri alla stregua di “cose”, sulla base della distinzione tra polveri che non sono “cose” e polveri che sono “cose” in ragione dell'arbitrario (e irrealistico) criterio del tipo di attività che le ha originate. In questa prospettiva, per il giudicante, possono essere considerate “cose”, ai fini della configurazione del reato di getto pericoloso, soltanto le polveri che non sia prodotte da processi di lavorazione e trasformazione di materiali. La conseguenza quindi è che in assenza della dimostrazione che l'altra tipologia di polveri non supera i valori tabellari definiti dall'art. 8 del d.P.R. n. 322 del 1971 non potrà essere contestata alcuna condotta penalmente rilevante.

<sup>193</sup> Le altre sentenze del giudice penale che sono successivamente intervenute in relazione alla vicenda Ilva: la sentenza del Pretore di Taranto n. 2247 del 1998 con la quale i vertici della Società sono stati condannati per non aver impedito lo spargimento delle polveri minerali; la sentenza n. 410 del 1999 del Pretore di Taranto di condanna relativa allo scarico in mare di liquami contenenti metalli oltre i limiti di legge; la sentenza della Corte di cassazione del 2005 n. 38936 con la quale è stata confermata la precedente sentenza della Corte d'Appello di Taranto del 15 luglio 2002 con la quale i vertici dell'Ilva erano stati riconosciuti colpevoli del reato di “getto di cose pericolose” (ex art. 674 cod.pen.) e per violazione dell'art. 5 d.P.R. 24 maggio 1988 . 203 per *«aver provocato e non impedito [...] continui e permanenti sversamenti di polveri e minerali accatastati nella zona dei parchi minerali dello stabilimento, polveri contenenti sostanze atte a molestare, offendere ed imbrattare le persone residenti nell'ambito del vicino Comune di Taranto ed, in particolare, nel quartiere “Tamburi” e per avere omissso di adottare tutele e misure tecniche e provvisorie necessarie per evitare un peggioramento, anche temporaneo, delle emissioni polverose dalla zona dei menzionati parchi minerali verso il Comune ed il quartiere sopra indicati»*. Tale sentenza è particolarmente rilevante perché contiene un primo accertamento del nesso causale tra la condotta dell'impresa e il pericolo per l'incolumità pubblica dovuto allo spargimento delle polveri (*«essendo stato accertato che l'esercizio dell'attività produttiva dello Stabilimento Ilva di Taranto aveva peggiorato sensibilmente le emissioni in atmosfera»*).

ciò al momento della decisione si spiega anche con il fatto che, da un lato, gli enti locali – Provincia e Comune – nonché il Comitato Regionale – CRIA, dall’altro, non erano in grado di effettuare la dovuta indagine accertativa).

L’attivismo, anche in funzione di denuncia sociale, da parte dell’ufficio pretorile di Taranto non rappresenta peraltro un *uninum* all’interno del panorama nazionale di quell’epoca; epoca che si caratterizza proprio per l’atteggiamento proattivo assunto da altri pretori che ha portato alcuni ad individuarli con il termine di “pretori d’assalto”<sup>194</sup>.

#### 4.3 *Un primo intervento da parte dello Stato: le aree di “emergenza ambientale” e la legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente*

##### 4.3.1 *Aree “ad elevato rischio di crisi ambientale” e piano di risanamento*

In relazione alla presenza nel territorio italiano di aree caratterizzate da gravi criticità sotto il profilo ambientale, con la legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell’Ambiente, il legislatore ha definito uno speciale procedimento per conseguire l’obiettivo del disinquinamento, contingentando i tempi per l’esecuzione degli interventi richiesti<sup>195</sup>.

Il presupposto oggettivo per l’attivazione della procedura speciale delineata dall’art. 7 della l. n. 349/1986 consiste nella preventiva qualificazione dell’area interessata come “ad elevato rischio ambientale”.

Tale qualificazione avviene mediante apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri (che si pronuncia su istanza della Regione interessata) quando in una determinata area gli ambiti territoriali e gli eventuali tratti marini prospicienti siano «*caratterizzati da gravi alterazioni degli equilibri ambientali nei corpi idrici, nell’atmosfera o nel suolo, e che comportano rischio per l’ambiente e la popolazione*».

L’eccezionalità del regime a cui l’area viene sottoposta si bilancia con la temporaneità della validità della dichiarazione di area “ad elevato rischio ambientale” (decorsi cinque anni la dichiarazione decade salvo che ne venga chiesto il rinnovo perché continuino a ricorrerne i presupposti che ne avevano giustificato la prima richiesta).

Per quanto riguarda la struttura della procedura, la nuova disciplina si ispira al modello previsto per la realizzazione di opere aventi pubblica utilità urgenti.

In primo luogo, si prevede l’individuazione di specifiche aree che per le loro caratteristiche richiedono un intervento. In secondo luogo, avviene la predisposizione di un apposito strumento pianificatorio (il c.d. “piano di risanamento”) nel quale

---

<sup>194</sup> In ipotesi analoghe si erano espressi infatti anche il Pretore di Napoli (6 novembre 1979), il Pretore di Gela (9 febbraio 1981) e infine il Pretore di Augusta (18 febbraio 1980)

<sup>195</sup> Sulle vicende che hanno portato all’istituzione del Ministero dell’Ambiente (e cioè alla “entificazione” della funzione ambientale come la qualifica M. CAMMELLI, in *Energia e Regioni*, Milano, 1987, 16) si rinvia a: P. DELL’ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 1992, 53 ss.; V. ONIDA, voce *Organizzazione amministrativa in Italia*, in *Annuario europeo dell’ambiente*, Docter – Istituto di studi e documentazione per il territorio, 1991, 478 ss.; P. BRAMUZZI, *Il governo e l’amministrazione dell’ambiente*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2001, 166 ss.



l'Amministrazione definisce la tipologia, la fattibilità ed i costi e le forme di finanziamento degli interventi.

Si tratta di interventi che possono anche non avere natura esclusivamente ambientale perché progettati nella prospettiva della più complessiva riqualificazione territoriale.

Considerato il rilievo degli interessi coinvolti (le aree che presentano infatti le caratteristiche per essere qualificate “ad elevato rischio ambientale” sono quelle a più intensa industrializzazione), il legislatore assegna al livello governativo la decisione riguardante la necessità di intervenire, le priorità delle strategie di intervento e le modalità concrete con cui viene realizzato, riconoscendo il coinvolgimento delle Regioni interessate mediante lo strumento dell'intesa.

L'accentramento allo Stato delle funzioni amministrative per la definizione degli obiettivi del risanamento si riscontra nella circostanza che il Consiglio dei Ministri, da un lato, ha il potere di procedere all'individuazione degli obiettivi strategici, del termine e delle direttive per gli interventi di risanamento, e dall'altro, quello di approvare il piano con cui l'Amministrazione ministeriale individua le misure urgenti atte a rimuovere le situazioni di rischio e necessarie per il ripristino ambientale<sup>196</sup>.

La concreta attuazione di quanto disposto in sede di piano richiedeva un'azione integrata ed unitaria degli attori istituzionali (Stato, Regione ed enti locali interessati) da coordinarsi con i soggetti privati esercitanti l'attività industriale.

Per l'ipotesi del mancato raggiungimento di una collaborazione proattiva da parte degli enti istituzionali nell'esecuzione degli interventi, il regime emergenziale per le aree ad alto rischio prevedeva un potere sostitutivo in capo al Governo diretto a compensare l'inerzia delle altre amministrazioni coinvolte.

Nel modulo amministrativo emergenziale definito dall'art. 7 l. n. 349 del 1986 il bilanciamento delle diverse istanze coinvolte avviene a livello procedimentale attraverso il coinvolgimento degli enti pubblici interessati (la Regione interviene mediante lo strumento dell'intesa nella definizione dei contenuti del piano di risanamento, mentre gli enti territoriali collaborano al fine di garantire la tempestiva esecuzione degli interventi programmati) sotto la regia del Governo che tramite il Consiglio dei Ministri definisce le linee strategiche del risanamento avvalendosi dell'organo ministeriale (il Ministero dell'Ambiente) per darne concreta attuazione.

In una logica di responsabilità condivisa per la tutela ambientale anche i soggetti privati interessati sono chiamati a partecipare mettendo a disposizione le loro risorse economiche ed il loro expertise tecnico.

---

<sup>196</sup> Ai sensi del comma 6, dell'art. 7, l. n. 349 del 1986 «*Il piano, sulla base della ricognizione degli squilibri ambientali e delle fonti inquinanti, dispone le misure dirette: a) a ridurre o eliminare i fenomeni di squilibrio ambientale e di inquinamento e alla realizzazione e all'impiego, anche agevolati, di impianti ed apparati per eliminare o ridurre l'inquinamento; b) alla vigilanza sui tipi e modi di produzione e sull'utilizzazione dei dispositivi di eliminazione o riduzione dell'inquinamento e dei fenomeni di squilibrio; c) a garantire la vigilanza e il controllo sullo stato dell'ambiente e sull'attuazione degli interventi*».

4.3.2 *L'area Tarantina come "a rischio ambientale" (1990) e il piano di risanamento (1998): il ritardo nella definizione degli interventi; il mancato rispetto del cronoprogramma; la lacunosità del quadro conoscitivo*

In conseguenza della complessità della situazione ambientale causata dall'intensa attività industriale, la Regione Puglia ha richiesto al Ministero dell'Ambiente il riconoscimento della natura dell'area Tarantina come "a rischio ambientale" ai fini dell'attivazione della procedura di disinquinamento di cui all'art. 7 l. n. 349 del 1986<sup>197</sup>.

La richiesta è stata accolta da parte del Consiglio dei Ministri con deliberazione del 30 Novembre 1990, deliberazione nella quale si dichiara "area ad elevato rischio di crisi ambientale" il territorio della provincia di Taranto (comprendente i comuni di Taranto, Crispiano, Manafra, Montemosola).

La Deliberazione del 1990 prevedeva la costituzione di una Commissione Stato-Regione Puglia-Enti locali, con compiti di coordinamento delle attività relative al risanamento dell'area ad elevato rischio di crisi ambientale. Tale Commissione iniziava la propria attività con notevole ritardo<sup>198</sup>, perché la sua nomina avveniva soltanto nel giugno del 1995 (cioè cinque anni dopo la legge istitutiva<sup>199</sup>).

Il procedimento per la definizione del Piano si è concluso con il decreto del Presidente della Repubblica del 23 aprile 1998 che ha approvato "Piano di risanamento ambientale dell'area ad elevato rischio di crisi ambientale di Taranto"<sup>200</sup>.

In questa ricostruzione cronologica, occorre segnalare che tra la deliberazione del Consiglio dei Ministri che ha riconosciuto Taranto come "area ad elevato rischio di crisi ambientale" e l'approvazione del Piano di risanamento (ovvero nel 1994) era stato dichiarato lo stato di emergenza socio-economico-ambientale della Regione Puglia successivamente prorogato nel tempo con ordinanze del Ministero dell'Interno.

L'esame del documento che contiene il piano di risanamento consente di sottolineare alcune delle modalità impiegate dall'Amministrazione per il bilanciamento tra le esigenze contrapposte della salute, dell'ambiente e dell'iniziativa economica e dell'occupazione. In particolare si può fare riferimento al fatto che:

a) l'assegnazione della priorità nell'ordine cronologico degli interventi da eseguire avviene secondo un approccio strategico di tipo preventivo: per raggiungere l'obiettivo del risanamento vengono privilegiati gli interventi che consentono di prevenire alla fonte l'inquinamento anziché quelli diretti ad intervenire a valle delle sorgenti di inquinamento (v. pag. 181 del Piano)<sup>201</sup>;

---

<sup>197</sup> v. Deliberazione della Giunta Regionale della Regione Puglia n. 5308 del 30 maggio 1988.

<sup>198</sup> Nelle more della conclusione della procedura, è stata anche reiterata la dichiarazione di "area ad elevato rischio di crisi ambientale" con la Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 11 Giugno 1997.

<sup>199</sup> Cfr. il decreto del Ministero dell'Ambiente del 15 giugno 1995, n. 086/95/SIAR.

<sup>200</sup> Il "Piano di risanamento ambientale" è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale S.G. n. 280 del 30 novembre 1998 come "Allegato A" al d.P.R. 23 aprile 1998 che ne ha disposto l'approvazione.

<sup>201</sup> Al punto 4.2 del Piano si riporta l'indicazione delle strategie che devono rappresentare la : a) "dare la massima priorità agli interventi necessari a garantire il rispetto dei valori limite imposti dalla

b) negli obiettivi del piano coesistono sia l'esigenza di ottenere *“il recupero e la tutela delle componenti ambientali fondamentali”* sia quella di favorire *“la riqualificazione e valorizzazione territoriale”* (v. pag. 181 del Piano);

c) la rimodulazione *“delle attività produttive secondo standard ecocompatibili e allineati alle richieste del mercato”* e la creazione *“dell'opportunità di avere nuova occupazione”* (riferita da un lato *“alle iniziative di riqualificazione urbana e territoriale”* e dall'altro *“allo sviluppo del settore turistico”*) costituiscono fattori per il rilancio economico dell'area tarantina (v. pag. 189 del Piano);

d) gli interventi programmati intendono non soltanto conseguire la riduzione del livello complessivo di inquinamento per migliorare la salvaguardia della salute pubblica ma anche introdurre mezzi di conoscenza tecnico-scientifici che consentano una monitoraggio informativo sugli effetti delle attività industriali sullo stato di salute umana (v. pag. 189 del Piano).

Con riferimento al caso di Taranto (e, in particolare, allo stabilimento Ilva), il modello di tutela improntato sulla dichiarazione di *“area ad elevato rischio ambientale”*, tuttavia, ha manifestato dei profili di inefficienza e inadeguatezza.

Da un lato, il ritardo con il quale è stata portata avanti l'attività di progettazione degli interventi che si è protratta nel tempo per molti anni (la dichiarazione della zona di Taranto come *“area ad elevato rischio”* risale al 30 gennaio 1990, mentre il piano per il disinquinamento viene definitivamente approvato soltanto nella seduta del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 1998), e, dall'altro, il ritardo con cui si è data esecuzione degli interventi riconosciuti come prioritari (14 dei 25 interventi di carattere prioritario riguardavano lo Stabilimento Ilva)<sup>202</sup> – interventi per i quali era previsto peraltro un apposito finanziamento pubblico – non ha consentito di rispettare la tempistica indicata nei singoli progetti<sup>203</sup>.

Il mancato rispetto del cronoprogramma degli interventi – per effetto dell'inerzia degli enti locali indicati come soggetti esecutori – ha reso altresì necessaria l'adozione dell'ordinanza 4 agosto 2000 n. 3077 da parte del Ministero dell'Interno, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente e la Regione Puglia, con la quale si è affidata al commissario delegato-Presidente della regione Puglia l'attuazione, in via sostitutiva, del piano di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Taranto.

---

*normativa”*; b) *“tendere a sostituire l'approccio basato sul risanamento con quello, più evoluto, basato sulla prevenzione”*; c) *“qualora le tecnologie per la realizzazione di interventi strutturali di risanamento non siano già disponibili su scala industriale (“tecnologie pulite”), incentivare gli sviluppi tecnologici per soluzioni strutturali nel lungo termine”*; d) *“eseguire interventi di risanamento”* (v. pag. 181 del Piano di Risanamento, cit.).

<sup>202</sup> Il programma complessivo degli interventi prevedeva un investimento intorno ai 208 miliardi di lire finanziato per circa ¼ da fondi pubblici (48 miliardi lire).

<sup>203</sup> Sul punto, cfr. A. BONELLI, *Good morning diossina, Taranto un caso italiano ed europeo*, Green European Foundation, 2015, 22. Inoltre, lo stato di attuazione di tutti gli interventi previsti nel decreto del Presidente della Repubblica del 23 aprile 1998 «Approvazione del piano di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Taranto» è stato anche oggetto dell'interrogazione a risposta in commissione 5-06140, presentata il 23 luglio 2015 nel corso della seduta n. 467 della VIII Commissione (ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati.

Sotto l'aspetto della collaborazione tra soggetti investiti di funzioni pubblicistiche, si può dunque rilevare un profilo di debolezza di un modello di tutela basato sull'individuazione di specifiche aree da assoggettare a regime amministrativo speciale.

#### *4.4 Le lacune del sistema normativo e dell'organizzazione amministrativa nella fase dell'intervento statale*

L'esame della *prima fase*, che si conclude la privatizzare della Società Ilva, restituisce l'impressione che non sussistano ancora né un sistema normativo, né un'organizzazione amministrativa consolidati al punto da poter fornire gli strumenti indispensabili per raggiungere un ragionevole bilanciamento tra le esigenze della produzione, da un lato, e quelle della tutela della salute e dell'ambiente, dall'altro.

In proposito, si può notare la quasi totale lacunosità nel quadro conoscitivo relativo alle conseguenze ambientali della produzione dell'acciaieria: i primi risultati delle attività di monitoraggio e controllo delle emissioni degli impianti, infatti, risalgono al 2001 (peraltro si tratta di dati reperibili nel Registro INES – Inventario Nazionale delle Emissioni e delle loro Sorgenti, che non si basano su autonomi accertamenti da parte degli enti di controllo ma sul contenuto delle autodichiarazioni della Società Ilva). Ciò significa, in altri termini, che un'attività industriale caratterizzata da un forte impatto sulle matrici ambientali e sulla salute e incolumità pubblica non è stata monitorata, in modo terzo e imparziale, per alcuni decenni (e cioè quantomeno dal 1965 al 2001).

La complessità della situazione ambientale e sanitaria che si è venuta nel tempo così a creare ha determinato l'intervento dello Stato che ha dichiarato lo stato di emergenza della Regione Puglia a partire dal 1994 reiterandolo negli anni successivi.

Infine, si può anche notare che, nell'ultimo decennio della fase della proprietà pubblica, si verificano i primi interventi della Magistratura penale diretti a “compensare” l'inadeguatezza delle risposte date dalla politica e dall'amministrazione alle esigenze di tutela che la collettività cittadina manifesta; interventi che nelle più recenti vicende dell'acciaieria di Taranto sembrano invece divenuti (quasi) una costante.

## II SEZIONE

### 5. La fase della proprietà “privata” dello Stabilimento Ilva

#### 5.1 La privatizzazione della proprietà dello Stabilimento Ilva di Taranto

L'esigenza di dismettere la partecipazione pubblica, cedendo ai privati la proprietà dello Stabilimento di Taranto (e più in generale della Società Ilva), trova origine sia in alcuni fattori di carattere congiunturale economico sia nelle scelte di politica industriale portate avanti dalla Comunità europea.

Da un lato, la crisi macroeconomica del settore industriale della siderurgia, a cavallo tra gli anni '70 e '80, aveva reso più difficili da gestire le conseguenze dell'esposizione finanziaria sostenuta dallo Stato per attuare il programma di nuova espansione delle attività siderurgiche (ad esempio con il “raddoppio” dell'acciaieria di Taranto); e, dall'altro, le iniziative della Comunità europea – che perseguiva l'obiettivo di raggiungere una ristrutturazione del settore dell'acciaio per far fronte all'eccesso di capacità che si registrava a livello degli Stati membri – aveva inteso ridurre la capacità produttiva delle aziende in difficoltà o di quelle che beneficiano di aiuti statali<sup>204</sup>.

La scelta di operare la privatizzazione della siderurgia pubblica si concretizza con l'approvazione da parte del Consiglio di amministrazione dell'IRI di un Piano di ristrutturazione e cessione della Società Ilva nel corso di una riunione alla fine del mese di agosto 1993<sup>205</sup>.

Il Piano prevedeva che la Società Ilva si sarebbe dovuta scindere in due autonome Società: l'Ilva Laminati Piani a cui venivano conferite separatamente le attività degli stabilimenti di Taranto e Novi Ligure, e l'Acciai Speciali Terni a cui venivano conferite quelle dei siti produttivi a Terni e Torino (in particolare, le produzioni di laminati piani in acciai inox e magnetico).

L'inizio della fase della proprietà privata dello Stabilimento di Taranto si ha quando l'IRI conclude la procedura di dismissione della partecipazione pubblica accettando la proposta d'acquisto formulata da parte del Gruppo Riva nel 1995.

---

<sup>204</sup> A livello europeo infatti si registrano all'inizio degli anni '80 le prime iniziative in materia di aiuti di Stato che avevano l'obiettivo di ridurre i margini di manovra da parte della finanza pubblica statale nel rifinanziamento delle sofferenze delle imprese di Stato subordinandone comunque l'erogazione a drastici tagli della capacità produttiva (v. in particolare, la decisione La cornice programmatica in cui tali iniziative si inseriscono è il piano di riduzione della produzione siderurgica europea elaborato verso la fine del decennio del 1970 dal Commissario all'industria belga Étienne Davignon, da cui prende il nome appunto di “Piano Davignon”. Sul punto, cfr. M. BALCONI, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi di mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991, 402.

<sup>205</sup> L'elaborazione del piano di dismissione era stata preceduta dalla delibera del CIPE (Comitato interministeriale programmazione economica) del 30 dicembre 1992, Direttive concernenti le modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome (Pubblicata nella Gazz. Uff. 4 febbraio 1993, n. 28).

\* \* \* \*

Per facilitare l'analisi degli eventi relativi alla fase in cui la proprietà dello Stabilimento è rimasta nelle mani di investitori privati, occorre effettuare una ulteriore divisione in tre sotto-periodi: il primo comprende il periodo dall'acquisto della proprietà da parte del gruppo Riva nel 1995 fino al primo intervento della Regione Puglia in materia di emissioni di diossina e furani nel 2008; il secondo comprende l'arco temporale dall'approvazione della legge regionale sulla diossina e i furani fino all'avvenuto rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale nell'agosto 2011; il terzo riguarda, invece, gli sviluppi successivi della vicenda a partire dall'apertura della procedura del riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (all'inizio del 2012) sino ad oggi.

\* \* \* \*

## *5.2 L'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, strumenti consensuali per il coordinamento degli interessi e strumenti di pianificazione territoriale*

Nel periodo anteriore all'attivazione del procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (la presentazione della relativa istanza risale al 28 febbraio 2007), il regime giuridico utilizzato per la gestione delle problematiche ambientali connesse all'esercizio dell'acciaiera (e quindi le modalità con cui si effettua il bilanciamento intra-valoriale tra la tutela dell'ambiente, la protezione della salute e l'iniziativa economica) si caratterizza per il ricorso a strumenti: *a)* di carattere autorizzatorio aventi ancora natura settoriale; *b)* consensuali; *c)* di pianificazione e semplificazione procedimentale.

### *5.2.1 Strumenti autorizzatori di natura settoriale*

Per quanto riguarda il regime autorizzatorio (elemento sub *a*), si può rilevare come il carattere di settorialità delle autorizzazioni che devono conformare l'attività dell'acciaiera continua a dipendere, in larga misura, dal ritardo con il quale, da un lato, il legislatore italiano recepisce nell'ordinamento interno la normativa comunitaria in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento e, dall'altro, l'amministrazione né dà poi concreta esecuzione<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> In questa parte si è scelto di riferirsi esclusivamente alle autorizzazioni relative alle emissioni in atmosfera per la loro primaria rilevanza nella determinazione della situazione di crisi ambientale e sanitari che interessa l'area di Taranto. Ciò chiaramente non può far tralasciare la circostanza che esistono altre fonti inquinanti che sono state oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione competente (in particolare, gli scarichi idrici, la produzione dei rifiuti, e la contaminazione della matrice suolo e acque sotterranee che sono interessate da uno specifico procedimento di messa in sicurezza e bonifica attualmente in corso). Per un quadro del regime autorizzatorio dell'attività dello Stabilimento Ilva di Taranto al momento della presentazione della domanda di rilascio dell'Autorizzazione integrata ambientale, si rinvia al punto 3.6 "Quadro autorizzativo attuale" del Parere istruttorio conclusivo della

In questa fase viene rilasciata all'Ilva la prima autorizzazione alle emissioni in atmosfera che riguarda l'intero complesso dello Stabilimento siderurgico<sup>207</sup> e produce l'effetto di sostituire tutti i precedenti provvedimenti autorizzativi per singoli impianti in materia rilasciati dall'Assessorato all'Ambiente – Settore Ecologia della Regione Puglia.

Nella determinazione dirigenziale n. 363 del 18 novembre 2003<sup>208</sup>, tuttavia, la stessa Amministrazione regionale sottolinea che aveva dovuto procedere al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni invece che ai sensi della disciplina IPPC, secondo quella del d.P.R. n. 203/1988, al fine di non ritardare ulteriormente la conclusione del procedimento (che aveva già conosciuto una fase istruttoria complessa e lunga).

In altri termini, l'amministrazione non riteneva opportuno attendere il «*perfezionamento, da parte dello Stato, delle modalità procedurali per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (IPPC), attraverso la definizione delle "migliori tecnologie disponibili" (BAT) per gli stabilimenti siderurgici e per i reparti cokeria*».

Nella prospettiva del bilanciamento intra-valoriale vengono in rilievo soprattutto il riferimento ai limiti di emissione che l'Amministrazione autorizza, anche in base ai progetti di adeguamento, e l'affermazione dell'obbligo per la Società istante di non attenersi esclusivamente al rispetto di quanto indicato nel provvedimento ma anche di perseguire l'obiettivo di una costante riduzione dei carichi inquinanti.

In questo senso, l'autorizzazione precisa che Ilva ha l'obbligo di «*contenere, in ogni caso, le emissioni stesse ai livelli più bassi possibili a seguito dell'utilizzo, cui è tenuta, della migliore tecnologia man mano disponibile*»<sup>209</sup>.

Per quanto attiene alla determinazione dei valori limite si deve rilevare che la Regione Puglia nel 1999 aveva riconosciuto l'esigenza di differenziare i livelli di tutela in ragione della tipologia di area in cui sono ubicate le attività che producono emissioni, prevedendo un regime più restrittivo proprio per le aree dichiarate «a elevato rischio di crisi ambientale»<sup>210</sup>.

Diversamente, per quanto riguarda le emissioni diffuse (ovvero le emissioni non convogliate all'interno di un camino) nell'autorizzazione non vengono stabiliti specifici

---

domanda AIA presentata dalla Società Ilva Spa per lo Stabilimento di Taranto prot. n. CIPPC-00-2011-0001377 del 20 luglio 2011, 89 ss.

<sup>207</sup> Nella relazione istruttoria allegata al provvedimento autorizzatorio si prende in considerazione l'insieme dei 252 punti di emissione convogliate suddivisi per cicli produttivi o sezioni dell'impianto.

<sup>208</sup> Cfr. Regione Puglia – Assessorato all'ambiente settore ecologia, Determinazione del dirigente del settore ecologia prot. n. 089/DIR/2003/00363 del 18 novembre 2003, avente ad oggetto «*d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 – Articoli ex 12, 15 e 7 – Autorizzazione alle emissioni in atmosfera dello Stabilimento Ilva di Taranto. Rettifica e sostituzione della determina dirigenziale di autorizzazione n. 41 del 20/02/2003*».

<sup>209</sup> Cfr. autorizzazione alle emissioni rilasciata dalla Regione Puglia nel 2003, citata nella precedente nota.

<sup>210</sup> Cfr. L.R. Puglia, 22 gennaio 1999, n. 7, *Disciplina delle emissioni odorifere delle aziende. Emissioni derivanti da sansifici. Emissioni nelle aree a elevato rischio di crisi ambientale* (Pubblicata nel B.U. Puglia 27 gennaio 1999, n. 10), e, in particolare, l'art. 5 ove si prevede che «*qualsiasi impianto ivi ubicato [in aree "ad elevato rischio di crisi ambientale"] che procuri emissioni in atmosfera è tenuto a far rientrare le stesse in limiti più bassi del 20 per cento di quelli autorizzati o previsti in normativa*».

limiti, in quanto le stesse, all'epoca, non risultavano analizzabili né rilevabili secondo le metodologie del DM 12 luglio 1990.

La soluzione adottata per compensare questo deficit informativo, che si traduce nell'impossibilità di conformare direttamente l'attività, consiste, però, nel delegare ad ARPA, mediante le proprie competenze istituzionali, la valutazione circa l'adeguatezza rispetto ai limiti di legge non tanto sulla base delle emissioni stesse, ma quanto piuttosto in relazione alle caratteristiche dei materiali da cui originano.

Tale scelta è chiaramente sintomo della rilevanza che gli organi tecnici iniziano ad acquisire nel contesto della regolazione del fenomeno ambientale.

Quantomeno fino al momento del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, la conformazione dell'attività emissiva dello Stabilimento Ilva ha avuto luogo secondo un modello di autorizzazione settoriale (nonostante prenda in considerazione l'intero stabilimento, il provvedimento n. 363 del 2003 infatti non riguarda settori diversi rispetto a quello delle emissioni in atmosfera) come dimostrano i successivi provvedimenti rilasciati dall'Amministrazione e le comunicazioni della Società in merito a modifiche impiantistiche di carattere migliorativo. È comunque opportuno anche notare che l'Amministrazione non aveva apposto una specifica scadenza temporale per la validità dell'autorizzazione alle emissioni rilasciata all'Ilva.

#### *5.2.2 L'adozione di strumenti consensuali: le intese*

Per quanto riguarda il profilo della consensualità dell'azione amministrativa (elemento *sub b*), si può osservare che, a partire dall'avvenuta cessione ad investitori privati della Società, è stato frequente il ricorso ad un modello di regolazione ambientale in cui il coinvolgimento dei vari livelli amministrativi insieme al soggetto imprenditoriale avviene attraverso lo strumento delle intese e degli accordi.

L'equilibrio tra le istanze di protezione dell'ambiente e della salute, da un lato, e quelle della continuità produttiva, dall'altro, viene ricercato con l'utilizzo di strumenti aventi natura volontaristica e consensuale, proprio in ragione della loro maggiore flessibilità e capacità di adattarsi a situazioni complesse.

In questa fase, che ha inizio immediatamente dopo l'acquisizione dell'acciaieria da parte del Gruppo Riva<sup>211</sup>, un ruolo di interlocutore privilegiato dell'impresa viene rivestito dalla Regione Puglia, e, in particolare, dal Presidente della Giunta regionale in qualità di commissario delegato per l'emergenza ambientale, mentre il ruolo degli enti locali (Comune e Provincia) rimane in secondo piano perché non sempre in grado di incidere direttamente nell'assetto del rapporto amministrativo con l'industria.

---

<sup>211</sup> Nelle 1996 avviene la presentazione del primo piano industriale in concomitanza con la sostituzione della parte privata alla parte pubblica nella gestione dell'attività industriale. Nel documento la proprietà Riva aveva inserito la previsione di un consistente investimento per la riqualificazione dello Stabilimento sotto il profilo ambientale e quello della sicurezza per i lavoratori.



In ordine cronologico, si possono richiamare le seguenti intese tra le Amministrazioni pubbliche e la Società Ilva<sup>212</sup>:

a) I atto di intesa del 1997 che coinvolge, da un lato, l'impresa Ilva e, dall'altro, la Regione Puglia in ordine alla definizione di una serie di interventi di riqualificazione ambientale che in parte contemplano interventi già oggetto del Piano di disinquinamento dell'area di Taranto redatto dall'Enea che verrà approvato nel dicembre 1998;

b) II atto di intesa dell'8 gennaio 2003 avente ad oggetto «*Interventi per il miglioramento dell'impatto ambientale dello Stabilimento Ilva di Taranto*»<sup>213</sup>;

c) III atto di intesa del 27 Febbraio 2004 avente ad oggetto gli «*Interventi per il miglioramento dell'impatto ambientale dello stabilimento ILVA di Taranto*»<sup>214</sup>, con cui l'Ilva si impegnava a redigere e presentare un documento che contenesse le indicazioni sulle aree d'intervento interessate all'adeguamento alle BAT in particolare quelle relative alla produzione e alla lavorazione dei metalli ferrosi<sup>215</sup>;

d) IV atto di intesa del 15 Dicembre 2004 avente ad oggetto gli «*Interventi per il miglioramento dell'impatto ambientale derivante dallo stabilimento Ilva di Taranto*» con il quale l'Ilva, da un lato, rinnovava gli impegni in precedenza assunti con le Intese del 2003 e 2004, e, dall'altro, si obbligava ad elaborare entro un termine di 9 mesi dall'entrata in vigore delle linee guida ministeriali per l'individuazione e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili un piano di adeguamento dei propri impianti ove l'assetto attuale non fosse coerente con lo stato di avanzamento della tecnica<sup>216</sup>;

e) V atto di intesa del 23 Ottobre del 2006 con cui l'Ilva ha integrato le precedenti intese, ribadendo i vari impegni assunti in precedenza e prevedendo altri compiti circa l'identificazione delle principali fonti emmissive di polveri pesanti e la rivelazione di diossine e furani nei fumi dell'impianto di agglomerazione.

Dall'identità dei soggetti che hanno partecipato alle intese sopra richiamate e dal loro oggetto emergono alcuni dati che consentono di meglio comprendere le modalità con cui si è inteso disciplinare l'attività dell'Ilva di Taranto nella fase storica antecedente il rilascio della prima autorizzazione ambientale.

In primo luogo, sotto il profilo soggettivo alla stipulazione delle intese si registra dei principali attori implicati nella vicenda regolatoria (in quanto titolari di interessi o pubblicistici o privatistici), e ciò trova una giustificazione nel fatto che la pluralità

---

<sup>212</sup> In primo luogo, si deve segnalare che già nell'atto di acquisizione e nel successivo piano industriale presentato nel 1996 erano indicati una serie di interventi di adeguamento degli impianti ai fini di una migliore tutela ambientale. Tra gli interventi prioritari vi erano quelli relativi alle batterie del reparto cokeria che avrebbero richiesto un ammodernamento visto lo stato di obsolescenza e usura in cui alcune di esse versavano (sul punto, v. Tribunale Monocratico di Taranto, sentenza 20 aprile 2007, 408).

<sup>213</sup> L'accordo è stato stipulato tra l'Ilva e la Regione Puglia, la Provincia di Taranto, il Comune di Taranto, il Comune di Statte, le sigle sindacali, sottoscritto davanti al Prefetto di Taranto, a cui hanno partecipato anche rappresentanti del Ministero delle attività produttive, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, del Ministero della Salute, nonché Arpa Puglia.

<sup>214</sup> *idem* nota precedente.

<sup>215</sup> *idem* nota precedente.

<sup>216</sup> *idem* nota precedente.

combinata alla rilevanza degli interessi coinvolti richiede un più completo coinvolgimento delle parti sia pubbliche sia private.

Di qui, il coinvolgimento per quanto riguarda la parte *pubblica* delle Amministrazioni di livello regionale (il Presidente della Regione Puglia) e locale (Comune e Provincia di Taranto) – ai lavori dell'intesa partecipano ma senza aderire direttamente i rappresentanti dei Ministeri delle attività produttive e dell'Ambiente per i rispettivi ambiti di competenza –, e, per la parte *privata*, l'azienda e le organizzazioni sindacali dei lavoratori. Nonostante l'obiettivo delle intese sia quello di garantire un migliore coordinamento delle esigenze dello sviluppo del territorio con la sostenibilità ambientale – e si tratta indubbiamente di un finalità di interesse generale della collettività stanziata nell'area di Taranto – non vengano previste modalità di pubblicità dei lavori preliminari alla conclusione dell'intesa o di controllo successivo che consentano la partecipazione ad altri soggetti interessati.

In secondo luogo, l'obiettivo delle intese in generale risulta essere quello di «*proseguire in tempi congrui nell'azione di miglioramento dell'impatto ambientale derivante dallo Stabilimento Ilva*», in modo da garantire «*la stabilità produttiva ed occupazionale dello stabilimento stesso*» (in questi termini si esprime la prima intesa dell'8 gennaio 2003 ma sostanzialmente l'obiettivo rimane analogo anche nelle altre intese successive). Tale finalità dimostra la consapevolezza da parte delle Amministrazioni dello stretto coordinamento esistente tra le esigenze di tutela dell'iniziativa economica (che consente il mantenimento costante dei livelli occupazionali) e quelle della tutela ambientale.

In funzione del temperamento degli obiettivi pattizi, l'Amministrazione si è avvalsa della flessibilità tipica dello strumento dell'intesa per inserire all'interno del rapporto amministrativo regolatorio la definizione della priorità e del contenuto tecnico negli interventi di risanamento ambientale<sup>217</sup>, in modo da poterne collegare la concreta realizzazione da parte dell'Azienda al rispetto delle “migliori tecnologie disponibili” (ai sensi della direttiva europea del 1996 in materia di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento).

Sotto questo profilo occorre comunque rilevare che il richiamo allo strumento delle “migliori tecnologie disponibili” non ne determina però l'immediata applicabilità, considerato il ritardo con cui l'Amministrazione ministeriale ha elaborato il documento tecnico per gli impianti di produzione dell'acciaio (ai sensi dell'allora vigente art. 3, comma 2, d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372).

In sostanza, l'intesa viene utilizzata per stabilire sia gli obiettivi degli interventi per garantire il miglioramento ambientale, sia le modalità con le quali in concreto dovranno esserne specificati e approvati i contenuti sia il cronoprogramma per il loro

---

<sup>217</sup> A questo proposito, si può richiamare l'intesa dell'8 gennaio 2003 nella parte in cui la scelta di considerare prioritario l'intervento riguardante i c.d. “parchi minerari e fossili” dello Stabilimento trova la propria giustificazione nell'esigenza di dare seguito alla sentenza di condanna pronunciata dal Tribunale di Taranto il 15 luglio 2002 per lo spargimento delle polveri prodotte nel corso dell'attività industriale. Il testo completo dell'intesa è consultabile all'indirizzo: <http://www.regione.puglia.it/index.php?page=curp&id=435&opz=display>

completamento (cronoprogramma ancorato, in parte, alla tempistica per l'adozione delle "migliori tecnologie disponibili" che rappresentano il punto di riferimento per la progettazione e l'esecuzione dei lavori)<sup>218</sup>.

In terzo luogo, un ultimo profilo da analizzare del modello di regolazione basato sulle intese riguarda la natura giuridica vincolante o meno della stessa<sup>219</sup>.

Il carattere volontaristico coniugato alla mancanza di un sistema di sanzioni per il caso di inadempimento porta ad escludere che alle intese stipulate possa riconoscersi una forza cogente e un contenuto dunque che sia effettivamente giustiziabile; piuttosto se ne deve riconoscere la natura di atto pattizio assoggettabile a costante revisione nel tempo in ragione dell'intervento di novità normative (come dimostra il fatto che nel corso degli anni intese il contenuto delle intese è stato confermato di volta in volta differendo però in avanti i termini per la sua concreta attuazione<sup>220</sup>).

### 5.2.3 segue: gli accordi di programma

Insieme alla stipulazione delle intese la regolazione degli interessi nella complessa vicenda dell'Ilva si è avvenuta anche attraverso il ricorso allo strumento dell'accordo di programma.

---

<sup>218</sup> Ad esempio, nell'intesa dell'8 gennaio 2003 «*Le parti, in relazione al carattere prioritario dell'intervento su cosiddetti "parchi minerali e fossili" dello stabilimento, individuano come sistema realmente efficace, a regime, quello del potenziamento del barrieramento tra lo stabilimento e le aree urbane contigue ad esso, tramite l'ampliamento delle colline artificiali esistenti o diversa tipologia di barrieramento concordata tra le parti; in particolare il progetto dovrà essere finalizzato al completamento dell'attuale cinta di protezione esterna allo stabilimento siderurgico, sia per quanto riguarda i punti di discontinuità che per quanto attiene l'estensione e l'innalzamento delle colline o di altra barriera e si articolerà secondo quanto stabilito in sede di tavolo tecnico tra Commissariato per l'emergenza, Comune di Taranto, Provincia di Taranto, ARPA Puglia e ILVA s.p.a., nel rispetto delle linee guida di cui all'elaborato allegato al presente atto si intesa*». Per maggiore completezza occorre richiamare sinteticamente anche il contenuto dell'intesa sottoscritta in data 23 dicembre 2006 perché sarà preso come punto di riferimento anche per l'istruttoria legislativa in successivi interventi normativi da parte della Regione Puglia (v., in particolare, la legge regionale 19 dicembre 2008, n. 44, recante "*Norme a tutela della Salute e dell'Ambiente: Limiti alle emissioni in atmosfera di policlorodibenzodiossina, policlorodibenzofurani ed altre sostanze*"). Nel protocollo si precisa che gli interventi saranno diretti a determinare conseguenze positive sulla matrice ambientale atmosfera perché andranno a migliorare sotto il profilo dell'efficienza ambientale (adeguandole alle BAT – Migliori tecnologie disponibili) le strutture impiantistiche delle aree della cokeria, dell'agglomerato, dell'alto forno, della laminazione, della produzione e rivestimento dei tubi, e, infine, del parco minerario. Per un totale di 125 interventi da realizzare con un investimento complessivo di circa 287.000.000 €.

<sup>219</sup> Sulla natura vincolante o meno delle intese in diritto amministrativo cfr. G. RIZZA, *Intese (diritto pubblico)*, in Encicl. giur. Treccani, Roma, 1989, vol. XVII. L'Autore, in particolare, sottolinea l'esigenza di valutare in concreto la sussistenza di indici rivelatori della vincolatività dello strumento che individua nel "*grado di formalizzazione dell'intesa*", nel "*carattere programmatico o puntuale delle sue previsioni*", nel fatto che abbia "*carattere autoapplicativo o abbisogni di successivi atti di esecuzione*", e, infine, "*l'eventuale presenza contemporanea di contenuti provvedimentali e contenuti contrattuali di carattere privatistico*".

<sup>220</sup> Il 12 aprile 2006 la Società Ilva presentava il "*Piano di interventi per l'adeguamento dello Stabilimento alle linee Guida BAT*" con riguardava in particolare i profili relativi "*al ciclo delle acque, il ciclo dei rifiuti, i residui, i sottoprodotti, i gas siderurgici e le emissioni in atmosfera, nonché una dettagliata indicazione degli interventi di adeguamento e relativi cronoprogrammi di attuazione, comprese le stime dei costi*".

Nella materia ambientale l'istituto dell'accordo di programma viene con frequenza utilizzato come strumento per l'esercizio delle potestà pubbliche soprattutto in ragione del fatto che la sua natura consensuale ne garantisce una maggiore malleabilità nella definizione degli obiettivi e della tempistica con la quale possono essere raggiunti gli interessi di cui sono portatrici le amministrazioni che vi partecipano.

Tale carattere dell'accordo viene soprattutto in rilievo con riferimento a situazioni caratterizzate da un elevato tasso di complessità sul piano delle problematiche ambientali: in queste ipotesi diventa essenziale l'utilizzo di uno strumento in grado di rappresentare una "stanza di compensazione" della pluralità degli interessi diversi che vengono in rilievo<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> Sul ruolo dell'accordo di programma in materia ambientale, v. C. MARZUOLI, *Gli accordi di programma*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 443 ss. In particolare, l'Autore sottolinea il rapporto di "quasi" necessità tra la tutela dell'ambiente e l'utilizzo dell'accordo di programma: «in materia ambientale, forse più che altrove, gli accordi divengono indispensabili (o quasi)». La stessa flessibilità propria dell'accordo che consente a tale strumento di soddisfare esigenze di semplificazione, coordinamento e contestualità della definizione degli interessi può tuttavia determinare l'insorgere di "frizioni" con il principio di legalità e della correttezza dell'operato delle istituzioni, dal momento che «quanto più si ammette che debbono avere significativi margini decisori, tanto più vi è il rischio che le decisioni (e che decisioni: deroghe alla normativa vigente; predeterminazione di interventi assai complessi, ecc.) siano eccessivamente (o indebitamente) condizionate da interessi di singoli o di gruppi» (v. p. 467). Per una bibliografia sul tema degli accordi amministrativi si rinvia a: N. BASSI, *Gli accordi tra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004; L. BASSO, *Gli accordi ambientali nella normativa comunitaria e nazionale*, in *Quad. riv. giur. amb.*, Speciale 20 Anni, Milano, Giuffrè, 2006, 101; S. BELTRAME, *Accordi di programma: limiti ed efficacia rispetto alle leggi in vigore*, in *Amb.*, 2002, 89; E. CANNADA BARTOLI, *Accordo di programma e giurisdizione*, in *Giur. It.*, 1995, I, 1, 1173; F. CARTEI, *Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1991, 49 ss.; D. CHINELLO, *Accordo di programma: aspetti commerciali, urbanistici e ambientali*, in *Urb. e appalti*, 2004, 704; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, Franco Angeli, 2012; M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Jovene, 1981; G. DI GASPARÈ, *L'accordo di programma: strutture, efficacia giuridica e problemi di gestione in Regioni*, 1988, 278; R. FERRARA *Gli accordi di programma*, Padova, Cedam, 1993; R. FERRARA *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, 673; G. GRECO, *Accordi di programma e procedimento amministrativo*, in *Dir. ec.*, 1981, 335; G. IACOVONE, *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, 189; G. MANFREDI, *Modelli contrattuali dell'azione amministrativa: gli accordi di programma*, in *Regioni*, 1992, 349; A. MASSERA, *Lo stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP.AA. tra concorrenza per il mercato e collaborazione con il potere*, Pisa, Plus – Pisa University Press, 2011; G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 707; F. MERUSI, *Procedimenti di coordinamento infrastrutturali e procedimenti di collaborazione dopo le leggi sul procedimento amministrativo e sulla riforma delle autonomie locali*, in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, II, Milano, Giuffrè, 1993, 1044; E. MONTINARO, *Sulla natura dell'accordo di programma e del contratto di programma e sul rapporto tra essi*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2003, 2758; M. PALLOTTINO, *Strumenti giuridici di concertazione amministrativa: l'accordo di programma*, in *Riv. amm.*, 1983, 847; A. PIOGGIA, *Gli accordi di programma*, in B. CAVALLO ( a cura di ), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2001, 159; A. PREDIERI, *Accordi di programma*, in *Quad. reg.*, 1991, 957; G. TULUMELLO, *Accordo di programma*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, UTET, 2012, 1

L'esigenza di coordinamento tra i diversi livelli di governo insieme a quella di effettuare una valutazione unitaria e integrata della complessiva situazione ambientale<sup>222</sup> sono alla base dell'Accordo di Programma "Area Industriale di Taranto e Statte" dell'11 aprile 2008<sup>223</sup>.

L'Accordo muove infatti dalla necessità di definire modalità procedurali e organizzative idonee a semplificare l'attività istruttoria finalizzata al rilascio dell'Autorizzazione integrata ambientale di competenze ministeriale alle Società che operano all'interno dell'area industriale Tarantina.

L'unicità del contesto ambientale in cui operano le imprese presenti sul territorio<sup>224</sup> rende opportuno coordinare acquisizione e la messa a disposizione delle informazioni e dei dati storici sulla situazione ambientale dell'area in possesso delle autorità competenti, dei gestori e delle agenzie.

In tal modo, viene anche perseguito l'interesse pubblico alla definizione in tempi più ristretti delle procedure di valutazione ambientale attivate in momenti diverse dagli operatori privati<sup>225</sup>.

Sul piano organizzativo, l'esigenza di coordinamento (che riguarda, in modo particolare, le attività istruttorie da parte della Commissione AIA-IPPC e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale delle Puglia) si traduce nella istituzione di un apposito Comitato a cui viene assegnata una funzione di supporto e raccordo (v. art. 4 dell'Accordo di Programma) che si va ad affiancare agli organi amministrativi ordinariamente competenti in materia<sup>226</sup>.

---

<sup>222</sup> In proposito occorre ricordare che, all'interno del perimetro dell'area industriale, non insiste soltanto l'acciaieria Ilva, ma anche altri impianti che per la tipologia della loro attività sono in grado di generare (più o meno) significativi impatti ambientali e sulla salute (ad esempio, la Raffineria Eni, e la centrale termoelettrica di Taranto – prima gestita da Edison e adesso da Taranto energia –, nonché il cementificio di proprietà della Società Cementir).

<sup>223</sup> La fonte giuridica per l'elaborazione dell'Accordo si rinviene nell'art. 5 comma 2 del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 che ne aveva espressamente previsto l'utilizzo per le situazioni caratterizzate da realtà industriali complesse al fine di coordinare l'attività dello Stato, le Regioni, le Province e i Comuni territorialmente competenti e i gestori nell'ambito della procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale. E in questo senso si inquadra l'ultimo "considerato" delle premesse dell'Accordo di programma "Area Industriale di Taranto e Statte" del 2008 laddove si afferma che *«la realtà complessa e articolata del sito industriale con la presenza anche di impianti di preminente interesse nazionale, quali quello siderurgico ed energetici, caratterizzati da numerose problematiche ambientali, nonché dalla presenza di diversi gestori coinsediati le cui autorizzazioni sono di competenza di diverse Amministrazioni statali e regionali ai sensi del D. LGS. 18 Febbraio 2005, n. 59, considerati gli elementi di integrazione o di connessione tecnica e/o funzionale dei suddetti impianti e l'influenza di tutte le attività industriali sulle condizioni ambientali dell'area»*. L'Accordo del 2008 è stato integrato da un successivo protocollo sottoscritto a Roma il 19 febbraio 2009 (di cui si darà conto in seguito).

<sup>224</sup> Si tratta di attività comunque connesse le une alle altre da vincoli di interdipendenza produttiva: si pensi alla produzione di cemento da parte della Società Cementir che avviene utilizzando la loppa d'alto forno proveniente dallo Stabilimento dell'Ilva.

<sup>225</sup> Nello specifico le domanda di avvio della procedura per l'AIA erano state presentate: il 31 luglio 2006 da Enipower, il 30 ottobre 2006 da eni, il 29 novembre 2006 da Sanac, il 4 dicembre 2006 da Cementir, il 20 dicembre 2006 da Edison, e infine il 28 febbraio 2007 da Ilva.

<sup>226</sup> L'equilibrio degli interessi concretizzato nell'Accordo è stato contestato davanti al Tar Lecce da un comitato cittadino referendario per la tutela della salute con ricorso r.g. 780/2008. Sulle censure sollevate il giudice amministrativo non ha avuto però modo di esprimersi, perché parte ricorrente ha ritenuto di non coltivare l'impugnativa lasciando il ricorso andare in perenzione (v. decreto decisorio n. 94 del 2014).

#### 5.2.4 Gli strumenti di pianificazione

Gli interventi di risanamento da parte dell'autorità pubblica avviene in coordinamento con gli enti territoriali e i soggetti privati anche attraverso lo strumento dei piani e dei programmi (elemento *sub c*).

Come si è già illustrato in precedenza, l'area di Taranto è stata oggetto da parte dell'Amministrazione ministeriale di apposita pianificazione a partire dagli ultimi mesi del 1990 quando la stessa è stata dichiarata "area ad elevato rischio di crisi ambientale" ai fini dell'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 7 l. n. 349 del 1986 s.m.i.

Successivamente alla entrata in vigore della specifica normativa in materia di bonifica di siti inquinati<sup>227</sup>, con decreto ministeriale del 30 gennaio 2000 l'area di Taranto è stata poi inclusa nel perimetro del sito di interesse nazionale per la bonifica (SIN), considerato il grave stato di inquinamento delle matrici ambientali che era stato riscontrato. Da ciò è scaturita l'attivazione del procedimento amministrativo per la messa in sicurezza e la bonifica del sito che si è articolato in una serie di conferenze di servizi decisorie in cui le Amministrazioni hanno definito il contenuto sul piano tecnico delle tipologie di interventi di risanamento spettanti alle parti private.

Come avremo modo di vedere, il ritardo nello stato di avanzamento delle attività di bonifica ha dato luogo alla necessità di nominare un apposito commissario *ad acta*.

#### 5.2.5 Le insufficienze nelle attività di monitoraggio e controllo

La fase storica delle vicende dell'acciaieria oggetto di esame<sup>228</sup> in questa parte del presente lavoro si caratterizza anche per le gravi inefficienze nell'attività di monitoraggio e controllo.

Si tratta di deficienze nei meccanismi di verifica del rispetto dei limiti dell'inquinamento, ma anche dell'assenza di adeguate indagini scientifiche sullo stato della compromissione ambientale e sanitaria, imputabili soprattutto al ritardo con il quale è diventata operativa la struttura amministrativa dell'Agenzia per la protezione dell'Ambiente pugliese. Infatti, per quanto il legislatore regionale avesse previsto l'istituzione dell'ARPA Puglia con la legge 22 gennaio 1999 n. 6 (e comunque già con un significativo ritardo rispetto alla legge statale n. 61 del 1994 che aveva riorganizzato

---

<sup>227</sup> Il riferimento è al d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (c.d. "Decreto Ronchi") «Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio», e dal regolamento di attuazione di cui al decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n.471 *Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni.*

<sup>228</sup> È da segnalare che la mancanza di un apparato pubblico adeguato all'esigenza di monitorare e controllare gli impatti sull'ambiente e la salute dello Stabilimento Ilva rappresenta una costante della vicenda sin dall'inaugurazione almeno fino alla metà degli anni 2000 (basti pensare che la messa in funzione di un sistema di centraline per il rilevamento degli inquinanti aeroformi risale al 2004).

il sistema dei controlli ambientali sulla base del modello dell'agenzia) l'inizio effettivo dell'operatività dell'ente si registra soltanto a partire dal 2003.

Le lacune riguardano, in particolare, il profilo delle risorse umane a disposizione dell'Agenzia: il ridotto numero del personale attivo non è infatti in grado di garantire l'esercizio efficiente delle funzioni assegnate<sup>229</sup>. Ciò determina la grave conseguenza di un "vuoto" di tutela posto l'esistenza di uno stretto rapporto che collega la conoscenza scientifica alla possibilità di garantire la tutela dei beni ambientali e la protezione della salute.

Per effetto di un quadro conoscitivo incompleto la percezione stessa del rischio risulta incompleta con ciò pregiudicando la possibilità per i pubblici poteri di avere gli elementi istruttori su cui basare un'azione tempestiva per contrastare la presenza di sostanze inquinanti pericolose.

È questo il caso dell'inquinamento da diossina (potente agente cancerogeno) collegato alle emissioni dello Stabilimento Ilva.

Quantomeno fino al 2008, infatti, l'assenza di personale e di attrezzature tecniche adeguate aveva infatti impedito di effettuare rilevazioni attendibili del quantitativo di diossina (e furani) prodotti nel corso del tempo dall'acciaieria.

Come ha riconosciuto il direttore dell'ARPA, prof. Giorgio Assennato, sentito dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, «*tutte le valutazioni pregresse sono, quindi, di tipo congetturale e relative essenzialmente alle indicazioni dei registri delle emissioni e alle valutazioni teoriche che l'impatto che le nuove tecnologie, adottate per esempio dall'Ilva, tra cui elettrofiltri molto avanzati, hanno certamente avuto sulle emissioni*»<sup>230</sup>.

Soltanto quando si è avuta la disponibilità dei primi dati scientifici affidabili sul pericolo dovuto alla diossina in proporzioni abnormi (disponibilità resa possibile grazie alle rilevazioni di Arpa Puglia nella seconda parte del 2008), il decisore politico (in primo luogo, il legislatore regionale pugliese non senza tralasciare il ruolo ricoperto anche dall'Amministrazione comunale di Taranto)<sup>231</sup> è stato messo in condizione di

---

<sup>229</sup> Per l'analisi di questi aspetti, v. Cfr. N. VENDOLA, *La battaglia Ilva*, relazione al Consiglio regionale della Regione Puglia del 19 novembre 2013, 2. Il documento è reperibile all'indirizzo: <http://www.regioni.it/dalleregioni/2013/11/19/puglia-la-battaglia-dellilva-relazione-al-consiglio-regionale-del-19-novembre-2013-di-nichi-vendola-323539/>. In questo documento, si riferisce sia che "l'attivazione effettiva dell'Agenzia avviene solo nel 2003 (Direttore Generale Alfredo Rampino), attraverso la fusione dei Presidi Multizonali di Prevenzione delle ASL" ma anche che ancora "nel 2005, la pianta organica di ARPA prevede 832 unità, ed invece ha solo 301 dipendenti, che include il personale trasferito dalle ASL e quello in comando".

<sup>230</sup> Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI (istituita con legge 6 febbraio 2009, n. 6), *Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Puglia*, Approvata dalla Commissione nella seduta del 20 giugno 2012, 173. Il documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/666252.pdf>

<sup>231</sup> In merito all'attivazione dei pubblici poteri a fronte dell'acquisizione della conoscenza scientifica della gravità della compromissione ambientale e sanitaria dell'area tarantina bisogna richiamare anche l'iniziativa del Comitato cittadino "Taranto Futura" che con atto di significazione e diffida il, 30 ottobre del 2008, aveva stimolato l'intervento del Comune di Taranto ai sensi della normativa che attribuisce al sindaco un generale potere di vigilanza sulle industrie insalubri e pericolose. L'iniziativa del Comitato cittadino presenta un profilo di innovatività perché consiste nella richiesta da parte di una componente

valutare l'opportunità di iniziative volte a definire un "diverso" punto di equilibrio nel bilanciamento tra le esigenze della produzione e quelle della salute<sup>232</sup>.

Le regolazione del rischio ambientale, infatti, non può non dipendere anche da un base scientifica di conoscenze che costituisce un pilastro istruttorio per l'esercizio del potere discrezionale in ordine alla scelta del livello di soddisfazione da assegnare a ciascuno dei beni costituzionali coinvolti in caso di compresenza di interessi che si pongano in potenziale conflitto o comunque in rapporto di interferenza<sup>233</sup>.

---

della società civile di partecipare (sollecitandolo) il processo decisionale in materia ambientale. Ciò va inquadrato nell'evoluzione che il nostro ordinamento sta conoscendo verso un modello di *governance* ambientale più democratico e trasparente che favorisce la partecipazione delle componenti della realtà economia e della realtà sociale in coerenza con i principi di sussidiarietà orizzontale (di cui all'art. 118 Cost.) e del "principio dell'azione ambientale" (di cui all'art. 3-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152) secondo cui «*la tutela dell'ambiente ... deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche e private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente*». La mancata attivazione del potere sindacale a valle della richiesta di intervento aveva convinto il Comitato a contestare l'inadempimento dell'Amministrazione in sede giurisdizionale. Il TAR Lecce aveva accolto il ricorso riconoscendo la sussistenza del potere amministrativo in capo al Sindaco nonché i presupposti per il suo esercizio (dati i risultati delle analisi compiute da plurimi e qualificati organismi pubblici in materia sanitaria ed ambientale (ARPA, ASL di Brindisi, Lecce e Taranto, nonché Università di Bari) che restituivano dati piuttosto allarmanti sulla correlazione tra patologie mediche e l'attività industriale) e infine la legittimazione del Comitato a richiedere l'attivazione del potere d'ordinanza sia perché coerente con un modello partecipato di *governance* ambientale, sia perché esistono situazioni – come quella oggetto del giudizio – in cui «*per ragioni legate alla generale doverosità dell'azione amministrativa, nonché per ragioni di giustizia ed equità, si impone l'adozione di un provvedimento ad istanza di parte anche laddove tale iniziativa non sia prevista espressamente dalla legge*» (e infatti l'adozione dell'ordinanza in materia sanitaria è rimessa all'iniziativa d'ufficio del Sindaco) (v. TAR Puglia, Lecce, 7 luglio 2009, n. 1786). Per un esame delle ipotesi in cui si riconosce l'obbligo di provvedere anche in assenza di una specifica disposizione che lo imponga, si rinvia da ultimo a: A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Giappichelli, Torino, 2013, 213.

<sup>232</sup> Il riconoscimento della rilevanza della acquisizione di conoscenze scientifiche adeguate, ai fini dell'interpretazione del fenomeno dell'inquinamento e della predisposizione di adeguate risposte regolatorie, ha portato al rafforzamento della collaborazione con l'Arpa sia sul piano organizzativo che su quello finanziario. In particolare, si segnala che la Regione Puglia con la delibera della Giunta regionale del 27 ottobre 2009 n. 2013 ha previsto il finanziamento per l'istituzione del Centro regionale Aria di Arpa Puglia (inserendolo nell'ambito della linea di intervento n. 6 del Programma regionale per la tutela dell'ambiente). Successivamente è stato stipulato un protocollo di intesa tra la Regione e Arpa per l'istituzione a Taranto del Centro Regionale Aria (v. Delibera della Giunta regionale 10 febbraio 2010, m. 344 che approva lo schema di protocollo).

<sup>233</sup> Sul rapporto tra la valutazione del rischio e le conoscenze scientifiche, v. G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, 169. L'autore in particolare sottolinea come il tema della discrezionalità tecnica nella definizione delle politiche in materia di ambiente e salute sia stata soprattutto indagata dalla dottrina americana che ha elaborato almeno tre distinti approcci al bilanciamento tra questi due interessi: il principio del minimo rischio possibile (che comporta l'adozione di soluzioni ispirate al più alto livello di precauzione); il principio del rischio significativo (che sposta l'asticella dell'azione da parte dei pubblici poteri al livello in cui il rischio è valutato idoneo a produrre alterazioni di carattere rilevante); e in infine il principio dell'analisi costi-benefici (in cui si collega il tipo di azione del pubblico potere non soltanto al livello di rischio ma anche alla sostenibilità economica degli interventi che va valutata con riferimento al rapporto tra il quantum delle risorse utilizzate e gli effetti miglioramenti che dalle misure adottate si possono attendere).



## **6. Gli strumenti normativi e amministrativi per il bilanciamento all’“apparir del vero” [quando si verifica l’emergenza ovvero quando appare in tutta la gravità la situazione ambientale]**

In questa parte del presente lavoro si analizzano le modalità con le quali il legislatore (regionale e nazionale), l’amministrazione e il giudice (amministrativo, penale e la Corte costituzionale) hanno operato (o valutato) il bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti che nella vicenda dell’Ilva di Taranto sono entrati in sovrapposizione prima e in conflitto poi.

La complessità degli accadimenti relativi alla “crisi” dell’Ilva, dovuta soprattutto all’alternarsi degli interventi dei vari attori istituzionali coinvolti in una dinamica di azione e reazione molto serrata rende altrettanto complessa l’esposizione.

Per facilitare l’esame della vicenda, si distinguono sul piano cronologico, una *prima* fase (che riguarda gli eventi a partire dal 2008, quando emerge in tutta la sua evidenza la gravità della crisi ambientale e sanitaria, fino al sequestro disposto dalla Magistratura Tarantina del prodotto finito e semilavorato del novembre 2012 – trattata nella presente sezione), e una *seconda* fase (che riguarda invece quanto avvenuto a partire dall’adozione del d.l. n. 207 del 2012 e dalla sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013 che si pronuncia sul “conflitto” tra il legislatore nazionale e la magistratura penale di Taranto, che ha visto il Commissariamento straordinario della Società Ilva – v. decreto legge n. 61 del 4 giugno 2013 – e la successiva ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria – v. d.l. n. 1 del 2015 – per concludersi con la previsione della procedura per l’alienazione della Società - v. d.l. n. 196/2015).

### *6.1 Il bilanciamento da parte della Regione Puglia: l’esigenza di tutela della salute come presupposto per l’intervento legislativo regionale*

L’acquisizione di adeguate conoscenze scientifiche sullo stato della contaminazione, dovute a sostanze potenzialmente cancerogene immesse in atmosfera dalle attività industriali presenti nell’area Tarantina, ha determinato l’esigenza di un intervento da parte del legislatore regionale. Nel periodo di tempo dal 2008 al 2012, il legislatore ha posto in essere alcuni interventi normativi nel tentativo di colmare “vuoti” di tutela del bene salute, che rendevano incompleto il sistema di garanzie invece predisposto dall’ordinamento.

Il presupposto dell’intervento del legislatore regionale risiede nell’esigenza di regolare in modo diverso il fenomeno dell’inquinamento industriale in funzione di una maggiore protezione degli aspetti relativi alla salute della collettività che il legislatore nazionale non avrebbe preso in sufficiente considerazione. Per raggiungere un equilibrio tra gli interessi costituzionalmente rilevanti si utilizzano due principali modalità di intervento normativo.

Il legislatore regionale impiega il titolo competenziale concorrente che la Costituzione gli riconosce in materia di protezione della salute per disciplinare nuovi valori di emissione di alcune sostanze (diossine/furani e benzo(a)pirene), e, dall'altro, per introdurre nuovi istituti giuridici diretti ad integrare l'orizzonte degli aspetti presi in considerazione nella valutazione degli impatti delle attività produttive.

Gli interventi legislativi regionali che si ritiene opportuno esaminare sono i seguenti:

a) la legge 19 dicembre 2008 n. 44 in tema di contenimento delle emissioni di diossine;

b) la legge 28 febbraio 2011, n. 3 in tema di contenimento dei livelli di emissioni di benzo(a)pirene;

c) la legge n. 21 del 2012 e il relativo regolamento di attuazione n. 24 del 2012 sulla valutazione del danno sanitario.

Prima di procedere con l'analisi dei singoli atti legislativi, è utile delineare alcune chiavi di lettura di ordine sistematico utili per l'interpretazione delle iniziative del legislatore regionale.

Sotto un primo profilo, la decisione sulla determinazione del *quantum* da assegnare a ciascun valore limite ha una natura politica, perché relativa alla definizione del livello di rischio socialmente accettabile con le conseguenze redistributive che ciò può produrre. È politica anche la decisione stessa di intervenire in data contesto rispetto a sopravvenute esigenze di tutela che richiedono un intervento rimediabile a breve termine.

In questa prospettiva, si comprende la rilevanza del ruolo del decisore politico che viene chiamato ad effettuare, mediante la fissazione dei valori limite per i fattori di inquinamento, una operazione di bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati (spesso non omogenei, ma anzi frequentemente conflittuali), avvalendosi delle categorie dei limiti e degli standard ambientali come strumenti di regolazione della complessità ambientale.

Da un lato, se è vero che il progresso delle conoscenze scientifiche ha rafforzato la rilevanza che il decisore attribuisce alle potenzialità ermeneutiche della scienza, dall'altro, non è meno vero che la decisione deve essere comunque assunta in una situazione di incertezza perché la scienza non è ancora in grado di esprimere "verità" assolute (ma soltanto certezze parziali soggette a modifiche e revisioni con l'approfondimento degli studi). Diventa dunque problematica anche la stessa individuazione del parametro scientifico cui ancorare la decisione; l'incertezza farà sì che la politica dovrà pertanto ispirarsi ad un approccio cautelativo basato sulla prevenzione e sulla precauzione interpretata secondo i canoni della ragionevolezza e della proporzionalità<sup>234</sup>.

---

<sup>234</sup> Per un'analisi dello stato attuale del modello italiano di regolazione ambientale mediante lo strumento dei limiti e degli standard v. F. FONDERICO, *Limiti e standard*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 61 ss. L'autore in particolare mette a confronto il modello italiano con quello europeo sottolineando come il secondo presenti le caratteristiche innovative proprie delle politiche ambientali di "terza generazione". La determinazione del livello di rischio accettabile a livello europeo, infatti, avviene

Sotto un secondo profilo, la natura politica della scelta dei parametri di riferimento per contenere l'inquinamento (a prescindere dal fatto che siano in senso restrittivo o estensivo) pone chiaramente la questione se il contemperamento tra valori costituzionali (come la salute, l'ambiente, l'iniziativa economica e l'occupazione) possa essere meglio definito a livello regionale o se istanze di uguaglianza e omogeneità richiedono che la decisione si assuma a livello centrale. E in che termini ragioni di urgenza o di emergenza possano giustificare un intervento suppletivo non sorretto da un idoneo titolo competenziale. Si tratta di questione chiaramente delicata perché ha ad oggetto la definizione di equilibri la cui geometria incide sulla stessa disponibilità che i consociati hanno di godere di beni aventi rilievo costituzionale.

#### 6.1.1 *La legge sulla diossina e i furani n. 44 del 2008 e la sua attuazione mediante accordo di programma*

L'intervento del legislatore regionale della Puglia che ha riguardato la fissazione dei limiti per le emissioni in atmosfera di diossina e furani ("PCDD/F") può essere esaminato utilizzando le chiavi di lettura sopra delineate.

In primo luogo, la relazione allo schema di disegno di legge «*Norma a tutela della Salute e dell'Ambiente: Limiti alle emissioni in atmosfera di policlorodibenzodiossina, policlorodibenzofurani ed altre sostanze*» rende evidente la pregnanza delle considerazioni politiche che accompagnano la decisione di esercitare la propria potestà legislativa.

La scelta di procedere alla determinazione in via autonoma di una soglia di accettabilità del rischio diversa da quella indicata dal legislatore nazionale trovava giustificazione nell'urgenza di intervenire per garantire la salute dei cittadini a fronte di un quadro ambientale e sanitario complessivo preoccupante.

Il presupposto fattuale da cui prendeva le mosse l'azione del legislatore era infatti rappresentato dai risultati dei primi monitoraggi sul camino E312 dello Stabilimento Ilva che Arpa Puglia aveva effettuato durante alcune campagne di rilevazione nei mesi di

---

secondo un modello basato su di una prospettiva olistica che guarda all'ambiente non soltanto nelle sue componenti ma anche nelle interazioni tra di esse e gli altri beni di interesse collettivo (a questo proposito, a titolo di esempio, vengono correttamente indicate le "strategie tematiche"). Nel processo decisionale interviene anche il pubblico (c.d. "stakeholders") grazie ad appositi strumenti che ne facilitano la partecipazione, in modo da poter rappresentare alle amministrazioni competenti (e agli organi tecnici di cui esse si avvalgono) ulteriori elementi che altrimenti avrebbero potuto rimanere estranei all'istruttoria. La trasparenza, la partecipazione, la "responsabilizzazione" (c.d. "accountability") del decisore sono i principali caratteri che contraddistinguono il modello europeo e che costituiscono al tempo stesso la cartina di tornasole per valutare l'attuale livello del sistema nazionale; valutazione che mette in luce ancora una volta il ritardo dell'Italia rispetto a quanto avviene a livello europeo. Tale ritardo può essere casualmente ricondotto al fatto che, da un lato, gli organi tecnici non hanno ancora acquisito una solida autorevolezza scientifica (peraltro resa ancora più complessa dalle strutturali carenze di organico) e, dall'altro, l'esistenza di una pluralità disorganica (e quasi mai coerente) di fonti normative che regolano sul piano tecnico la definizione di limiti e standard secondo procedimenti non sempre trasparenti e partecipati. Sul ruolo degli standard nella regolazione ambientale, si rinvia anche al lavoro di C. ABBOT, *Environmental command regulation*, in B. RICHARDSON, S. WOOD, *Environmental Law of Sustainability*, Oxford, Hart Publishing, 2006.

giugno 2007, febbraio e giugno 2008<sup>235</sup>. Le rilevazioni venivano eseguite secondo un protocollo concordato con la stessa Ilva e l'istituto CNR in cui si prevedeva di prendere in considerazione soltanto la concentrazione dei 17 cogeneri pericolosi (tra i 210 invece considerati dal legislatore nazionale).

Dalle analisi di Arpa risultava che i valori raggiunti dalle "PCDD/F", pur essendo inferiori ai limiti stabiliti dalla legge italiana<sup>236</sup>, erano però ben al di sopra di altri più cautelativi previsti in altri paesi e in altre normative tecniche previste a livello internazionale.

Per le conseguenze negative sulla salute derivanti all'esposizione alle "PCDD/F", il legislatore regionale riteneva di adottare, in una prospettiva di precauzione, le indicazioni fornite dall'agenzia regionale che aveva proposto la riduzione dei valori limite di emissione «ai livelli più bassi ottenibili riportati in letteratura (0,4 mgTEQ)»<sup>237</sup>.

In tal modo, il legislatore regionale dimostrava non soltanto di ritenersi dotato di un titolo competenziale per intervenire in materia<sup>238</sup> ma anche di non condividere il risultato del bilanciamento da parte del legislatore nazionale tra l'esercizio dell'attività industriale e la tutela della salute perché ritenuto stabilito sulla base di una soglia di rischio troppo alta se valutata rispetto al caso specifico della Puglia (e in particolare dell'area tarantina).

La ragionevolezza del nuovo punto di equilibrio definito dalla norma regionale avrebbe invece dovuto risiedere nel fatto che la scelta di merito tecnico di fare riferimento ai più cautelativi limiti di emissioni previsti nel Protocollo di Aarhus<sup>239</sup> (a cui il legislatore nazionale aveva dato soltanto parziale attuazione con riferimento all'incenerimento dei rifiuti<sup>240</sup>) e utilizzare per le analisi una diversa unità di misurazione

---

<sup>235</sup> Nella relazione illustrativa alla legge regionale, viene riportato che «I risultati dei primi due monitoraggi sono: ng 1-TEQ/Nm<sup>3</sup> 2,4 – 4,3 – 4,9 nelle rilevazioni dal 12 al 14 giugno 2007 e 4,4 – 8,3 – 8,1 in quelle dal 26 al 28 febbraio 2008. La terza rilevazione è stata effettuata a valle dell'additivazione dell'urea nella miscela di agglomerazione, dal 23 al 26 giugno 2008, onde misurarne gli effetti ed ha recepito i seguenti valori: 2,1 – 3,4 – 1,9 ng. Nelle stesse occasioni sono stati rilevati anche i dati sulla emissione oraria di diossine in mg/h pari a 17,5 mgteq/h».

<sup>236</sup> All'epoca il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 fissava il limite per diossine e furani in 0,01 mg/Nmc.

<sup>237</sup> Crf La relazione di sintesi che Arpa Puglia ha trasmesso al Ministero dell'ambiente il 15 luglio 2008 citata a pag. 4 della Relazione allo Schema di disegno di Legge regionale.

<sup>238</sup> A pagina 3 della Relazione allo Schema di Disegno di Legge si precisa che «La Regione esercita il proprio diritto-dovere di difesa della salute dei cittadini con misure che per la loro gradualità non devastano il sistema produttivo ma sono in grado di abbattere subito e in modo significativo l'inquinamento che continua a crescere».

<sup>239</sup> Protocollo alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo agli inquinanti organici persistenti, con annessi, fatto ad Aarhus il 24 giugno 1998, reso esecutivo in Italia dalla legge di recepimento 6 marzo 2006 n. 125

<sup>240</sup> Il riferimento è al rilievo, contenuto nella Relazione allo schema di disegno di legge (v. pagg. 7-8), secondo cui il legislatore nazionale avrebbe rispetto la metodologia e i limiti del Protocollo di Aarhus soltanto per le emissioni degli impianti di incenerimento di rifiuti, con conseguenze che venivano giudicate irragionevoli e anche paradossali, nonostante la piena e completa vigenza dello stesso Protocollo (così come previsto dall'art. 2 della legge di ratifica ed esecuzione l. n. 125/2006).

basata sul criterio della tossicità equivalente<sup>241</sup>. In tal modo si sarebbe, infatti, garantita una maggiore tutela della salute, ma senza però determinare effetti negativi sproporzionati in relazione alla prosecuzione dell'attività industriale: l'applicazione dei limiti più stringenti sarebbe dovuta avvenire gradualmente al fine di lasciare agli interessati il tempo per realizzare gli adeguamenti impiantistici eventualmente necessari.

Le considerazioni contenute nella relazione allo schema di disegno di legge sono poi state trasposte nell'articolato di cui si compone la l.r. della Puglia 19 dicembre 2008, n. 44. Per gli impianti esistenti come quello dell'Ilva veniva assegnato un termine fino al 1 aprile 2009 per raggiungere e rispettare il valore di emissione “*somma di PCDD e PCDF 2,5 ng teq/Nm<sup>3</sup>*”, mentre il valore sarebbe dovuto ulteriormente scendere a 0,4 ng teq/Nm<sup>3</sup> entro il 31 dicembre 2010.

L'intervento “suppletivo” del legislatore regionale lasciava perplessità sull'esistenza di possibili profili di illegittimità costituzionale posto che la scelta di fissare un valore limite per le “PCDD/F” diverso da quello disciplinato nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 poteva essere interpretata come invasiva della competenza statale in materia di “*s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*” (art. 117, comma 2, lett. s) Cost.).

Nessuna impugnativa è stata però proposta davanti alla Corte costituzionale perché Governo e Regione hanno ritenuto di coordinare consensualmente, invece che giudizialmente, l'assetto del bilanciamento tra le esigenze della produzione e quelle dell'ambiente e della salute rispetto alla situazione dell'Ilva di Taranto.

I soggetti attivi del bilanciamento (Stato e Regione) insieme all'interessato diretto (la Società Ilva), infatti, hanno preferito perfezionare il nuovo punto di equilibrio mediante la stipulazione, il 19 febbraio 2009, di un Protocollo che si inserisce, come integrazione, nel contesto pattizio definito dall'Accordo di programma “Area industriale di Taranto e Statte” dell'11 aprile 2008 per la definizione coordinata delle procedure di AIA degli impianti ivi operanti.

L'interazione tra i diversi livelli di governo si risolve dunque in un accordo in cui la contropartita per consentire il mantenimento di valori di emissione più restrittivi consiste nell'impegno da parte del legislatore regionale a introdurre, con legge di interpretazione autentica, una procedura per il calcolo di tale valore concordata con l'Amministrazione centrale (v. art. 1, comma 1, del Protocollo) e a differire di qualche mese l'entrata in vigore dell'obbligo di rispettare la prima scadenza temporale per l'adeguamento ai nuovi limiti<sup>242</sup>.

Per quanto riguarda la parte privata, alla Società Ilva viene richiesto di presentare entro il 30 dicembre 2009, uno studio di fattibilità dell'adeguamento dello Stabilimento

---

<sup>241</sup> «Da quanto su esposto emerge la necessità di porre, alle emissioni di PCDD/PCDF un limite legislativo da misurarsi in tossicità equivalente dal momento che non ha senso misurare la concentrazione di sostanze che non hanno alcuna tossicità essendo le PCDD/PCDF tossiche solo 17 sul totale di 20 congeneri» (v. Relazione allo schema di disegno di legge, pag. 7).

<sup>242</sup> Cfr. Legge regionale Puglia 30 marzo 2009, n. 8 recante “*Modifica alla legge regionale 19 dicembre 2008, n. 44 (Norme a tutela della salute, dell'ambiente e del territorio: limiti alle emissioni in atmosfera di policlorodibenzodiossina e policlorodibenzofurani)*”.

ai valori limite per le “PCDD/F” stabiliti dalla normativa regionale, demandando ad ISPRA e Arpa Puglia l’incarico di individuare le migliori tecniche a livello internazionale per abbattere il quantitativo di emissioni e di verificare poi se tali soluzioni sono non soltanto applicabili allo Stabilimento Ilva ma anche utili per raggiungere i valori limite nei tempi prefissati (v. art. 3, commi 1 e 2, del Protocollo).

Sotto quest’ultimo profilo, si può riscontrare come l’esigenza sottostante a tale ultima previsione sia quella di garantire che il rispetto dei valori di emissione avvenga nel rispetto della sostenibilità economica e tecnologica.

La legge regionale sulla “diossina”, per quanto formalmente intesa a disciplinare una generalità di fattispecie nel territorio della Puglia (v. la descrizione dell’ambito oggetto di applicazione di cui all’art. 1), nella sostanza rappresenta uno strumento di bilanciamento *ad hoc* perché riferito al caso di un soggetto determinato: il destinatario delle previsioni è chiaramente identificabile nella Società Ilva in quanto soggetto la cui attività ha reso necessario introdurre la disciplina; circostanza che trova dimostrazione nel contenuto del protocollo integrativo soprattutto nella parte in cui, da un lato, specifica le condizioni della procedura di verifica e modifica le scadenze temporali per l’adeguamento ai nuovi valori, mentre, dall’altro, definisce l’impegno di Ilva a valutazione la fattibilità tecnica degli interventi per la riduzione delle emissioni.

L’elaborazione della regola per il bilanciamento tra ambiente, produzione e salute definita mediante la determinazione del valore limite per le “PCCD/F” rende evidente l’esistenza di alcuni ostacoli che i pubblici poteri devono affrontare nella regolazione dell’ambiente.

Il potere legislativo, infatti, tende a farsi guidare dagli eventi emergenziali che si verificano e cioè avviene a maggior ragione quando l’assenza di adeguate conoscenze scientifiche rende l’attività di programmazione più complessa (sempre che non la pregiudichi *tout court*); inoltre, nel momento in cui l’intervento del legislatore ha origine e principale riferimento in singoli casi diventa difficile poter escludere effetti distorsivi sul principio di eguaglianza quando anche alla norma venga poi assegnata una portata generale; infine l’efficacia delle iniziative di tutela dipende soprattutto dalla previsione di meccanismi di verifica e controllo dell’ottemperanza agli obblighi da parte degli interessati che attribuiscono all’Amministrazione (e ai suoi organi tecnici) gli strumenti per farli rispettare<sup>243</sup>.

---

<sup>243</sup> La rilevanza dell’efficacia nell’attività di controllo risulta chiara anche nel caso della disciplina sui limiti per diossina e furani del 2008 che prevedeva l’obbligo per la Società Ilva di predisporre e attuare un piano di monitoraggio in continuo delle emissioni da sottoporre al controllo da parte di Arpa. Per l’inottemperanza al rispetto dei valori limite veniva previsto un regime sanzionatorio progressivo che aveva come esito più grave la sospensione dell’attività dell’impianto. In assenza dell’esecuzione del piano di campionamento da parte dell’Azienda, è dovuta intervenire la Regione con lo strumento del protocollo per definire la tempistica e le modalità di esecuzione delle indagini. Sugli esiti del controllo v. A. BONELLI, *Good morning diossina, Taranto un caso italiano ed europeo*, Green European Foundation, 2015, 67. In particolare, l’Autore mette in luce come a fronte dell’esito negativo (ovvero del mancato rispetto dei valori limite) nei tre monitoraggi annuali programmati l’Amministrazione non abbia attivato gli strumenti sanzionatori ma abbia ritenuto opportuno (sulla base di un proprio giudizio di bilanciamento) ripetere le analisi demandando ad Arpa un nuovo (quarto) campionamento non previsto dal protocollo attuativo della

### 6.1.2 *La legge regionale sul benzo(a)pirene n. 3 del 2011*

L'iniziativa del legislatore regionale per la tutela della salute rispetto alle emissioni di benzo(a)pirene manifesta la medesima *ratio* sottesa alla linea di intervento seguita nella vicenda relativa alla disciplina sulla diossina e i furani.

I profili di analogia risiedono, da un lato, nella omogeneità delle esigenze di tutela che determinano la scelta del legislatore di normare i limiti di emissione e dall'altro nella centralità del ruolo centrale che viene svolto dagli organi tecnici mediante le loro rilevazioni scientifiche, e, infine, anche nella circostanza che l'attività legislativa regionale interseca, sovrapponendosi ad essa, la legislazione statale.

Nel contesto di questa vicenda, si può, inoltre, rilevare la complessità soggettiva della dialettica istituzionale che si viene a instaurare al fine di definire un punto di equilibrio condiviso tra interessi costituzionali in potenziale contrasto.

La definizione del corretto bilanciamento infatti vede coinvolti non soltanto i livelli di governo statale e regionale, ma anche quello dell'ente comunale.

La questione benzo(a)pirene acquista primaria rilevanza nell'agenda politica quando vengono diffusi i risultati delle attività di indagine sulla qualità dell'aria che per la prima volta Arpa aveva effettuato sul territorio regionale.

Le rilevazioni dimostrano che nel corso dell'anno 2008 nella stazione di monitoraggio di via Machiavelli si è registrato il superamento dei valori limite. Nell'immediatezza della notizia, ciò dà luogo alla decisione di intensificare le attività di monitoraggio da parte degli enti di controllo (Arpa stessa e ASL).

Per inquadrare correttamente le iniziative della Regione, dello Stato e del Comune di Taranto occorre premettere che al momento in cui si verifica l'inizio dell'emergenza il legislatore nazionale aveva disciplinato i valori obiettivo per il benzo(a)pirene già con il d.m. 25 novembre 1994<sup>244</sup> e successivamente con il d.lgs. 3 agosto 2007 n. 152<sup>245</sup>. Il rispetto del valore era stato differito dal primo decreto ministeriale al 1999 con scadenza che era stata ulteriormente spostata in avanti.

In base al combinato disposto delle due normative sopra richiamate, nelle aree urbane in cui si fosse stato riscontrato il superamento del valore dell'obiettivo di qualità la Regione interessata avrebbe dovuto predisporre un apposito piano di risanamento ambientale (tra le aree urbane ricadenti nell'ambito di applicazione di questa disposizione rientrava anche Taranto)<sup>246</sup>.

---

legge. Gli esiti confortanti del supplemento di indagine (che hanno restituito un valore entro il *range* di legge) hanno, di fatto, rimosso i presupposti per l'attivazione delle sanzioni.

<sup>244</sup> Cfr. d.m. 25 novembre 1994 «*Aggiornamento delle norme tecniche in materia di limiti di concentrazione e di livelli di attenzione e di allarme per gli inquinanti atmosferici nelle aree urbane e disposizioni per la misura di alcuni inquinanti di cui al D.M. 15 aprile 1994*».

<sup>245</sup> Cfr. D.Lgs. 3 agosto 2007 n. 152 «*Attuazione della direttiva 2004/107/CE concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nichel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente*».

<sup>246</sup> Cfr. in particolare, l'art. 3, comma 5, d.lgs. 3 agosto 2007, n. 152 e l'allegato III Aree urbane del d.m. 25 novembre 1994.

La normativa interna (in particolare, il d.lgs. n. 152/2007) era attuazione della direttiva europea n. 107/2004/CE che, in funzione del miglioramento della qualità dell'aria ambiente, aveva richiesto agli Stati membri di adottare le misure necessarie a garantire il raggiungimento di valori obiettivo per alcune sostanze inquinanti entro il termine del 31 dicembre 2011<sup>247</sup>.

La disciplina di fonte europea applicava un principio di gradualità nel contemperare l'esigenza della protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso con quella di consentire ai soggetti emettitori di mantenere inalterati, nell'immediato, i livelli produttivi precedenti adeguando progressivamente le strutture impiantistiche per renderle conformi ai nuovi valori obiettivo.

Quando, nel giugno del 2010, l'Arpa Puglia produceva una relazione in cui attestava l'avvenuto superamento degli obiettivi di qualità per il benzo(a)pirene definiti dal d.lgs. n. 152/2007, la Regione aveva già disposto, sulla base di precedenti rilevazioni tecniche, il divieto di pascolo nell'area intorno allo Stabilimento industriale.

Dalla relazione elaborata da Arpa (che è datata 4 giugno 2010) sarebbe emersa anche la prova della sussistenza di un inequivocabile collegamento eziologico tra l'attività dell'acciaieria e il quantitativo di benzo(a)pirene presente nell'atmosfera<sup>248</sup>.

L'accertamento di una responsabilità dell'Ilva per la situazione di grave inquinamento dell'aria nel quartiere Tamburi, induceva il Sindaco del Comune di Taranto ad intervenire immediatamente utilizzando lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente. Pertanto, in data 8 giugno 2010 (e cioè a soltanto quattro giorni di distanza dalla pubblicazione dei dati raccolti da Arpa), l'amministrazione comunale ordinava al gestore dello Stabilimento la riconduzione delle attività emissiva al rispetto dei valori obiettivo, assegnando un termine estremamente ristretto (30 giorni) per l'approntamento delle apparecchiature tecniche idonee a tale scopo che avrebbero dovuto utilizzare le migliori tecnologie disponibili.

All'iniziativa del Comune reagivano, a stretto giro, sia l'Ilva sia il Governo.

La prima manifestava di non ritenere condivisibile quanto rilevato dal Comune (impugnando anche l'ordinanza davanti al Tar) e di fatto anticipava che avrebbe potuto interrompere l'attività con gravi conseguenze sul dato occupazionale.

Il secondo utilizzava, invece, lo strumento normativo: con l'approvazione del d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155<sup>249</sup>, differiva di un anno il termine per il raggiungimento dell'obiettivo di qualità relativo al valore di benzo(a)pirene spostandolo al 31 dicembre 2012.

---

<sup>247</sup> Per valore obiettivo la direttiva intendeva la concentrazione di determinate sostanze necessaria ad «evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e l'ambiente nel suo complesso che dovrà essere raggiunta per quanto possibile nel corso di un dato periodo di tempo».

<sup>248</sup> La relazione tecnica preliminare del 4 giugno 2010 di Arpa riteneva che lo Stabilimento Ilva – e in particolare la cockeria – sapere stato in via pressoché esclusiva (al 99%) il responsabile delle emissioni di quantitativi di benzo(a)pirene superiore ai valori obiettivo.

<sup>249</sup> D.lgs. 13 agosto 2010, n. 155 Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (pubblicato nella GU 15 settembre 2010, n. 216, S.O.).



In tal modo, la norma statale consentiva alla Società Ilva la possibilità di dare prosecuzione all'attività senza dover incorre negli effetti paralizzanti dell'iniziativa del Comune, anche ove non avesse avuto modo di adeguare (e, di fatto, non lo aveva nel ristretto termine assegnato) i propri sistemi di abbattimento delle emissioni.

In questo quadro, si inserisce la decisione del legislatore regionale di predisporre a sua volta uno strumento normativo per definire un diverso bilanciamento tra il valore costituzionale della produzione e quello della salute. In un'ottica precauzionale, il legislatore ritiene opportuna, a fronte del superamento dei livelli di "guardia" relativi ad un agente cancerogeno come il benzo(a)pirene, l'imposizione, senza differimenti temporali, del rispetto degli standard internazionali più cautelativi indicati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità<sup>250</sup>.

L'intenzione del legislatore si traduce nella legge regionale 28 febbraio 2011, n. 3 recante "Misure urgenti per il contenimento dei livelli di benzo(a)pirene", nella quale riconosce alla tutela della salubrità ambientale "valore prioritario" che deve servire da criterio guida nella selezione degli strumenti di tutela per evitare il pericolo di danni gravi alla salute umana.

La tutela della qualità dell'aria acquisisce dunque una priorità per la definizione dell'equilibrio nel bilanciamento tra interessi protetti.

Il tipo di bilanciamento scelto dal legislatore ha carattere elastico perché non si prevede un termine predeterminato per la riconduzione delle emissioni ai valori di legge<sup>251</sup>, né tantomeno si introduce un autonomo sistema sanzionatorio.

L'art. 3 della legge cit. infatti non riconosce alla Regione il potere di inibire immediatamente l'attività industriale nelle aree in cui venga accertato il superamento del valore medio su base annuale di 1 nanogrammo di benzo(a)pirene.

In tal caso, ammesso che al superamento si accompagni anche "*un pericolo di danno grave per la salute*" (che viene indicato quale presupposto senza però precisare a quale organo ne sia demandato l'accertamento) gli interventi necessari per intervenire sulla sorgente industriale (approccio preventivo) vengono discrezionalmente definiti dall'Amministrazione regionale mediante l'elaborazione di un piano di risanamento (che è lo strumento scelto per modulare le esigenze della produzione con quelle della tutela della salute).

Nell'alveo delle iniziative adottate in attuazione della legislazione regionale per garantire la tutela della salute rispetto ai rischi dovuti alla presenza in atmosfera di quantitativi di sostanze inquinanti in concentrazioni, si inserisce il documento "Piano contenente le prime misure di intervento per il risanamento della qualità dell'aria nel quartiere Tamburi (Ta) per gli inquinanti PM10 e benzo(a)pirene ai sensi del

---

<sup>250</sup> Nelle more del perfezionamento del procedimento legislativo che ha condotto alla disciplina sul benzo(a)pirene, la Regione Puglia approvava il protocollo di intesa integrativo con Arpa Puglia per potenziare la rete di monitoraggio dell'aria a Taranto, con riferimento al B(A)P e agli IPA (v. delibera Giunta Regionale 9 settembre 2010, n. 1976 – pubblicata sul BURP n. 147 del 21 settembre 2010).

<sup>251</sup> Nell'art. 3, comma 1, si fa riferimento alla nozione alquanto indeterminata di "nel più breve tempo possibile" senza però indicare quali parametri fare riferimento per definire l'orizzonte temporale in cui eseguire gli interventi di risanamento.

D.lgs.155/2010 art. 9 comma 1 e comma 2” (che la Giunta Regionale ha approvato con deliberazione di Giunta Regionale n. 1944 del 2/10/2012 (Burp n. 147 del 10/10/2012).

Il contenuto del Piano conferma il tipo di approccio al bilanciamento sopra delineato che si traduce nella predisposizione di strumenti di prevenzione non immediatamente cogenti ma che dovrebbero comunque indirizzare i comportamenti dei soggetti interessati: il piano dispone infatti che l’Arpa segnali alle aziende sottoposte al regime AIA ubicate nell’area di Taranto l’arrivo di giornate con venti forti (c.d. “windy days”) con quarantotto ore di anticipo le stesse affinché abbiano il tempo necessario ad adottare le misure opportune per contenere il rischio di diffusione delle polveri dovuti all’azione degli agenti atmosferici.

### 6.1.3 *La tutela della salute attraverso la VDS (valutazione del danno sanitario)*

L’emergenza sanitaria causata dall’inquinamento industriale dell’Ilva ha una natura bicefala perché se, da una parte, all’interno di sé contiene un forza distruttrice che comprime beni di primario rilievo costituzionale (in primis, l’ambiente e la salute), dall’altra, è in grado invece di esercitare anche una potente forza creatrice sulla definizione di nuovi istituti giuridici e sull’assetto degli equilibri tra i diversi livelli di governo.

In altri termini, l’emergenza costringe gli attori istituzionali a predisporre soluzioni innovative rispetto all’esigenza di colmare le lacune dell’ordinamento che essa stessa mette in evidenza.

L’introduzione della Valutazione del danno sanitario (VDS) si rivela un chiaro esempio della capacità della situazione emergenziale di attivare la ricerca di nuovi strumenti giuridici per il bilanciamento degli interessi.

La VDS viene infatti costruita prima dal legislatore regionale e poi da quello statale al fine di includere all’interno delle valutazioni ambientali (ed in particolare dell’autorizzazione ambientale integrata) anche la considerazione del profilo sanitario che in precedenza non era invece contemplato come autonomo oggetto di studio (nella VIA e nell’AIA ci sono riferimenti alla salute anche se indiretti).

La vicenda relativa introduzione da parte della Regione Puglia della valutazione di impatto sanitario contiene in sé molti degli elementi che caratterizzano la dialettica che si instaura tra i vari livelli della legislazione intorno al caso Ilva: l’esigenza di rispondere nell’immediato ad un’emergenza sanitaria; l’iniziativa da parte di una delle due funzioni legislative che autonomamente definisce il tipo di bilanciamento che ritiene più opportuno; la risposta dell’altro legislatore che tenta di ripristinare l’assetto *quo ante* ovvero di definirne un nuovo in cui far emergere la propria visione dell’equilibrio tra gli interessi costituzionali coinvolti; la rilevanza della scienza nella definizione del punto di equilibrio.

La legge regionale 24 luglio 2012 n. 21 del 2012, rubricata “Norme a tutela della salute, dell’ambiente e del territorio sulle emissioni industriali inquinanti per le aree pugliesi già dichiarate a elevato rischio ambientale”, che introduce per la prima volta la

valutazione del danno sanitario, si colloca nello stesso contesto emergenziale che ha dato origine alla normativa in materia di riduzione delle emissioni di diossina/furani e benzo(a)pirene<sup>252</sup>.

L'esigenza di tutela a cui il legislatore pugliese intendeva dare risposta era dunque quella di predisporre uno strumento giuridico per scongiurare il verificarsi di "un pericolo grave, immediato o differito", in grado di ledere i beni costituzionali della salute umana e del territorio regionale dovuto alle emissioni inquinanti degli impianti dei maggiori poli industriali della Regione.

La tutela della salute veniva resa ancora più urgente dal contesto fattuale in cui si inseriva l'azione del legislatore, infatti: da un lato, era in corso il procedimento di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata all'Ilva nel 2011 (iniziato a marzo del 2012), e, dall'altro, la magistratura tarantina a seguito dell'incidente probatorio (anch'esso del marzo 2012) disponeva il sequestro dell'area a caldo dello Stabilimento (nel luglio 2012).

Per raggiungere l'obiettivo di garantire la salubrità ambientale però il legislatore doveva necessariamente introdurre uno strumento *ex novo*, dal momento che, nell'ordinamento italiano all'epoca vigente, non esisteva ancora né uno specifico obbligo di effettuare una valutazione degli effetti sulla salute di determinate attività inquinanti, né tanto meno la relativa metodologia applicativa.

La novità non era però la sola caratteristica che tale strumento avrebbe dovuto presentare, in quanto ad esso si richiedeva di assolvere sia alla funzione di far acquisire le opportune conoscenze scientifiche, sia a quella di tradurre gli esiti delle indagini svolte in effetti giuridici vincolanti sugli interessati.

#### 6.1.3.1. *Valutazione del danno sanitario e valutazione di impatto sanitario*

È all'interno di queste coordinate che vede l'origine l'istituto della valutazione del danno sanitario che il legislatore regionale concepisce come istituto per accertare l'esistenza di criticità dal punto di vista sanitario dovute all'attività di alcune specifiche categorie di impianti installati in altrettanto determinate aree geografiche.

La valutazione è stata, infatti, progettata in funzione della tutela della salute per quelle aree maggiormente sottoposte a stress ambientali come le aree "ad elevato rischio ambientale" di Brindisi e Taranto e le aree incluse nel perimetro di un sito di interesse nazionale (SIN) per la bonifica, in cui operano attività industriali ricadenti nel regime autorizzatorio dell'AIA. La selezione del *target* dei soggetti da sottoporre a

---

<sup>252</sup> Per un inquadramento delle questioni problematiche a cui ha dato luogo la disciplina regionale pugliese in materia di valutazione del danno sanitario, si rinvia a: M. TAGLIAFERRO, *Il caso ILVA di Taranto e la legge regionale pugliese n.21/2012 in materia di Valutazione del danno sanitario (vds): i primi spunti critici sul "pionieristico" intervento normativo a contrasto delle emissioni industriali inquinanti in Ambiente e sviluppo*, 2013,1, 23. M. TAGLIAFERRO, *Linee guida per la valutazione del danno sanitario e caso Ilva: ubi Ilva vds cessat!* In *Ambiente&sviluppo*, 2013, 10, 834 M. TAGLIAFERRO, *La VDS a metà del guado: tra politica legislativa ambientale, statale e regionale in Ambiente&sviluppo*, 2013, 7, 648.

valutazione rende chiaramente manifesto come sia stata l'emergenza di un singolo caso (per quanto di forte rilevanza) a guidare l'iniziativa del legislatore.

La valutazione del danno sanitario può essere posta in relazione con un altro istituto affine per obiettivi cioè quello della valutazione di impatto sanitario<sup>253</sup> che consiste nella stima degli effetti di una specifica azione sulla salute di una ben definita popolazione di progetti, programmi e decisioni politiche e, per definizione, prima della realizzazione di tali progetti, programmi o decisioni politiche al fine di procurare informazioni per formare ed orientare l'autorità decidente. Anche la VIS, al marzo 2012, non era stata ancora oggetto di una specifica disciplina normativa<sup>254</sup>, mentre lo è stata

---

<sup>253</sup> A livello internazionale la VIS viene definita come «combinazione di procedure, metodi e strumenti con i quali si possono stimare gli effetti potenziali sulla salute di una popolazione di una politica, pia o progetto e la distribuzione di tali effetti all'interno della popolazione» (v. European Centre for Health Policy WHO Regional office for Europe, *Health Impact assessment: main concepts and suggested approach*, Gonthenburg consensus paper, 1999. Sulla base di quanto afferma la letteratura scientifica, non esiste un modello unico e standardizzato di VIS (esiste la VIS prospettiva, quella simultanea e, infine, quella di accompagnamento); inoltre, la VIS utilizza gli strumenti di settori diversi (epidemiologia, tossicologia, sociologia, psicologia, ecc.) e si compone almeno di quattro fasi: 1) *screening* (valutazione dell'opportunità di intraprendere una VIS), 2) *scoping* (decidere come intraprendere una VIS), 3) *assessment* (identificazione e considerazione di come l'oggetto della VIS possa incidere sulla salute e sull'equità sociale), 4) *developing recommendations* (indicazioni di eventuali modifiche dell'oggetto della VIS in funzione delle risultanze delle valutazioni effettuate). In letteratura, cfr.: *ex multis*, ARPA EMILIA-ROMAGNA, *La valutazione di impatto sulla salute – uno strumento a supporto delle decisioni*, in *Quaderni di Monitor*, 2010; F. FORASTIERE, C. BADALONI, K. DE HOOGH, *Health impact assessment of waste management facilities in three European countries*, *Environmental Health: a global access*, in *Science Source*, 10 ss., 2011; BR. RAJOTTE, CL. ROSS, C. EKECHI, V. CADET, *Health in All Policies: addressing the legal and policy foundations of Health Impact assessment*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 39 suppl., 1 ss., 2011.

<sup>254</sup> Sul punto v. anche F. BIANCHI, *Valutazione di impatto sanitario*, in *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, a cura di A. BUONFRATE, UTET, 2008, 59, secondo cui « in Italia non c'è alcuna legislazione che prevede la VIS a livello nazionale, regionale o locale. Tuttavia c'è una crescente attenzione e sono state realizzate alcune esperienze, tra le quali si segnalano quelle per la valutazione di inceneritori di rifiuti urbani richieste dalla Provincia di Firenze e dal Comune di Forlì ». (AA.VV., *Riduzione di disuguaglianze e approccio di genere nelle politiche per la salute*, Atti di un seminario tenutosi a Roma il 7 dicembre 2007 presso il Ministero della Salute, laddove si afferma che « per la VIS non sussiste, in generale, un chiaro obbligo di legge »). Infatti, in nessuna delle norme che individuano i contenuti dei requisiti delle istanze dei proponenti nei procedimenti di VIA e AIA vi è una disposizione che stabilisca espressamente che all'istanza debba essere allegata la VIS. Pertanto, occorre verificare se sia possibile ricavare tale obbligo e/o facoltà per via di interpretazione sistematica. Nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, i termini salute, sanità o loro derivati sono utilizzati nelle seguenti norme sulle valutazioni ambientali. E in particolare: a) l'art. 4, co. 4, lett. b); b) l'art. 5, co. 1, lett. i-ter); c) l'art. 28; d) l'art. 29-quater, co. 5 e 7; e) l'art. 29-decies, co. 10. Dalle disposizioni in tema di VIA e di AIA richiamate tuttavia non deriva un'indicazione precisa nel senso di un obbligo o, comunque, di una facoltà per l'amministrazione di ordinare al soggetto proponente l'esecuzione di una VIS. Nel dettaglio: sub a) e b) – i primi due articoli sembrano voler ricordare esclusivamente il forte legame tra tutela ambientale e tutela della salute o, meglio, la finalizzazione della prima alla seconda; sub c) – dalla lettura *a contrario* dell'art. 28, co. 1-bis, si ricava soltanto che, all'interno del procedimento di valutazione di impatto ambientale, devono essere attentamente valutate le ripercussioni negative che il progetto può avere sulla salute pubblica; sub d) ed e) – l'art. 29-quater ricorda che nell'ambito della Conferenza di servizi convocata ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale è necessario acquisire le prescrizioni del Sindaco di cui agli artt. 216 e 217 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) e che, nel caso di circostanze intervenute successivamente al rilascio dell'autorizzazione, il sindaco, qualora lo ritenga necessario, può chiedere all'autorità competente di verificare la necessità di riesaminare l'autorizzazione stessa nell'interesse della salute pubblica. Il successivo art. 29-decies, co. 10, stabilisce,

soltanto, in un secondo momento, per l'intervento di alcuni legislatori regionali e poi da ultimo anche per quello dello stesso legislatore nazionale<sup>255</sup>.

Tra l'istituto della VIS e quello della VDS risulta evidente la sussistenza di un denominatore comune rappresentato dal fatto che entrambi rispondono all'esigenza di valutare gli effetti sulla salute all'interno delle ordinarie procedure di valutazione che tali aspetti non prendono in adeguata considerazione, ma con la differenza che la valutazione del danno si riferisce all'attività emissiva di impianti che sono stati già realizzati (ciò peraltro spiega anche la ragione per cui l'una è riferita alla VIA e l'altra all'AIA).

Così come definita dal legislatore pugliese, la valutazione del danno sanitario consiste nella elaborazione di un apposito rapporto finalizzato a determinare l'esistenza o meno di criticità sanitarie.

L'esito del rapporto, la cui redazione avviene con cadenza almeno annuale da parte degli organi tecnici dell'amministrazione regionale preposti alla tutela della salute<sup>256</sup>, viene poi utilizzato quale strumento per definire l'equilibrio nel bilanciamento tra gli interessi coinvolti.

In presenza di criticità il rapporto costituisce il presupposto per l'attivazione di poteri conformativi dell'attività industriale da parte della Regione e dell'Autorità sanitaria. Al soggetto interessato viene richiesta la presentazione di un apposito piano di risanamento che consenta di ricondurre entro i livelli consentiti le emissioni inquinanti

---

poi, che, in caso di pericolo o di danno per la salute generato dall'inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie, il Sindaco può assumere le misure previste dall'art. 217 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265.

<sup>255</sup> Il riferimento è alla recente modifica all'art. 26 del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 da parte della legge di stabilità 2015 (v. in particolare l'art. 9, comma 1, L. 28 dicembre 2015, n. 221) che ha inserito il comma 5 bis ha previsto l'obbligo del proponente di predisporre una valutazione di impatto sanitario in relazione ai progetti di cui al punto 1) dell'allegato II alla presente parte e i progetti riguardanti le centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, di cui al punto 2) del medesimo allegato II. La redazione del documento deve avvenire in conformità alle linee guida che l'Istituto superiore di sanità ha pubblicato nel febbraio 2016 con il titolo "Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA).

<sup>256</sup> L'art. 2 comma 1 l.r. 24 luglio 2012 demanda le funzioni istruttorie per l'elaborazione del rapporto VDS all'Agenzia regionale dei servizi sanitari (AReS), all'Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente (Arpa) e all'Azienda sanitaria locale (Asl) competente per il territorio (e cioè alle Asl di Brindisi e Taranto). È peraltro da segnalare che le attività di indagine delegate agli organi tecnici non sempre si concludono con la redazione del rapporto VDS entro il termine di legge con la conseguenza di rendere più problematica la definizione dei procedimenti di valutazione ambientale integrata. La maggior parte della giurisprudenza che si è occupata della VDS (invero le pronunce sono un numero estremamente ristretto introno alla decina e hanno riguardato soprattutto il caso pugliese) ha affrontato proprio il tema del ritardo dell'Amministrazione nella redazione del rapporto di VDS sottolineando come tale strumento sia indispensabile per il completamento della procedura di valutazione. E, infatti, la giurisprudenza nel riconoscere che la violazione dell'obbligo di redigere tempestivamente la VDS consente al TAR di ordinare all'Amministrazione di provvedere afferma anche il gestore non ha soltanto la facoltà ma anzi il dovere di agire in giudizio per contestare l'inadempimento perché altrimenti si verrebbe a pregiudicare l'equilibrio del bilanciamento tra interessi costituzionali definito dalla legislazione pugliese (in proposito, v. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza 21 maggio 2015, n. 1704; sentenza 11 maggio 2015, n. 1484; ordinanza 6 novembre 2015, n.558; sentenza, 12 dicembre 2014 n.3074; sentenza 2 dicembre 2014, n.3032; ordinanza 5 giugno 2014, n.290; ordinanza, 22 maggio 2014, n.261)

(v. art. 6). L'eventuale inosservanza dell'obbligo di predisporre il piano oppure l'incapacità delle soluzioni tecniche individuate a raggiungere gli obiettivi di risanamento consentono all'Autorità sanitaria (non meglio precisata) di sospendere l'esercizio dell'impianto.

L'Amministrazione, sulla base della valutazione del solo profilo sanitario, può dunque giudicare discrezionalmente della compatibilità dell'attività industriale senza l'obbligo di coinvolgere le altre amministrazioni preposte alla tutela degli altri interessi che vengono in gioco. L'autonomia del processo decisionale dell'Autorità sanitaria risulta dimostrata infatti dalla circostanza che il potere di sospensione non è fatto dipendere dall'esito delle valutazioni espresse in sede di autorizzazione integrata ambientale, che vengono dunque considerate seguire un binario parallelo non interferente con il potere dell'amministrazione regionale (v. art. 6, comma 6).

Per le conseguenze che produce sull'assetto del bilanciamento, acquisisce chiaramente centrale importanza il momento della definizione sul piano tecnico della metodologia da applicare agli studi preliminari e al rapporto di danno sanitario.

Il legislatore pugliese, sotto questo profilo, ha completato la disciplina sulla valutazione del danno sanitario con un apposito regolamento di esecuzione contenuto in linee guida approvate nell'ottobre 2012<sup>257</sup>.

L'urgenza che ha dettato l'iniziativa del legislatore, tuttavia, ha compromesso la possibilità di procedere all'elaborazione di linee guida metodologiche basate su nozioni scientifiche chiaramente individuate che consentano di ottenere un grado di determinatezza nelle indagini sufficiente a restituire dati scientificamente attendibili; attendibilità scientifica da cui può dipendere anche la legittimità della decisione in ordine alla individuazione delle criticità ambientali e ai rimedi eventualmente da attivare.

Il modello di VDS, infatti, non precisa in modo analitico i criteri sulla base dei quali effettuare la comparazione dello stato di qualità ambientale e lo stato di qualità sanitario al fine di verificare la sussistenza di criticità che richiedano un approfondimento di indagine: a fronte dell'individuazione di un set di sostanze inquinanti (la cui selezione è rimessa alla competenza dell'ARPA) di cui occorre valutare gli effetti sulla salute della popolazione, il regolamento rimane indeterminato, da un lato, nell'indicazione delle modalità da utilizzare per descrivere lo stato di salute della popolazione (non si precisa se gli indicatori a cui occorre riferirsi siano quelli di studi epidemiologici oppure della letteratura scientifica), e dall'altro, non indica neanche una definizione di "criticità" o di "danno sanitario". Concetti quest'ultimi che rappresentano invece una delle chiavi di volta del sistema di valutazione qui in esame in quanto è la stessa sussistenza della criticità che, a valle di un successivo approfondimento d'indagine, può portare all'accertamento anche del danno alla salute della popolazione.

---

<sup>257</sup> Regolamento regionale Puglia 3 ottobre 2012, n. 24 "Linee guida per l'attuazione della legge regionale 24 luglio 2012, n. 21 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" (Pubblicato nel B.U. Puglia 5 ottobre 2012, n. 145).

La VDS pugliese, infatti, si basa sull'applicazione di funzioni di concentrazione-risposta specifiche in relazione ad un set di inquinanti definito da Arpa i cui risultati vengono valutati sotto il profilo della concordanza con gli esiti degli studi epidemiologici (di cui però non sono chiarite le modalità di redazione e che comunque fanno riferimento a stime modellistiche che trascurano i dati effettivamente misurati)<sup>258</sup>.

L'indeterminatezza (in alcuni casi addirittura l'indeterminabilità) della metodologia che deriva dal non avere adeguatamente precisato sul piano tecnico alcuni elementi necessari alla valutazione può pregiudicare la definizione di un ragionevole equilibrio tra gli interessi, perché restituisce risultati che non sono in grado – entro comunque i limiti di sostanziale incertezza del sapere scientifico – di costituire un quadro conoscitivo completo come invece ci sarebbe dovuto attendere considerata la rilevanza degli effetti derivanti dall'applicazione degli esiti del rapporto di VDS.

Un esito negativo della VDS (inteso come accertamento della sussistenza del danno sanitario), infatti, avrebbe potuto portare l'Autorità sanitaria a imporre l'interruzione dell'attività emissiva, e avrebbe legittimato la Regione a richiedere, con riferimento allo stabilimento Ilva, l'attivazione della procedura di riesame dall'AIA.

#### *6.1.3.2 Il problema della competenza del legislatore regionale a introdurre la VDS*

Per come è stato costruito l'assetto regolatorio della valutazione del danno sanitario, l'intervento del legislatore regionale appare, tuttavia, invadere le competenze statali in tema di tutela dell'ambiente e di tutela della salute, in quanto introduce regole parzialmente diverse da quelle indicate dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per la tutela degli interessi sanitari nei procedimenti di AIA di competenza statale, ponendosi inoltre in potenziale contrasto anche con i principi di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

L'esame del tema del rispetto del riparto costituzionale delle competenze legislative si rivela utile per verificare in maggiore dettaglio le modalità con cui il legislatore regionale ha inteso definire mezzi nuovi per operare il bilanciamento tra ambiente, salute e occupazione.

Da un primo angolo visuale, i dubbi di legittimità costituzionale della l.r. n. 21 del 2012 sembrano emergere con riferimento alla circostanza che le norme nazionali sulla VIA e sull'AIA costituiscono attuazione di direttive europee (sia sul procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale, Direttiva 2011/92/UE; sia sulle procedure sulla

---

<sup>258</sup> Su questo profilo, si rimanda, in particolare, al contributo di M. TAGLIAFERRO, *Linee guida per la valutazione del danno sanitario e caso Ilva: ubi Ilva vds cessat!*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2013, 10, 833 ss., in cui l'Autore sottolinea come il successivo regolamento ministeriale 23 marzo 2013 abbia invece definito criteri metodologici maggiormente determinati che consentono di svolgere una VDS più idonea allo scopo di valutare l'effettiva sussistenza di rischi per la salute umana. Di significativo rilievo si presenta l'introduzione nel regolamento della definizione di "danno sanitario" inteso in termini di "cambiamento dell'attuale o futura prevalenza/incidenza nella comunità dei soli effetti sanitari indesiderati connessi all'esercizio di un impianto, intesi come i soli effetti che causano, promuovono, facilitano o esasperano un'anormalità strutturale o funzionale capace di compromettere il benessere psicofisico degli individui, di indurre patologie disabilitanti o di provocare decessi prematuri".

prevenzione e le riduzione dell'inquinamento, 2008/1/CE – così come modificata e coordinata nella direttiva 2010/75/UE).

Tali direttive fissano in termini chiari e non derogabili le modalità con le quali possono essere effettuate le valutazioni ambientali ed emanate le autorizzazioni integrate ambientali per consentire l'esercizio degli impianti industriali. L'inserimento di ulteriori procedure a livello di legislazione regionale, risulterebbe quindi incompatibile anche con i principi fissati nel diritto comunitario.

Da un secondo punto di vista, il dubbio di incostituzionalità della l.r. n. 21 del 2012 deriva dall'aver violato la competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente [ex art. 117, co. 2, lett. s), della Costituzione], introducendo delle regole diverse da quelle indicate dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in tema di modalità di tutela degli interessi sanitari nei procedimenti di AIA.

In base a tale principio, quindi, la potestà legislativa di allocazione di tutte le funzioni amministrative in materia di ambiente sarebbe da ritenere riservata allo Stato, per cui le Regioni non potrebbero né allocarle diversamente, né crearne altre, non previste dalla normativa nazionale (quanto meno nei procedimenti AIA di competenza statale).

Proprio su quest'ultimo profilo, la sentenza della Corte Costituzionale, 28 maggio 2014, n. 141, che – proprio in tema di emissioni – ha dichiarato illegittima una norma della Regione Campania che stabiliva che per l'ottenimento e il mantenimento dell'AIA tutti gli impianti termoelettrici realizzati in Regione dovevano essere dotati di un sistema di monitoraggio dello stato della qualità dell'aria, attraverso la collocazione permanente di centraline per il rilevamento dell'inquinamento atmosferico. La Corte ha ritenuto che «la norma impugnata, mancando di distinguere, tra i progetti soggetti ad AIA, quelli di competenza regionale da quelli di competenza statale, impone anche a quest'ultimi la dotazione del sistema di monitoraggio dell'aria, quale condizione per ottenere – o comunque mantenere – l'autorizzazione all'esercizio, con conseguente invasione, appunto, nella competenza statale in materia»<sup>259</sup>.

Inoltre, la scelta di bilanciamento effettuata dal legislatore regionale con la l.r. n. 21 del 2012 non pare rispettosa del principio costituzionale per cui «la competenza

---

<sup>259</sup> In proposito, si è ritenuto che «*nulla questio* circa l'efficacia della VDS nel contesto delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, laddove dovrebbe essere scontata la coerenza di queste con il rapporto VDS ed il documento di non aggravio degli impatti sanitari da inquinamento ambientale, non fosse altro perché redatti dai medesimi soggetti. Ampi squarci si aprono invece nel coordinamento tra la legge regionale e le procedure autorizzative di competenza statale. [...]. Ne deriverebbe un inevitabile conflitto tra due sistemi di competenze, statale e regionale, tanto in materia ambientale (rientrante nelle materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) quanto in tema di tutela della salute (rientrante tra quelle oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.) per il quale non è peregrino ipotizzare fin da ora il fondato rischio di una questione di legittimità costituzionale pro-mossa in via d'azione o principale dal Governo ai sensi dell'art. 127, comma 1, Cost., cioè promossa direttamente dal Governo quando ritenga che una legge regionale eccede la competenza della Regione» (M. TAGLIAFERRO, *Il caso Ilva di Taranto e la L.R. Puglia n. 21/2012 in materia di Valutazione del Danno Sanitario: primi spunti critici*, in *Ambiente&Sviluppo*, 1/2013, pag. 29).



statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "limite" all'esercizio delle competenze regionali» (cfr. sentenza 22 luglio 2009, n. 225 e sentenza 23 luglio 2009, n. 234), e, pertanto, le regioni non possono derogare la disciplina dettata in relazione ai procedimenti di VIA e di AIA da parte del legislatore statale, in attuazione delle direttive comunitarie (cfr., tra le tante, sentenze 26 febbraio 2010, n. 67; 8 aprile 2010, n. 127; 28 maggio 2010, n. 186 e 22 luglio 2011, n. 227; v. anche i precedenti di cui alle sentenze 18 giugno 2008, n. 214 e 5 marzo 2009, n. 61).

#### *6.1.3.3 segue: richiamo della giurisprudenza della Corte costituzionale*

In particolare, la Corte costituzionale ha, nel tempo, stabilito che:

– spetta «certamente allo Stato il potere di dettare standard di protezione uniformi valori su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo dalle Regioni» (Corte Costituzionale, 28 giugno 2006, n. 246);

– le regioni «nell'esercizio di proprie competenze, possono perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (sentenza n. 246 del 2006; sentenza n. 182 del 2006). Tuttavia, il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente (sentenza n. 431 del 2007)» (Corte Costituzionale, 9 giugno 2008, n. 214);

– le regioni devono, comunque, sempre verificare se la disciplina nazionale a cui intendono derogare non sia, invece, il punto di equilibrio ultimo e imm modificabile tra l'interesse alla tutela dell'ambiente e gli altri interessi confliggenti (Corte costituzionale, 7 ottobre 2003, n. 307) e, in ogni caso, non possono eccedere nell'esercizio di tali competenze proprio perché «spetta [...] alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente [e] una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia (sentenza n. 246 del 2006; sentenza n. 307 del 2003)» (Corte costituzionale, 9 giugno 2008, n. 214). Applicando i suesposti principi al caso di specie è evidente come la l.r. n. 21 del 2012 muti inevitabilmente l'equilibrio individuato dal legislatore nazionale fra i vari interessi in gioco nella materia ambientale e come, quindi, non sia in linea con l'art. 117, co. 2, lett. s) della Costituzione.

In tal modo, infatti, la l.r. n. 21 del 2012 altera l'assetto del riparto delle funzioni tra gli organi deputati al bilanciamento tra valori costituzionali in base alla legislazione nazionale, perché:

[1] sostituisce l'organo competente a manifestare le esigenze di tutela della salute pubblica nelle procedura di AIA di competenza statale – la Regione in sostituzione del Sindaco – previsto dall'art. 29-quater del d.lgs. n. 152 del 2006, laddove si stabilisce che

*«in presenza di circostanze intervenute successivamente al rilascio dell'autorizzazione di cui al presente titolo, il Sindaco, qualora lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica, può chiedere all'autorità competente di verificare la necessità di riesaminare l'autorizzazione rilasciata, ai sensi dell'art. 29-octies»;*

[2] sposta la competenza a modificare le condizioni di un'AIA di competenza statale per la protezione di esigenze di tutela della salute pubblica dallo Stato alla Regione, senza, peraltro, l'apertura del procedimento di riesame dell'autorizzazione (così come previsto, invece, dall'appena citato art. 29-quater del d.lgs. 152 del 2006). La Regione Puglia, cioè, ha accentrato su di sé non solo il potere di decidere sull'opportunità di far modificare le condizioni di un'AIA di competenza statale, ma anche quello di imporre tali modifiche al di fuori del procedimento di riesame di competenza statale;

[3] sostituisce l'organo competente ad attivare eventuali misure sanzionatorie nelle procedura di AIA di competenza statale – una non meglio precisata Autorità Sanitaria in sostituzione del Sindaco – previsto dall'art. 29-decies del d.lgs. n. 152 del 2006, laddove si stabilisce 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'articolo 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265»<sup>260</sup>.

#### *6.1.3.4 segue: l'introduzione della valutazione di danno sanitario da parte del legislatore statale*

Il potenziale conflitto di competenza a dettare una disciplina della VDS anche con riferimento ad impianti sottoposti ad AIA statale di cui si è sopra delineato il perimetro, non è stato però risolto dalla Corte costituzionale ma dall'intervento dello stesso legislatore statale che al fine di regolare le modalità di sottoposizione a VDS dello stabilimento Ilva di Taranto ha esercitato il proprio titolo competenziale in materia di ambiente.

In tal modo, il legislatore centrale ha inciso sull'assetto del bilanciamento degli interessi costituzionali che la disciplina pugliese della VDS aveva delineato, mediante quella che ha tutto l'aspetto di una deliberata (re)azione intesa a neutralizzare gli effetti giuridici delle iniziative del legislatore pugliese.

In altri termini lo Stato si dimostra coerente con l'atteggiamento costantemente tenuto nella vicenda Ilva ovvero quello di provare a spostare l'equilibrio del bilanciamento in favore della considerazione in via prioritaria degli aspetti correlati

---

<sup>260</sup> Su quest'ultimo punto, a conferma dei dubbi di incostituzionalità della normativa pugliese si può richiamare la sentenza della Corte Costituzionale, 12 aprile 2013, n. 67, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una legge regionale che, contrariamente a quanto previsto dal d.lgs. 152 del 2006, aveva attribuito ad un organo regionale un potere sostitutivo. In tale occasione, infatti, la Corte Costituzionale ha dichiarato che «l'attribuzione di un simile potere sostitutivo [...] riguardando una funzione che non compete alla Regione, necessariamente soffre del medesimo vizio di competenza della norma che aveva previsto la funzione».

all'interesse alla continuità produttiva dell'acciaieria (sotto l'aspetto sia economico sia occupazionale). Tale intento risulta manifesto dall'analisi degli interventi normativi che sono stati posti in essere per sostituire alla VDS regionale una VDS nazionale costruita "ad Ilvam" (per quanto sia stata riferita in astratto a tutte i soggetti rientranti nella categoria "stabilimento di interesse strategico nazionale").

La strategia con cui si è giunti alla predisposizione di un diverso modello di VDS si è articolata lungo l'iter che qui di seguito si delinea:

a) l'inserimento nella legge di conversione del decreto legge 3 dicembre 2012 n. 207<sup>261</sup> dell'art. 1-bis "Valutazione del danno sanitario" che, da un lato, ha previsto l'obbligo di eseguire la VDS per gli stabilimenti di "interesse strategico nazionale" (anche se il riferimento è diretto chiaramente all'Ilva all'epoca come adesso il solo stabilimento a cui si stata riconosciuta tale qualifica)<sup>262</sup>, delegando l'espletamento delle attività di redazione del rapporto VDS all'Azienda sanitaria locale e all'Arpa competenti per territorio (v. comma 1); e, dall'altro, stabilito che i criteri metodologici per l'elaborazione del rapporto VDS saranno definiti dal Ministero della Salute con decreto adottato di concerto con il Ministero dell'Ambiente (v. comma 2). La norma delinea dunque un regime di fatto "speciale" per l'Ilva, dal momento che sottrae lo stabilimento all'ambito di applicazione della normativa regionale sulla VDS, mentre altrettanto non si verifica con riferimento agli altri stabilimenti che, pur sottoposti alla disciplina dell'AIA statale, siano tuttavia privi della "massa critica" necessaria a raggiungere la soglia della rilevanza strategica nazionale;

b) il Ministero della Salute ha emanato il d.m. 24 aprile 2013 con cui si sono stati definiti i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di VDS relativo agli stabilimenti di "interesse strategico nazionale". In particolare, si precisa che tra gli obiettivi del rapporto rientra quello di «fornire ulteriori elementi di valutazione per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale per indirizzarla a soluzioni tecniche più efficaci nel ridurre i potenziali esiti sanitari indesiderati»;

c) il d.l. 4 giugno 2013 n. 61<sup>263</sup> ha definito in termini diversi il rapporto tra la valutazione del danno sanitario e l'autorizzazione integrata ambientale che regola l'attività dell'Ilva sancendo che «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». In sostanza, la norma esclude il carattere vincolato della decisione del Ministero dell'ambiente di dare avvio al procedimento per

---

<sup>261</sup> Si tratta del decreto legge con cui il Governo è intervenuto al fine di consentire all'Ilva la prosecuzione dell'attività pur in pendenza di un provvedimento penale di sequestro preventivo dell'area a caldo dello Stabilimento che il GIP di Taranto aveva disposto con privazione della facoltà d'uso.

<sup>262</sup> Ciò avviene attraverso il richiamo al comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 con cui *ex lege* si è riconosciuta la qualifica di "interesse strategico nazionale" allo Stabilimento Ilva di Taranto.

<sup>263</sup> D.L. 4 giugno 2013, n. 61 "Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale" (Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 giugno 2013, n. 129).

il riesame dell'AIA in caso di richiesta in tal senso da parte della Regione sulla scorta degli esiti del rapporto di VDS.

Per comprendere la *ratio* dell'esclusione della obbligatorietà del riesame non è priva di rilievo la circostanza che l'emanazione del decreto legge 4 giugno 2013 n. 61 sia avvenuta a pochissimi giorni di distanza dalla presentazione da parte di ARPA Puglia del primo rapporto di valutazione del danno ambientale relativo allo Stabilimento Ilva, redatto secondo la metodologia regionale<sup>264</sup>, da cui emergevano forti criticità sotto il profilo sanitario dovute all'attività emissiva dell'acciaieria<sup>265</sup>.

Le schematiche considerazioni che precedono dimostrano come l'intervento del legislatore abbia di fatto avuto la conseguenza di sterilizzare la VDS regionale in relazione allo Stabilimento dell'Ilva, con l'effetto di spostare il punto dell'equilibrio tra interessi verso la direzione della tutela del mantenimento dei livelli occupazionali e della continuazione dell'attività produttiva.

In forza del nuovo assetto normativo, come risulta dal combinato disposto dell'art. 1 bis del d.l. n. 207/2012 e dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 61/2013, infatti, gli esiti della valutazione del danno sanitario non hanno più l'effetto (diversamente da quanto continua a prevedere la legge regionale pugliese negli altri casi a cui si applica) di consentire all'amministrazione regionale di sospendere l'attività produttiva né tantomeno quello di rendere obbligatoria la riapertura del riesame dell'AIA.

Posta la rilevanza strategica dell'Ilva il legislatore ha, dunque, ritenuto ragionevole collocare la decisione sulla prosecuzione dell'attività al livello di governo centrale attribuendola all'organo deputato ad attivare la procedura di riesame e cioè al Ministero dell'Ambiente secondo l'ordinario regime; escludendo in questo modo ogni automatismo tra gli esiti degli accertamenti sanitari e le determinazioni in ordine alla sospensione dell'esercizio dell'attività.

Non si può omettere però di considerare che la decisione di non rendere automatico il riesame, quando la Regione lo richieda, pone un problema di coordinamento con quanto contenuto nel decreto che ha approvato il riesame dell'AIA

---

<sup>264</sup> Il documento contenente il rapporto VDS sebbene fosse stato redatto formalmente nel rispetto della metodologia indicata dal legislatore regionale, nella sostanza tuttavia si presentava scientificamente solido perché ARPA aveva compensato la genericità delle linee guida regionali con l'utilizzo delle tecniche di *risk assessment* più avanzate a livello internazionale (il riferimento è alle linee guida elaborate dall'Agenzia per la protezione ambientale degli Stati Uniti (US-EPA))

<sup>265</sup> Per completezza, si deve riferire che l'art. 1, comma 5, d.l. n. 207/2012 ha previsto che il Ministro della Salute debba riferire annualmente al Parlamento sul documento di valutazione del danno sanitario elaborato secondo la metodologia ministeriale. L'ultimo aggiornamento risale alla relazione sul documento di VDS del 31 luglio 2015 presentata dal Ministro Lorenzin in cui si riporta nelle conclusioni – peraltro non particolarmente preoccupanti - che «*l'attuale quadro ambientale di riferimento potrebbe mutare anche drasticamente, determinando un impatto misurabile sulla salute quando, al termine delle procedure previste dall'AIA, nel 2016, tutti gli impianti potranno funzionare, con l'assetto produttivo autorizzato dall'AIA del 26/10/2012*» (v. Relazione sul documento di valutazione del danno sanitario, sullo stato di salute della popolazione coinvolta e sulle misure di cura e prevenzione messe in atto e i loro benefici, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, concernente lo stabilimento Ilva di Taranto" (aggiornata al 31 luglio 2015), atto parlamentare, Camera dei Deputati, doc. CCIV-bis n. 1.

nell'ottobre 2012 dove si riconosceva espressamente che ciò sarebbe comunque dovuto avvenire in caso di esito negativo della VDS.

*6.1.3.5 segue: la soluzione del conflitto di competenza in sede di giudizio amministrativo (TAR Lazio n. 8983/2014)*

L' "esautorazione" subita ha determinato la reazione processuale della Regione Puglia<sup>266</sup> che contestava davanti al TAR Lazio l'illegittimità del regolamento ministeriale, lamentando che l'approvazione della nuova metodologia ministeriale per la VDS era in sostanza pregiudizievole rispetto all'esigenza di tutela della salute umana perché di fatto posticipava (o meglio "congelava") l'applicazione del sistema di tutela dal legislatore regionale per fronteggiare l'emergenza in corso, fino al termine del periodo di 36 mesi concesso all'Ilva per la prosecuzione dell'attività ai sensi del d.l. n. 207/2012.

La sentenza del 13 agosto 2014 n. 8983/2014, con cui il TAR ha respinto l'impugnativa della Regione, si rivela interessante soprattutto perché utilizza il potere di sindacato sulla discrezionalità tecnica<sup>267</sup> delle valutazioni dell'amministrazione come strumento per confermare la ragionevolezza del bilanciamento sotteso alla scelta del legislatore di commissariare la Società Ilva e di far sì che i rapporti di VDS siano disciplinati secondo la metodologia riportata nel decreto ministeriale<sup>268</sup>.

La prospettiva in cui il giudice inserisce le proprie valutazioni è quella di verificare la coerenza delle scelte di metodo definite dal Ministero della Salute rispetto al disegno legislativo che intende consentire la prosecuzione dell'attività industriale dell'Ilva soltanto per un periodo di tempo limitato necessario all'adeguamento ambientale e sanitario degli impianti.

In altri termini, il giudice si deve interrogare se la metodologia ministeriale sia più o meno idonea rispetto a quella proposta dal legislatore regionale a garantire l'equilibrio tra la tutela della salute e dell'ambiente da un lato e la tutela della produzione, dall'altro, nell'intervallo di tempo prima della conclusione del regime amministrativo straordinario.

---

<sup>266</sup> Analogo ricorso è stato presentato da ARPA Puglia che è stato deciso nello stesso senso di quello dell'Amministrazione regionale con sentenza 13 agosto 2014 n. 8982/2014.

<sup>267</sup> Il *decisum* della sentenza appare in linea con il prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa che ritiene ammissibile il sindacato sulle valutazioni tecniche a condizione che non impingano nel merito dell'azione amministrativa. Al di fuori del perimetro delle scelte di merito, il giudice può sottoporre a scrutinio le determinazioni a carattere tecnico dell'amministrazione per verificare se siano stati rispettati i canoni di ragionevolezza tecnica, di congruità scientifica e di rispetto della situazione di fatto (in questi termini, v. Cons. St., Sez. V, 4 febbraio 2015, n. 533). Sull'attività tecnica della pubblica amministrazione si può rinviare agli studi di: V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1967, 134 ss; C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Giuffrè, Milano, 1985; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Cedam, Padova, 1995.

<sup>268</sup> Per un commento, v. D. MONCI, *L'antagonismo tra ambiente salubre e livelli occupazionali: il rapporto di valutazione sul danno sanitario tra norme regionali e nazionali*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, 2/2015, 116 ss.

La risposta che viene data dalla sentenza è fondata su un'attenta disamina delle opzioni metodologiche fatte proprie dal ministero, delle quali il TAR sottolinea la maggiore idoneità come strumento di bilanciamento: consente infatti nel breve orizzonte temporale di riferimento l'acquisizione dei dati più attendibili in quanto oggettivamente misurati<sup>269</sup>.

Per quanto riguarda, infine, il profilo relativo alla legittimità costituzionale dell'adozione del regolamento la sentenza del TAR ha confermato, seppur indirettamente, la fondatezza dei dubbi di validità dell'iniziativa legislativa della Regione Puglia che si sono sopra richiamati<sup>270</sup>.

L'intervento del legislatore appare infatti ragionevole e proporzionato, poiché è evidente l'esigenza che i criteri metodologici utili per la redazione di un rapporto VDS siano quantomeno definiti a livello nazionale (anche se la soluzione ideale sarebbe una loro definizione a livello internazionale); la scientificità della materia trattata, infatti, male si presterebbe ad essere oggetto di interpretazioni diverse, a seconda della visione del singolo legislatore regionale perché potrebbe mettere così in crisi anche il principio di eguaglianza<sup>271</sup>.

Sebbene sia possa ritenere basata su un titolo competenziale non idoneo a sostenerne la legittimità costituzionale, la legge della Regione Puglia n. 21 del 2012 ha avuto comunque il pregio di intercettare un'esigenza di tutela alla quale ha cercato di

---

<sup>269</sup> In questi termini, la sentenza afferma che «*La valutazione di criticità, affidata alla comparazione con indicatori numerici ampiamente referenziati nella letteratura internazionale ed utilizzati in molti paesi industrializzati, può segnalare la necessità di riaprire l'AIA soltanto quando, per specifici contaminanti, il contributo dell'emissione dello stabilimento sulla qualità ambientale sia apprezzabile ed il rischio per la salute ecceda una soglia di accettabilità definita*» (v. TAR Lazio – Roma, 13 agosto 2014, n. 8983).

<sup>270</sup> La Regione Puglia, infatti, aveva dedotto «l'illegittimità del decreto interministeriale impugnato sotto il profilo del contrasto con l'art. 117 Cost. avendo esautorato la competenza regionale in materia con la previsione, peraltro, di una disciplina carente del requisito della generalità ed astrattezza, trovando applicazione unicamente alla fattispecie in esame». Disattendendo tale censura, il Collegio ha, invece, osservato come «il provvedimento impugnato non appare esautorare le funzioni costituzionalmente garantite alle Regioni e ciò non solo perché il decreto interministeriale concerne esclusivamente la individuazione dei criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di valutazione del danno sanitario, ma anche in considerazione del fatto che lo stesso decreto è stato emanato in attuazione della normativa primaria che tutela il ruolo delle Regioni in materia sanitaria e di sicurezza sul lavoro prevedendone il costante coinvolgimento».

<sup>271</sup> Il motivo di tale scelta è stato illustrato nello stesso incipit del decreto, laddove si giustifica la sua emanazione «...considerato che è necessario mettere a disposizione dell'amministrazione strumenti tecnici adeguati e uniformi per poter efficacemente indirizzare le azioni volte a mitigare il rischio sanitario e ambientale...». Il legislatore statale ha, quindi, applicato l'ormai consolidato principio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, per cui è ammessa, anche nei casi di legislazione concorrente, la possibilità dell'assunzione diretta della funzione regolamentare da parte dello Stato quando questa è: *a*) «giustificata, alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stes-sa»; *b*) ovvero quando un determinato «intervento non può non essere uniforme sull'intero territorio nazionale» (v., *ex multis*, Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151). Inoltre, il legislatore nazionale ha sicuramente applicato anche un altro principio costituzionale per cui, in presenza di norme tecniche, ovvero «di prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. "scienze esatte" o dalle arti che ne sono applicazione (come, ad esempio, le prescrizioni che individuano standards qualitativi o metodologie di rilevazione dati e/o di trattamento materiali)» (Corte costituzionale, 10 marzo 1997, n. 61) allo Stato è sempre concesso intervenire al fine di attuare il c.d. «coordinamento tecnico» e creare «omogeneità dei metodi di rilevazione e di elaborazione da adottare». (Corte costituzionale, 27 luglio 1994, n. 356).

dare risposta anticipando soluzioni (l'istituto della VDS) alle quali lo Stato si è dovuto in buona sostanza allineare.

## **6.2 Il bilanciamento da parte degli enti locali (Comune di Taranto, Comune di Statte e Provincia di Taranto): lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente**

Nella ricostruzione delle modalità utilizzate dagli attori istituzionali nella vicenda dell'Ilva per definire l'equilibrio tra le esigenze della continuità produttiva (a tutela del mantenimento dei livelli occupazionali e della libertà di iniziativa economica) e quelle della salute umana e dell'ambiente occorre esaminare anche il ruolo avuto dagli enti locali e in particolare dal Comune di Taranto.

L'indagine sulle singole iniziative viene svolta in ordine cronologico facendo riferimento per ciascun ente separatamente alle pronunce del TAR Lecce che ne hanno valutato la legittimità, al fine di mettere in luce gli aspetti che maggiormente attengono alla tematica del bilanciamento tra valori costituzionali.

L'arco temporale che preso in considerazione è coerente con l'impostazione sin qui seguita dal momento che saranno esaminati gli atti adottati a partire dal 2008 (e cioè da quando sono iniziati ad emergere dati scientifici affidabili sullo stato di contaminazione per le emissioni di inquinanti), anche se, per quanto riguarda il caso del Comune di Taranto, non si potrà non tenere conto delle prime ordinanze emanate anche all'inizio del nuovo millennio.

### *6.2.1 Gli interventi del Comune di Taranto*

Nel caso del Comune di Taranto, la ricerca di un bilanciamento della tutela della salute con gli altri interessi non avviene tanto attraverso l'esercizio delle competenze tipiche attribuite dall'ordinamento quanto piuttosto attraverso l'ordinanza contingibile e urgente<sup>272</sup>, che, in quanto strumento amministrativo avente natura *extra ordinem* (che

---

<sup>272</sup> Sul ruolo delle ordinanze contingibili e urgenti nel diritto dell'ambiente si rinvia a A. ANDRONIO, *Ordinanze contingibili e urgenti*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 233 ss. L'Autore, in particolare, sottolinea come nel settore del diritto dell'ambiente sia più ristretto il margine di manovra concesso all'Amministrazione nella definizione dell'assetto degli interessi mediante l'utilizzo dell'ordinanza contingibile e urgente, in quanto può essere considerata eccezionale solo quella necessità che viene in essere in presenza di politiche ambientali, essendo legata all'ineludibile dinamicità dell'ambiente; legata, cioè, al fatto che le politiche ambientali, pur adeguate in astratto, non possono tenere conto a priori, una volta per tutte, delle situazioni concrete, non potendo prevedere con assoluta certezza gli sviluppi e le criticità a venire. Per altra dottrina, v.: P.CAVALERI, *Diritti fondamentali e ordinanze dei sindaci*, in G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI ( a cura di ), *Studi in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, Jovene, Vol. III, 2009, 939 ss.; R. CAVALLO PERIN, *La tutela dell'ambiente: nuove norme attributive del potere di ordinanza (nota a sent. Corte cost. 30 dicembre 1987 n. 617, Provincia Bolzano e altro c. Presidente consiglio ministri; Corte cost. 28 maggio 1987 n. 201, Regione Friuli Venezia Giulia e altro c. Presidente consiglio ministri)*, in *Foro it.* 1988, I, 3538; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto*

consente maggiore flessibilità nella definizione del contenuto dispositivo tanto da poter anche derogare alla normativa vigente) meglio si attegga a rimedio per il verificarsi di situazioni emergenziali.

Prima di esaminare le singole ordinanze, si può rilevare un elemento comune nella circostanza che sembrano più che altro dirette a inseguire le situazioni che di volta in volta si determinano (su segnalazione dagli enti di controllo), piuttosto che costituire elementi di una strategia complessiva di governo della questione ambientale e sanitaria posta dallo stabilimento siderurgico.

#### 6.2.1.1 *La prima ordinanza contingibile e urgente del 2001*

In ordine cronologico, il primo intervento sindacale si colloca all'inizio del 2001 come risposta alle criticità evidenziate nel rapporto del Presidio Multizonale che riferiva dello stato delle emissioni diffuse e/o convogliate dell'impianto per la produzione del coke (cokeria). In tale rapporto si segnala l'esigenza di ridurre la produzione delle batterie dei forni nn. 3-6 perché incidessero significativamente con il proprio carico inquinante sulla sostenibilità ambientale nell'area circostante lo stabilimento<sup>273</sup>.

In questo contesto, con lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente il Sindaco si propone di conformare l'attività dell'impresa per renderla compatibile con le esigenze di protezione della salute, indicando al soggetto privato gli interventi da porre in essere<sup>274</sup>.

Il contenuto conformativo delle ordinanze che si sono susseguite da gennaio 2001 al giugno 2001 denota la gradualità dell'azione dell'amministrazione comunale: in prima battuta, infatti, si richiede l'esecuzione di interventi di manutenzione per

---

*amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005, 4, 777 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore?*, in *Giur. cost.*, 2011. 2, 1600 ss.; G. FARES, *Ordinanze statali di necessità e urgenza e salvaguardia dell'autonomia regionale: il limite dei principi fondamentali o chiamata in sussidiarietà?*, in *Giur. cost.*, 2006, 2932; R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella "società del rischio"*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, 3356 ss.; R. BIN, *Sulla funzione di indirizzo e coordinamento e sul "valore assoluto" dell'ambiente*, in *Regioni*, 1988, 507; P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Regioni*, 2007, 129; L. BOSCAGLI, *Art. 54 t.u.e.l.: possibili interpretazioni, profili di dubbia costituzionalità*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2, 2010; A. CARAPPELLUCCI, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: la nuova declinazione di un istituto controverso*, in *www.ambientediritto.it*, 2009; L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi d'urgenza*, Milano, Giuffrè, 1953; U. GARGIULO, *I provvedimenti di necessità ed urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1954; G.U. RESCIGNO, *Sviluppi a problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità ed urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza numero 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, 2185 ss. G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità e urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Noviss. Digesto it.*, vol. XII, Torino, 1965, 89 ss.

<sup>273</sup> Nella nota prot. n. 753/00 il dirigente coordinatore del "Presidio Multizonale di Prevenzione" di Taranto metteva in luce l'esigenza di ulteriori interventi migliorativi sugli impianti dell'area cokeria per ridurre le emissioni in atmosfera (sia quelle convogliate sia quelle diffuse) in considerazione dell'inadeguatezza tecnica degli impianti che manifestavano evidenti carenze strutturali dovute al prolungato utilizzo (tal per cui se ne richiedeva la sostituzione).

<sup>274</sup> Nello specifico, si tratta di una serie di ordinanze adottate in un ristretto arco temporale: n. 36 del 6 febbraio 2001, n. 64 del 19 febbraio 2001, 22 maggio 2001 n. 244 e n. 291 del 21 giugno 2001.



consentire la riduzione delle emissioni in modo da non pregiudicare l'attività produttiva, e, soltanto in un secondo momento, a fronte dell'inerzia del privato e della conferma della gravità della situazione ambientale, si impone l'immediata sospensione dell'esercizio delle batterie di forni. Con le ordinanze n. 244 del 21 maggio 2001 e n. 291 dell'11 giugno 2001 prima si dispone e poi si ribadisce la richiesta di interrompere il funzionamento degli impianti<sup>275</sup>.

Contestualmente, si registra anche l'iniziativa della magistratura penale che da parte sua utilizza gli strumenti propri dell'azione penale: le preventive verifiche attraverso gli organi tecnici e la successiva adozione di misure cautelari reali. E, infatti, soltanto a due giorni di distanza dall'ultima ordinanza sindacale che disponeva la sospensione dell'attività delle batterie della cokeria, la Procura invia per verifiche presso l'impianto gli ispettori dello Spesal che redigevano rapporto in cui contestavano carenze strutturali. A ciò seguiva la decisione di far predisporre una perizia tecnica, i cui esiti convincevano la Procura della necessità di disporre il sequestro preventivo dell'area interessata.

Le iniziative parallele, ma congiunte, dell'amministrazione e dalla magistratura indurranno la Società nell'anno seguente alla sostituzione degli impianti obsoleti<sup>276</sup>.

L'illustrazione della vicenda relativa al contenimento delle emissioni delle batterie di forni della cokeria si rivela significativa perché contiene in sé gli elementi che caratterizzano le dinamiche dei pubblici poteri nel tentativo di porre rimedio all'inquinamento prodotto dall'Ilva: *a)* il rilevamento della criticità ambientale da parte di un organo di controllo; *b)* l'inerzia da parte dell'azienda nell'eseguire gli interventi necessari che determina l'iniziativa sindacale; *c)* l'utilizzo da parte del Sindaco dell'ordinanza contingibile e urgente per imporre l'esecuzione degli interventi in termini temporali stringenti, la parallela iniziativa della magistratura (che sottopone a sequestro preventivo le aree interessate).

#### 6.2.1.2 *La seconda ordinanza contingibile e urgente del luglio 2002*

La seconda ordinanza, che qui viene presa in considerazione, risale al 22 luglio 2002 e veniva indirizzata all'Ilva affinché intervenisse sul sistema di irrorazione delle polveri (al fine di impedirne la sospensione aerea) in relazione alla persistenza del fenomeno dello spolveramento rilevata a seguito di un sopralluogo presso lo Stabilimento da parte di un tecnico dell'A.U.S.L. di Taranto<sup>277</sup>.

---

<sup>275</sup> Le due ordinanze con cui l'Amministrazione richiedeva lo spegnimento dei forni della cokeria sono state impugnate dall'Ilva davanti al TAR Lecce con ricorsi che, però, non stati definiti da sentenza, perché il proseguo fattuale della vicenda ha determinato la sopravvenuta carenza di interesse alla loro decisione (il funzionamento delle batterie di forni è stato interrotte e le stesse sono state poi sostituite).

<sup>276</sup> Per una più completa ricostruzione della vicenda (soprattutto il profilo del procedimento penale) v. Tribunale Monocratico di Taranto, sentenza 20 aprile 2007, 408)

<sup>277</sup> Nello specifico, si tratta del provvedimento n. 276 del 22 luglio 2002, redatto su carta intestata del "Dipartimento di Prevenzione Igiene e Sanità Pubblica – U.O. di Taranto – Presidio Testa" che era stato sottoscritto anche da parte del vice Sindaco del Comune di Taranto.

La sentenza con la quale il TAR Lecce<sup>278</sup> si pronuncia sulla legittimità dell'iniziativa comunale affronta alcuni profili che consentono di inquadrare gli elementi che caratterizzano il tipo di sindacato che verrà esercitato anche sulle successive ordinanze: l'accertamento rigoroso della sussistenza delle circostanze di fatto che giustificano l'esercizio del potere di ordinanza; la verifica della sussistenza dei presupposti di urgenza per l'intervento sindacale; e soprattutto l'indagine circa la coesistenza di altri rimedi predisposti dall'ordinamento che consentano di provvedere alla situazione di emergenza con strumenti ordinari<sup>279</sup>.

---

<sup>278</sup> Cfr. TAR Puglia, Lecce, 5 marzo 2004, n. 1706.

<sup>279</sup> In generale, la giurisprudenza riconosce che le ordinanze *extra ordinem* del Sindaco possano essere adottate:

- per la necessità di provvedere in ordine a situazioni di pericolo eccezionali ed imprevedibili, che non possano essere immediatamente eliminate con il ricorso agli altri mezzi offerti dall'ordinamento (cfr. TAR Piemonte - Torino, sez. II, 9 febbraio 2012, n. 172; TAR Lombardia - Milano, sez. IV, 23 gennaio 2012, n. 256; Cons. St., sez. V, 10 febbraio 2010, n. 670; TAR Veneto, 6 aprile 1995, n. 548, in I TAR, 1995, pag. 2318; TAR Valle D'Aosta, 17 giugno 1994, n. 80, in I TAR, 1994; Cons. Stato, Sez. V, 30 marzo 1993, n. 443, in Cons. Stato, 1993, I, 368; TAR Sicilia, Sez. I, Catania, 7 ottobre 1991, n. 689, in Giur. amm. sic., 1991, 620; Cons. Stato, Sez. V, 23 gennaio 1991, n. 63, in II Cons. Stato, 1991, I, 49);
- nel presupposto di una situazione attuale di urgente necessità, tale da richiedere un immediato intervento dell'autorità competente (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 10 aprile 1986, n. 206 e, più di recente, Cons. St., sez. V, 16 febbraio 2010, n. 868; id., n. 6366/07; id., 8 maggio 2007, n. 2109; Cons. St., Sez. IV, n. 4402/04);
- l'intervento non può eccedere le finalità di un momentaneo rimedio alla situazione contingente; pertanto, tale strumento non è utilizzabile per imprimere un assetto definitivo alla situazione che ha dato luogo all'intervento dell'autorità (cfr. TAR Sardegna, 26 giugno 1993, 816, in I TAR, 1993, I, 3496; TAR Sicilia, Sez. I, 4 novembre 1992, 768, in Giur. amm. Sic., 1992, 683; TAR Lombardia, Sez. II, 4 ottobre 1991, 1227, in I TAR, 1991, I, 4254);
- il provvedimento deve evidenziare l'esistenza di un pericolo di danno grave che minaccia l'interesse pubblico da tutelare, nonché contenere una congrua motivazione sulla impossibilità di farvi fronte con altri strumenti (cfr. TAR Veneto, Sez. II, n. 952, in I TAR, pag. 607; Cons. Stato, Sez. V, 23 gennaio 1991, n. 63, in II Cons. Stato, 1991, I, 49; TAR Bologna, Sez. II, 8 maggio 1992, n. 188);
- l'esercizio del potere deve essere preordinato a far fronte a situazioni imprevedibili ed accidentali, di pericolo contingibile ed eccezionale che giustifichino per la loro estrema gravità, l'adozione di misure immediate (TAR Veneto, Sez. II, 14 dicembre 1989, n. 1493);
- nel presupposto della certezza di una situazione di danno o di pericolo reale ed attuale, risultante da inequivoci accertamenti tecnici (TAR Emilia Romagna, 21 maggio 1992, n. 194, in Rass. giur. energia elettrica, 1993, 743). Si precisa ancora che tali ordinanze «si caratterizzano per l'assenza di indicazioni circa le modalità di esercizio del potere, a fronte di situazioni eccezionali di necessità e di urgenza» e che, quindi, per evitare di incorrere in una violazione del principio di legalità, la giurisprudenza costituzionale «si è affrettata ad «ancorare» l'esercizio di tale potere ad una serie di principi che devono guidarne l'utilizzo, quali appunto la necessità e l'urgenza, la durata limitata nel tempo, la motivazione, ovvero la insussistenza di altri poteri per risolvere la questione; su tale ultimo aspetto è ricorrente la massima secondo cui sussiste la potestà del sindaco ai sensi degli artt. 50, co. 5 e 54, co. 2, t.u. enti locali subordinatamente alla sussistenza di una situazione di effettivo e concreto pericolo per l'incolumità pubblica, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva» (Cons. St., sez. V, 12 giugno 2009, n. 3765; cfr. anche Cons. St., ad. plen., 30 luglio 2007, n. 10).

Va poi ricordato che il potere di ordinanza incontra, oltre ai limiti sopra citati (ovvero la presenza dei presupposti per il suo esercizio), precisi limiti procedimentali. Infatti, precisa la giurisprudenza, «l'eccezionalità del potere da esercitare e l'atipicità contenutistica dell'atto da adottare impongono all'Amministrazione una dettagliata indicazione dei motivi che hanno indotto ad emanare un atto

Di particolare interesse si rivela l'ultimo profilo sopra richiamato che riguarda la verifica della necessarietà dell'utilizzo di un rimedio *extra ordinem*, perchè l'ordinamento non consente alternative per garantire la stessa tutela del determinato interesse che si intende proteggere.

Nella fattispecie relativa allo spolveramento, infatti, il giudice amministrativo ha avuto modo di pronunciarsi sul profilo della concorrenza di strumenti diversi per la definizione degli interventi per il risanamento.

La Società Ilva aveva contestato che gli effetti dell'ordinanza sindacale erano stati superati dalla sopravvenienza nel gennaio 2003 dell'intesa tra la stessa Ilva e le amministrazioni; atto in cui si sarebbero state dettate specifiche prescrizioni, in relazione anche alla problematica dello spargimento delle polveri definendo un cronoprogramma delle relative attività, che avrebbe reso non più attuabile quando richiesto dall'Amministrazione comunale.

In altri termini, la regolazione del fenomeno dello spolveramento non avrebbe potuto continuare a trovare sede in un'ordinanza contingibile posto che le parti interessate avevano con l'intesa deciso di ridefinire l'assetto degli interessi in una prospettiva strategica di intervento più complessiva.

Il sindacato da parte del giudice ha penetrato il contenuto specifico sia dell'ordinanza sia dell'intesa arrivando ad escludere la sovrapposizione dei reciproci effetti e dunque la stessa sovrapposizione tra funzioni di tutela che mirano tutte allo stesso fine ma che vengono esercitate da enti diversi (da un lato, il sindaco, dall'altro, l'insieme delle amministrazioni sottoscrivitrici dell'intesa, tra le quali, peraltro, rientrava anche il Comune stesso).

Nel bilanciamento dell'esigenza della tutela in via d'urgenza della salute con quello della programmazione di interventi strutturali di adeguamento degli impianti è stato ritenuto prevalente il primo. Gli interventi richiesti con l'ordinanza sindacale infatti sono stati giudicati proporzionali alla situazione d'emergenza, perché richiedevano al privato di ottimizzare la resa dei sistemi già esistenti. Si trattava in sostanza di interventi che avrebbero richiesto pochi giorni (di qui la congruenza del termine assegnato per adempiere), mentre quelli inseriti nell'intesa si inquadravano invece in una prospettiva di medio lungo periodo: tra l'utilizzo degli esistenti impianti per l'irrogazione delle polveri e la predisposizione di una barriera fisica per impedire l'espansione delle polveri oltre il perimetro dello stabilimento il primo risultava più coerente rispetto alla tempestività richiesta per l'esecuzione dell'intervento a tutela della salute dei cittadini.

---

eccezionale. Né l'urgenza di adottare l'atto può consentire di omettere una adeguata fase istruttoria" (TAR Sardegna – Cagliari, sez. I, 10 febbraio 2012, n. 110).

Per quanto riguarda, infine, la tipologia di sindacato esercitato dal giudice amministrativo in sede di esame delle ordinanze contingibili ed urgenti da qualificare come sindacato debole ab externo (che attiene alla verifica della ragionevolezza e completezza delle indagini di fatto da parte dell'amministrazione) si rinvia per un'analisi recente a: A. GIUSTI, *Discrezionalità tecnica e sindacato del giudice amministrativo*, in *Giur. It.*, 5, 2015, 1211 ss. L'autrice mette in luce come la forma di sindacato sulle ordinanze *extra ordinem* nella sostanza sia rimasto immutato nonostante che il nuovo codice abbia ricompreso tale tipo di atto all'interno della giurisdizione esclusiva e non più in quella di merito come era stato fino al 2010.

### 6.2.1.3 La terza ordinanza contingibile e urgente del giugno 2010

La questione della verifica della sovrapposibilità del rimedio esperito dall'Amministrazione comunale con altri strumenti predisposti dall'ordinamento per la cura dell'interesse ambientale e sanitario caratterizza anche le successive sentenze pronunciate da parte del TAR Lecce: in particolare ci si può riferire a quella nel giudizio relativo all'impugnazione da parte dell'Ilva dell'ordinanza del Sindaco di Taranto del 7 giugno 2010.

Il provvedimento sindacale del 2010 si inserisce nel contesto della situazione emergenziale causata dal rilevamento di valori preoccupanti in atmosfera di benzo(a)pirene. Tale emergenza aveva dato luogo anche all'attivazione della Regione Puglia che ha poi adottato un provvedimento legislativo per il contenimento dei livelli della sostanza inquinante (v. *supra*, par. 6.1.2).

L'intervento sindacale rappresenta la risposta dell'ente comunale ai risultati allarmanti segnalati dalla relazione dell'Arpa pubblicata il 4 giugno 2010 che aveva segnalato la gravità dell'inquinamento dovuto al benzo(a)pirene che aveva superato il limite indicato dal valore obiettivo riportato nella direttiva europea 2004/107CE (e recepito nell'ordinamento interno con il d.lgs. n. 152 del 2007). La *ratio* dell'azione comunale è rintracciabile nell'esigenza di garantire la salute della cittadinanza utilizzando lo strumento dell'ordinanza contingibile perché da un lato vi è l'urgenza di provvedere nell'immediato mentre e dall'altro si ritiene che gli strumenti ordinari non siano in grado di assolvere a tale compito<sup>280</sup>.

Sulla scorta di questi presupposti, il Sindaco ordinava ad Ilva di eseguire una serie di prescrizioni relative all'ammodernamento e adeguamento degli impianti secondo le migliori tecnologie disponibili in linea con quanto aveva già indicato la Commissione IPPC nell'ambito dell'istruttoria in corso per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale<sup>281</sup>.

---

<sup>280</sup> Peraltro, prima dell'adozione dell'ordinanza il Sindaco, in data 24 maggio 2010, aveva presentato un esposto alla Procura della Repubblica di Taranto per chiedere l'avvio delle indagini al fine di accertare i responsabili sul piano penale dell'aumento di patologie oncologiche che era stato riscontrato in alcuni studi scientifici recenti (il registro dei tumori Jonico salentino (2007), lo studio pubblicato dall'Osservatorio epidemiologico regionale (n. marzo-dicembre 2007), lo studio "Analisi statistica dell'incidenza di alcune patologie tumorali nella Provincia di Taranto 1999-2001").

<sup>281</sup> In particolare, come riportato nella sentenza che ha definito il giudizio, «a) di predisporre, nel termine di 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza stessa un piano di ottimizzazione della gestione degli impianti, secondo le migliori tecniche disponibili (BAT), finalizzato alla limitazione/minimizzazione delle ricadute in ambito urbano; 2) di avviare con immediatezza ogni attività finalizzata all'installazione di un sistema di monitoraggio a videocamera delle immissioni diffuse e di quelle convogliate; 3) di avviare con immediatezza ogni attività finalizzata all'installazione di un sistema di monitoraggio ad alta risoluzione temporale lungo il perimetro dello stabilimento (Fence monitoring); 4) di avviare con immediatezza ogni attività finalizzata alla installazione di un monitoraggio in continuo di IPA e BTEX e campionamento polveri sulle macchine cariatriche e sfornatrici, che consentano un prelievo mediato lungo l'intero sviluppo delle batterie».

Nella sostanza, il Sindaco riteneva opportuno imporre alla Società Ilva un'esecuzione anticipata degli interventi il cui contenuto era in corso di definizione in sede di AIA, perché attendere il rilascio dell'autorizzazione veniva ritenuto incompatibile con la necessità di agire nell'immediatezza (è appena il caso di notare che il procedimento per l'AIA – iniziato nel febbraio 2007 – si concluderà soltanto nell'agosto 2011).

Il ritardo dell'amministrazione ministeriale nel definire gli interventi per la prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento veniva dunque a rappresentare la causa giustificativa per l'intervento "suppletivo" dell'amministrazione comunale che inseriva all'interno dello strumento proprio dell'ordinanza i contenuti dell'istruttoria AIA. Altrimenti, si sarebbero venute a disattendere le istanze proprie del principio di precauzione compromettendo la tutela della salute a favore dell'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva.

La decisione del TAR sull'impugnativa presentata dall'Ilva si basa sulla considerazione che la ragionevolezza del bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente protetti nelle controversie in materia ambientale deve essere valutata alla stregua del canone interpretativo dettato dal principio dello sviluppo sostenibile<sup>282</sup>.

Nel concetto di sostenibilità dello sviluppo, infatti, è insito anche il riconoscimento della prioritaria considerazione dei valori ambientali, che deve però conoscere un temperamento equilibrato con le esigenze delle iniziative economiche portate avanti dai privati: richiedere sacrifici non proporzionati al raggiungimento degli obiettivi di tutela potrebbe infatti pregiudicare ingiustificatamente la possibilità di mantenere inalterati i livelli occupazionali.

In tal modo il Tar manifesta un sensibilità particolare per l'aspetto collegato alla necessità di evitare che l'imposizione di adempimenti non richiesti né dalla normativa vigente né dalle contingenze storiche possa compromettere la tutela degli altri interessi (non soltanto riferiti alla dimensione individuale della singola impresa ma anche a quella collettiva della forza lavoro che da essa viene impiegata).

Utilizzando questo canone ermeneutico, il giudice amministrativo annulla l'ordinanza del Sindaco del Comune di Taranto per violazione del principio della gradualità dell'azione amministrativa nel settore ambientale, che impone invece il rispetto di un criterio di proporzionalità nella imposizione degli obblighi rispetto alla accertata situazione di effettivo pericolo.

La determinazione dell'amministrazione comunale, infatti, non aveva adeguatamente tenuto conto che il limite di 1 ng/m<sup>3</sup> per il benzo(a)pirene rappresentava un valore obiettivo per natura avente carattere non immediatamente vincolante (tanto è vero che la stessa direttiva europea ne prevedeva il conseguimento entro il 31 dicembre 2012).

L'equilibrio tra le esigenze di tutela della salute e dell'attività produttiva (che avrebbe dovuto approntare le soluzioni tecniche per garantire il rispetto di tale limite in

---

<sup>282</sup> Cfr. Tar Puglia, Lecce, 15 giugno 2011, n. 1081.

un tempo congruo) veniva garantito dal legislatore comunitario proprio con la previsione che misure sanzionatorie sarebbero potute essere irrogate soltanto per superamenti registrati a partire dal gennaio 2013. Sotto questo profilo la motivazione dell'ordinanza non veniva ritenuta corretta perché giustificava l'esistenza di un'emergenza sanitaria con riferimento alla trasgressione di un valore obiettivo di qualità non ancora vigente<sup>283</sup>.

L'intervento del Comune, inoltre, rappresentava anche un'indebita sovrapposizione rispetto alle funzioni di altri organi in quanto: *a)* l'ordinamento aveva approntato una normativa di settore costruita su graduali livelli di allarme che prevedeva l'obbligo per la Regione (e non per il Comune) prima di predisporre un piano di risanamento in caso di superamento del valore obiettivo e un piano d'azione soltanto se veniva superato anche l'obiettivo di qualità; *b)* la scelta degli interventi di risanamento deve avvenire nel rispetto di un'istruttoria più completa ed approfondita che è previsto sia compiuta all'interno del procedimento di valutazione ambientale<sup>284</sup>.

L'ordinario riparto delle competenze nella definizione delle strategie di intervento per risolvere situazioni ambientali complesse non può essere dunque derogato se non a condizione che esistano effettive esigenze di fronteggiare una criticità sanitaria in atto (come non viene invece ritenuta quella nella fattispecie oggetto del ricorso) e soltanto per il tempo strettamente necessario fino all'intervento delle amministrazioni competenti.

#### 6.2.1.4 *La quarta ordinanza contingibile e urgente del febbraio 2012*

Anche l'ordinanza sindacale n. 14 del 25 febbraio 2012 presenta caratteri analoghi a quelli degli atti che sono stati adottati in precedenza nel 2001 e nel 2002.

Infatti, da un lato, l'azione dell'amministrazione comunale è sollecitata dagli accertamenti eseguiti in sede penale da parte della Procura della Repubblica di Taranto, e, dall'altro, si conferma la natura "suppletiva" rispetto all'inerzia (o al ritardo) degli altri soggetti istituzionali dell'intervento comunale reso necessario dalla sussistenza di condizioni critiche sotto il profilo ambientale e sanitario che non rendono altrimenti differibile l'adozione di idonee misure di tutela.

---

<sup>283</sup> Con riferimento alla mancanza di forza vigente della fissazione dell'obiettivo di qualità per benzo(a)pirene prima della scadenza del termine del 31 dicembre 2012 v. anche Tar Puglia, Lecce, 29 aprile 2011, n. 768. In questa occasione, il Tar si è pronunciato su un ricorso proposto da un comitato di cittadini – che aveva rivolta alla Regione Puglia una richiesta di intervenire a protezione della salute – per l'accertamento dell'obbligo da parte dell'ente regionale di adottare un piano di azione per garantire il rispetto di tale limite obiettivo e l'installazione di un sistema di rilevazione della qualità dell'aria intorno alla cokeria. Obbligo che è stato ritenuto insussistente in ragione proprio del difetto di cogenza dell'oggetto di qualità.

<sup>284</sup> In questa prospettiva, il TAR conclude: «sostenere che sia indispensabile anticipare l'esecuzione delle prescrizioni di cui sopra, dato che le circostanze descritte costituiscono pericolo evidente per la salute pubblica, è affermazione che, da un lato, conferisce al provvedimento contingibile e urgente il ruolo, improprio, di porre rimedio al pericolo del pericolo; dall'altro, disattende competenze e modalità di intervento tassativamente disciplinate, che subordinano l'intervento dell'autorità ad adempimenti istruttori più approfonditi ed in situazioni diverse e ben più gravi rispetto a quella di specie». Nello stesso senso

La decisione del Comune viene determinata ancora una volta dalla necessità di offrire adeguata protezione all'interesse alla salute pubblica e all'ambiente la cui compressione sarebbe emersa in tutta la sua emergenza e gravità dalle perizie depositate nell'ambito dell'incidente probatorio relativo al procedimento penale che riguarda i responsabili dello stabilimento.

Il Procuratore della Repubblica di Taranto aveva, infatti, reso noto all'inizio di febbraio 2012 – anche all'Amministrazione comunale – che i periti del GIP ritenevano che lo stabilimento siderurgico dell'Ilva non avesse osservato “*tutte le misure idonee ad evitare la dispersione incontrollata di fumi e polveri nocive alla salute di lavoratori e di terzi*”.

In questa situazione, interveniva il Sindaco chiedendo alla Società Ilva l'esecuzione, in tempi estremamente rapidi (15 giorni), di alcune prescrizioni che riguardavano tanto interventi di adeguamento degli impianti al fine di rendere più efficiente il contenimento delle polveri quanto l'imposizione di un limite alla produzione nelle more dell'adozione degli interventi di mitigazione ambientale definita nel provvedimento di AIA (rilasciato ad agosto del 2011). Il mancato rispetto di quanto richiesto avrebbe determinato l'ordine di sospendere l'attività industriale.

Per quanto attiene al contenuto delle prescrizioni impartite occorre sottolineare come si trattasse di interventi ulteriori rispetto a quelli inclusi all'interno del provvedimento di autorizzazione integrata che avrebbe dovuto invece rimanere l'unica fonte per la regolazione dell'attività industriale dello stabilimento.

Il presupposto dell'imposizione delle prescrizioni alla Società infatti risiede nel giudizio da parte del Comune dell'incompletezza delle disposizioni dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata all'Ilva nell'agosto 2011 che non avrebbe approntato sufficienti rimedi per la riduzione delle emissioni.

Nella sostanza, il Sindaco, dunque, utilizza il presupposto dell'urgenza di intervenire al fine di stabilire un punto di equilibrio tra gli interessi in gioco integrativo rispetto a quello definito dall'Amministrazione ministeriale nell'AIA; nuovo equilibrio a presidio del quale avevo anche posto in capo a sé il potere discrezionale di decidere sulla possibilità o meno di continuare la produzione stessa.

Nel sindacare la legittimità dell'ordinanza contingibile e urgente, il TAR (a cui si era rivolta la Società Ilva) ritiene ultroneo l'utilizzo di un strumento *extra ordinem* quando sia diretto esclusivamente a incidere su un rapporto amministrativo la cui disciplina rientra invece nella competenza di altri organi dell'amministrazione<sup>285</sup>.

La prescrizione di misure complementari e integrative dell'AIA infatti viene giudicata equivalente ad una illegittima “usurpazione” di funzioni altrui con la conseguenza che non sussiste il titolo competenziale a definire un diverso punto di equilibrio che tutt'al più dovrà essere ricercato nella sede procedimentale idonea (e cioè

---

<sup>285</sup> Cfr. TAR Puglia, Lecce, 19 settembre 2012, n.1550. In precedenza l'efficacia dell'ordinanza era stata sospesa dallo stesso TAR con provvedimento cautelare 13 aprile 2012, n.252.

chiedendo eventualmente il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale)<sup>286</sup>. Tanto è vero che lo stesso Comune a qualche giorno di distanza dall'informativa sulle risposte dei periti del GIP (e cioè prima di adottare l'ordinanza) aveva richiesto al Ministero dell'Ambiente (a cui poi invece si sostituiva) l'integrazione dell'AIA<sup>287</sup>.

#### 6.2.1.5 *La quinta ordinanza contingibile e urgente del 2014*

Infine, come ultima (per adesso) nella sequenza cronologica, si inserisce l'ordinanza n. 39 del 14 giugno 2014 con la quale il Sindaco di Taranto ha richiesto all'Ilva, in relazione alla pratica di raffreddare la ghisa appena uscita dagli altiforni con acqua di mare (c.d. "granulazione"), l'attivazione di un monitoraggio ambientale delle sostanze aerodisperse a seguito dell'operazione, la raccolta e il trattamento delle acque di raffreddamento utilizzate, la captazione e il trattamento dei vapori originati dal processo. Anche in questo caso la criticità dovuta alla granulazione della ghisa veniva segnalata all'Amministrazione comunale da parte di Arpa che indicava come tali aspetti non trovassero puntuale regolamentazione all'interno dell'AIA (2012) che ne avrebbe invece contenuto soltanto una descrizione.

Per meglio comprendere tanto la logica dell'atto sindacale quanto la *ratio* della decisione del TAR sulla sua legittimità, occorre inquadrare il contesto in cui l'ordinanza si inserisce.

In primo luogo, l'assetto provvedimentale definito dal legislatore statale per la regolazione amministrativa dell'attività dell'acciaieria era divenuto più complesso, rispetto all'epoca in cui era stata assunta la precedente ordinanza (risalente al febbraio 2012): da un lato, era intervenuta l'approvazione del decreto di riesame dell'AIA (26 novembre 2012) seguito dall'adozione del decreto legge n. 207/2012 che aveva posto l'autorizzazione come presupposto giuridico per la prosecuzione dell'attività industriale degli stabilimenti di interesse strategico nazionale anche in caso di sequestro degli impianti, e, dall'altra, era stata con il d.l. n. 61/2013 previsto un ulteriore strumento per garantire la compatibilità sotto il profilo ambientale e sanitario consistente in un piano che integrava l'AIA garantendo al contempo anche il rispetto delle altre prescrizioni di legge (il piano era stato adottato con d.P.C.M. del 14 marzo 2014).

Inoltre, l'Ilva di Taranto era stata sottoposta a commissariamento straordinario in ragione proprio dei reiterati inadempimenti alle prescrizioni dell'AIA, da parte della Società, nonché per consentire la prosecuzione del risanamento in pendenza del

---

<sup>286</sup> Peraltro, la valutazione del comportamento del Comune – inteso come quello diretto a prescrivere misure integrative dell'autorizzazione integrata sul presupposto della presenza di lacune – deve anche tenere conto che in sede di procedura AIA (2011), l'Amministrazione comunale non aveva presentato osservazioni né richieste di modifica.

<sup>287</sup> Pongono in termini problematici la qualificazione delle misure aggiuntive prescritte dal Sindaco di Taranto piuttosto che come «destinate a rimuovere un pericolo concreto per la popolazione residente in prossimità degli impianti Ilva» o «quanto meno, a ridurre gli effetti», G. GIAMPIETRO – L. GIAMPIETRO, *Ilva: riesame dell'AIA, quale futuro? (parte prima)*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2013, 4, 312.



sequestro preventivo di 8,1 mld disposto dal GIP di Taranto a carico dei proprietari della Società.

Nella situazione di fatto sopra descritta, il Sindaco riteneva comunque sussistenti i presupposti per esercitare il proprio potere di ordinanza perché, da un lato, le conseguenze ambientali e sanitarie della granulazione della ghisa non erano di dimensioni trascurabili dal momento che *«come già evidenziato da ARPA, sono stati quantificati dallo stesso gestore in 24 accadimenti nel solo 2013, costituendo una pratica operativa di natura ordinaria e non già un'attività di natura incidentale per la gestione di una occasionale necessità di processo»*, e, dall'altro, l'AIA riesaminata non conteneva prescrizioni atte a rendere compatibile la pratica della granulazione con le esigenze di tutela di cui l'ente comunale è invece portatore.

In sostanza si sarebbe trattato di un intervento, ad avviso dell'amministrazione comunale, integrativo (e non sostitutivo) delle competenze di altri organi che avevano ritenuto non esercitarle nonché necessitato dall'emergenza. Tutto ciò nonostante che l'azienda avesse rappresentato la propria disponibilità a concordare con gli enti le modalità del monitoraggio delle emissioni mentre aveva informato l'amministrazione che la predisposizione del sistema di raccolta delle acque di risulta sarebbe stata inserita nel piano delle acque dello Stabilimento che la cui redazione era in corso ai sensi del d.P.C.M. 14 marzo 2014.

La valutazione della legittimità dell'ordinanza, da parte del giudice amministrativo pugliese, ha confermato i principi già applicati dalla precedente giurisprudenza, ovvero: la necessità dell'accertamento dell'effettiva sussistenza del presupposto dell'emergenza di intervenire; la constatazione dell'assenza di rimedi previsti in via ordinaria dall'ordinamento.

Sotto entrambi questi profili, il provvedimento sindacale è stato giudicato illegittimo perché, da una parte, non poteva rinversi l'urgenza di intervenire avendo escluso la natura eccezionale della granulazione della ghisa proprio in ragione del fatto che lo stesso Comune l'aveva qualificata come una pratica ordinaria, mentre, dall'altra, l'amministrazione comunale aveva nuovamente invaso la sfera di attribuzione di competenze altrui in quanto, seppur non regolamentato all'interno dell'AIA, le attività relative al contenimento delle emissioni dovute alla granulazione così come il sistema di regimentazione delle acque erano oggetto di un apposito piano da redigere in conformità al piano di tutela approvato dal d.P.C.M. 14 marzo 2014.

#### *6.2.2 Gli interventi della Provincia di Taranto e del Comune di Statte*

Per completezza, si segnala che gli atti della Provincia di Taranto e oggetto di sindacato da parte del giudice amministrativo riguardano aspetti che non attengono immediatamente alla valutazione della legittimità del bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti che qui ci occupa.

Infatti, le pronunce esaminate attengono alla regolazione degli scarichi idrici dello stabilimento industriale dell'Ilva<sup>288</sup> (materia del contendere che poi è stata superata con la definitiva approvazione dell'AIA nel 2011<sup>289</sup>); il procedimento di rilascio dell'autorizzazione per la discarica in area "Cava Mater Gratiae" (che riguardano il profilo della competenza della Provincia a pronunciarsi sull'istanza di rilascio del titolo autorizzatorio<sup>290</sup> e l'asserita mancanza di partecipazione del pubblico alla fase di VIA regionale a cui è stato sottoposto il progetto di discarica<sup>291</sup>) e la quantificazione economica delle garanzie finanziarie per la gestione delle discariche per rifiuti pericolosi e non pericolosi collocate all'interno del perimetro dello Stabilimento industriale<sup>292</sup>.

Analoghe considerazioni posso essere svolte con riguardo all'iniziativa del Comune di Statte, che ha da ultimo riguardato la costruzione di alcune opere all'interno della discarica all'interno dell'area "cava *Mater Gratiae*" anch'essa a servizio dell'Ilva ubicata nella parte dello Stabilimento che ricade nel territorio comunale. Anche se, in questo caso, la sentenza del TAR Lecce non ha avuto ad oggetto la legittimità di una vera e propria operazione di bilanciamento da parte dell'ente comunale tra la tutela della salute e l'ambiente con l'iniziativa economica e il mantenimento dell'occupazione (che si può ritenere non esserci stata) ma sullo sfondo della vicenda lascia invece intravedere il tentativo di un (ri)bilanciamento da parte del legislatore nazionale mediante l'adozione, in pendenza del giudizio, di un decreto legge *ad hoc*.

Nella fattispecie, con ordinanza del 4 marzo 2013, l'Amministrazione contestava all'Ilva l'avvenuta edificazione di opere abusive all'interno della discarica all'interno

---

<sup>288</sup> Cfr. Tar Puglia, Lecce, 4 febbraio 2004, n. 1007; Cons. St., Sez. V, 9 settembre 2005, n. 4648. Nello specifico l'oggetto del giudizio riguardava la questione più propriamente tecnica della definizione del punto di misurazione dei valori limite dello scarico delle acque reflue (ovvero se fosse da richiedere il rispetto dei valori limite non soltanto al punto finale di immissione della rete fognaria nel corpo idrico recettore – il mare – ma anche in collettori intermedi della stessa rete). La decisione ha richiesto al giudice di valutare la legittimità della richiesta dell'Amministrazione rispetto al principio di proporzionalità e all'esigenza di garantire che la normativa ambientale sia interpretata in modo che sia in grado di produrre l'effetto utile di protezione dell'ambiente al quale è preposta. In questa prospettiva, infatti, il TAR rilevava l'erroneità dell'istruttoria compiuta dall'Amministrazione che non aveva considerato come l'incapacità di consentire il rispetto dei limiti da parte delle tecnologie di riduzione degli inquinanti applicate ai punti di immissione dei reflui dell'area cokeria in una sezione intermedia della rete fognaria era comunque compensata dall'applicazione della migliore tecnologia di abbattimento (trattamento biologico) alla fine delle rete. Ciò doveva determinare la Provincia a verificare il rispetto del refluo all'uscita dell'impianto di depurazione posto nel tratto finale. Pertanto «anche sotto il profilo della necessità di operare una interpretazione delle norme tali da consentire alle stesse di produrre un effetto utile, che il parametro legislativamente fissato non può non essere riferito che a monte del punto di immissione (e, cioè, nel caso dell'Ilva nel punto immediatamente successivo all'uscita delle acque reflue dall'impianto di depurazione a mare ed immediatamente precedente all'immissione delle acque reflue depurate nel corto recettore Mar Grande), giacché una diversa interpretazione che si riferisse a collettori intermedi delle acque reflue della cokeria comporterebbe l'assurda conseguenza di un inevitabile ed non altrimenti fronteggiabile superamento della soglia limite».

<sup>289</sup> Cfr. Tar Puglia, Lecce, 5 aprile 2013, n. 768

<sup>290</sup> Cfr. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, ordinanza, 19 novembre 2008, n. 1058; Tar Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 18 giugno 2009, n. 1551.

<sup>291</sup> Cfr. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 24 marzo 2011, n. 553

<sup>292</sup> Cfr. Tar Puglia, Lecce, ordinanza 21 marzo 2013, n. 133; Tar Puglia, Lecce, ordinanza 6 aprile 2013, n. 147; Tar Puglia, Lecce, sentenza 13 dicembre 2013, n. 2480.

dell'area "cava *Mater Gratiae*", perché eseguite in assenza di un titolo edilizio valido e imponeva la demolizione di quanto costruito con il ripristino dello status quo ante.

La contestazione si basava sulla circostanza che l'intervento edilizio all'interno della discarica sarebbe stato eseguito prima che la stessa fosse autorizzata, ma soltanto in presenza di parere positivo di valutazione di impatto ambientale rilasciato con determina regionale dell'11 maggio 2010 n. 160.

La parte interessante della vicenda non è tanto quello che avviene nella sede processuale, quanto piuttosto il fatto che l'autorizzazione di cui il Comune lamentava l'assenza veniva peraltro rilasciata *ex lege* con l'approvazione dell'art. 12, comma 1, del d.l. 3 agosto 2013 n. 101 (convertito con legge n. 125 del 30 ottobre 2013)<sup>293</sup>. L'iniziativa del governo dettata dall'esigenza di consentire la continuità operativa della discarica (perché la soluzione di trasportare i rifiuti all'esterno non aveva costi sopportabili e avrebbe determinato il prolungamento dei tempi per la completa esecuzione degli interventi previsti nell'AIA) non ha però inciso sull'esito del giudizio.

La questione della legittimità costituzionale e della coerenza con i principi dell'ordinamento europeo dell'autorizzazione *ex lege* sollevata dalla difesa del Comune non è stata però esaminata dal TAR che ha accolto la tesi difensiva dell'Ilva in ragione del fatto che il provvedimento di VIA positiva esclude la necessità del rilascio anche dei singoli titoli edilizi perché determina anche l'autorizzazione ad eseguire tutte le opere in progetto<sup>294</sup>. Ciò rende ancora una volta evidente l'intreccio tra funzioni dello Stato che si è venuto a determinare intorno alla vicenda dell'Ilva.

### 6.2.3 (segue): considerazioni di sintesi

Dall'analisi delle ordinanze sindacali sopra richiamate, emerge come chiave di lettura l'assenza di meccanismi di efficace coordinamento istituzionale che consenta il non verificarsi della sovrapposizione tra organi nell'esercizio delle funzioni di tutela rispetto agli stessi beni costituzionali.

In questo senso si rivela emblematico il caso delle ordinanze sindacali del Comune di Taranto allorché si consideri che l'urgenza è stata strumentalmente utilizzata per forzare l'assetto competenziale predefinito.

Per quanto riguarda la tipologia di sindacato esercitato dal giudice amministrativo, si può rilevare come esso si muova lungo due direttrici: da una parte, la verifica puntuale della completezza dell'istruttoria svolta dall'Amministrazione per determinare la sussistenza del presupposto dell'emergenza che giustifica l'esercizio di poteri *extra ordinem*; e, dall'altra, l'accertamento che l'assetto normativo delle

---

<sup>293</sup> Il tema dell'autorizzazione *ex lege* delle discariche all'interno del perimetro dello Stabilimento va comunque collegato al fatto che l'autorizzazione integrata ambientale riesaminata nell'ottobre 2012 non aveva disciplinato gli aspetti relativi alla gestione dei rifiuti e delle discariche nonché della gestione delle acque e delle acque di scarico. Il completamento della procedura di riesame con la disciplina di tali aspetti sarebbe dovuto avvenire entro il 31 gennaio 2013. Tali aspetti sono stati prima oggetto di intervento con il d.l. n. 61 del 2013 e poi disciplinati dal Piano di tutela di cui al d.P.C.M. del 14 marzo 2014.

<sup>294</sup> Cfr. Tar Puglia, Lecce, 7 febbraio 2014, n. 345

competenze non conosca già un rimedio ordinario rispetto alle esigenze di tutela di cui intende farsi portatrice l'Amministrazione comunale.

Sotto questo secondo profilo, infatti, escludere la legittimità di un'ordinanza quando un ente si sostituisce ad un altro senza averne titolo consente di mantenere fermo l'assetto ordinamentale delle competenze stabilito dal legislatore in funzione della individuazione di chi può (e soprattutto deve) effettuare il bilanciamento degli interessi quando interferiscano gli uni con gli altri.

In questa prospettiva la giurisprudenza ha riconfermato il ruolo centrale dell'autorizzazione integrata ambientale come sede per garantire una ragionevole composizione delle diverse istanze relative alla tutela di valori costituzionalmente rilevanti.

### **6.3 Il bilanciamento da parte dell'Amministrazione ministeriale: l'autorizzazione integrata ambientale**

La regolazione amministrativa dell'attività industriale dello stabilimento Ilva di Taranto ha conosciuto le fasi dell'evoluzione del diritto ambientale all'interno del nostro ordinamento giuridico: dall'approccio frammentato e settoriale che caratterizzava la disciplina a partire dagli anni '60 si è poi avuto il progressivo passaggio, anche sulla spinta della legislazione europea, ad un approccio sempre più integrato alla riduzione e alla prevenzione dell'inquinamento. In questa prospettiva evolutiva si viene a collocare, come tassello successivo a quelli che abbiamo sopra descritto, il procedimento con cui l'acciaieria è stata sottoposta ad autorizzazione integrata ambientale.

Prima però di affrontare l'analisi delle complesse vicende che ha avuto e sta ancora conoscendo la regolazione dell'attività dell'Ilva, occorre premettere alcune considerazioni generali sull'istituto dell'AIA e sulle finalità che persegue, in modo da far emergere come la specificità del caso che ci occupa ne abbiano innovato la struttura rispetto al modello ordinario.

#### *6.3.1 L'AIA come modello di regolazione degli impianti a forte impatto ambientale*

L'autorizzazione integrata ambientale – AIA – rappresenta un modello avanzato di regolazione perché consente all'Amministrazione di effettuare una valutazione contestuale dei fenomeni di inquinamento, prendendo in considerazione l'attività industriale di un singolo impianto (o di parte di esso) secondo un approccio integrato<sup>295</sup>.

---

<sup>295</sup> La rilevanza dell'approccio integrato come garanzia di una migliore tutela dell'ambiente è sancita anche nel considerando n.3 della direttiva europea 75/2014/UE secondo cui «Approcci distinti nel controllo delle emissioni nell'atmosfera, nelle acque o nel terreno possono incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento da una matrice ambientale all'altra anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso. È pertanto appropriato assicurare un approccio integrato alla prevenzione e alla riduzione delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, alla gestione dei rifiuti, all'efficienza energetica e alla

Il coordinamento tra i soggetti che partecipano al procedimento e la contestualità della valutazione garantisce che l'attività inquinante si svolga in modo compatibile con l'ambiente perché consente di prevenire alla fonte e comunque ridurre gli effetti negativi sulle matrici ambientali (aria, suolo, acqua e rumore) in un'ottica di sostenibilità economica degli interventi<sup>296</sup>.

L'integrazione procedimentale che caratterizza l'AIA – in relazione al profilo statico dell'istituto – rappresenta un elemento innovativo nelle forme di regolazione perché consente di riunire in un'unica autorizzazione la molteplicità di titoli autorizzatori settoriali che l'ordinamento invece richiedeva di acquisire separatamente, rimettendo la valutazione complessiva degli aspetti ambientali in capo a una sola autorità amministrativa<sup>297</sup>.

Tuttavia l'AIA presenta anche un profilo dinamico che le permette di essere uno strumento flessibile in grado di adattarsi alla intrinseca forza cangiante dei fenomeni ambientali.

Nell'ambito del procedimento di autorizzazione integrata, l'Amministrazione effettua la delicata operazione di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti (in primo luogo quelli attinenti alla tutela dell'ambiente e all'iniziativa economica) mediante la fissazione dei livelli di emissioni consentiti per le sostanze inquinanti e la individuazione delle tecnologie per i processi produttivi a cui il gestore deve adeguare gli impianti, andando a incidere in modo anche significativo sul contenuto e sulle modalità dell'esercizio stesso dell'attività industriale.

L'esito del bilanciamento non dà comunque vita ad un equilibrio immutabile nel tempo.

La determinazione delle condizioni per l'esercizio dell'impianto infatti non si consolida mai in modo definitivo all'interno del provvedimento di rilascio dell'autorizzazione, perché può (e anzi deve) essere soggetta ad aggiornamenti e modifiche periodiche, su iniziativa sia del gestore dell'impianto sia

---

*prevenzione degli incidenti. Tale approccio contribuirà altresì al conseguimento di condizioni di parità nell'Unione, uniformando i requisiti in materia di prestazioni ambientali per le installazioni industriali».*

<sup>296</sup> Per una descrizione degli aspetti procedurali dell'AIA si rinvia alla più recente dottrina che si è occupata del tema: M. D'ORSOGNA, *L'autorizzazione integrata ambientale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III Vol., *Tutele parallele norme processuali*, Cedam, Padova, 2015, 893 ss.; G. DE GIORGI, *Le procedure integrate*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II *procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 194 ss.; Per ulteriori approfondimenti, v. anche: M. LEE, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, Hart Publishing, Oxford, 2014; B. LANGE, *Implementing EU Pollution control: Law and Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; G. LUBBE-WOLFF, *Efficient environmental legislation – On different philosophies of pollution control in Europe*, in *Journal of Environmental law*, 13, 2001; C. KOUTALAKIS, A. BUZOGANY, TA. BORZEL, *When soft regulation is not enough: the integrated pollution prevention and control directive of the European Union*, in *Regulation and Governance*, 4, 2010, 329.

<sup>297</sup> Cfr. M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 10, 259.

dell'amministrazione stessa<sup>298</sup>. Ciò si spiega con l'esigenza che lo strumento autorizzatorio sia sempre in grado di potersi adattare tempestivamente alle modifiche sopravvenute rispetto alla situazione iniziale, tanto sotto il profilo delle modifiche normative e delle innovazioni della tecnica, quanto sotto quello delle variazioni al contesto ambientale.

Con il rilascio dell'autorizzazione si dà pertanto luogo all'instaurazione di un rapporto amministrativo "instabile": la natura programmatica dell'AIA – che richiede periodi di aggiornamenti – consente di ritenere tale strumento alla stregua di un piano d'azione per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento<sup>299</sup>.

In questa prospettiva che valorizza l'aspetto "instabile" perché "adattativo" dell'AIA, pare opportuno esaminare le caratteristiche essenziali degli strumenti che l'ordinamento disciplina per consentire all'amministrazione di effettuare un bilanciamento avente la flessibilità indispensabile per coordinare le esigenze collegate all'esercizio dell'attività produttiva con quelle del mantenimento degli equilibri instabili e difficili dei sistemi ecologici.

Gli strumenti che garantiscono la necessaria "adattabilità" (elasticità) dell'AIA a cui intendiamo riferirci sono rappresentati, da un lato, dalla nozione di BAT (dall'acronimo inglese per "*Best Available Techniques*" che sta per "*migliori tecnologie disponibili*"), intesa quale criterio guida per l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione nello stabilire il carico ambientale consentito da parte di un impianto sottoposto ad AIA e alle prescrizioni che vengono impartite per conformare l'attività, mentre, dall'altro, all'istituto del riesame che può condurre ad una nuova apertura del procedimento di valutazione ambientale in funzione di una rinnovata considerazione degli equilibri in precedenza definiti nell'autorizzazione integrata<sup>300</sup>.

---

<sup>298</sup> La limitazione temporale (e dunque l'assoggettabilità a revisione) rappresenta una caratteristica tipica delle autorizzazioni ambientali che sono rilasciate appunto a tempo determinato proprio per consentirne l'aggiornamento.

<sup>299</sup> In questo senso, la più recente giurisprudenza ha ritenuto che «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» (Tar Puglia, Lecce, 28 gennaio 2016, n. 198).

<sup>300</sup> La giurisprudenza proprio in relazione alle BAT ha riconosciuto che «la compatibilità ambientale non è infatti un concetto naturalistico, ma una condizione di equilibrio tra l'idoneità dei luoghi a ospitare un'attività impattante e le prescrizioni limitative poste alla medesima attività». La funzione correttiva degli strumenti di adeguamento alle sopravvenienze previsti dall'ordinamento si rivela indispensabile perché «graduando e aggiornando le limitazioni è quindi possibile migliorare l'equilibrio e confermare nel tempo il giudizio di compatibilità». In questo contesto, «un ruolo decisivo [...] è svolto, da un lato, dai controlli sulla diffusione degli inquinanti, e dall'altro dall'applicazione delle BAT sopravvenute. In questo quadro, anche le verifiche successive alla messa in esercizio dell'impianto si possono considerare come la normale e necessaria prosecuzione dell'originaria valutazione di compatibilità ambientale» (in questi termini, Tar Lombardia, Brescia, 29 luglio 2015, n. 1020).

### 6.3.2 Le “BAT”: bilanciamento in concreto dell’equilibrio tra conoscenza tecnica e sostenibilità economica

Per quanto attiene alle “BAT”, le coordinate normative di riferimento sono rappresentate dalla direttiva sulle Emissioni industriali (Dir. 2010/75/EU)<sup>301</sup>, e il Titolo III bis della Parte Terza (artt. 29bis – 29quattordices) che per effetto del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46 ha recepito le innovazioni con cui il legislatore europeo ha modificato in maniera significativa alcuni aspetti della disciplina che prima regolava l’autorizzazione integrata ambientale ai sensi della precedente direttiva IPPC.

Nel nuovo impianto della materia derivante dalla riforma del 2010, la nozione di “migliore tecnologia disponibile” (MTD o BAT) interpreta un ruolo ancor più centrale nell’attività di bilanciamento della tutela ambientale con la protezione dell’iniziativa economica in funzione della sostenibilità dello sviluppo<sup>302</sup>.

Diversamente dal precedente regime, infatti, il legislatore europeo adesso assegna forza vincolante allo strumento delle BAT che è diventato così una *conditio sine*

---

<sup>301</sup> Dir. 24/11/2010, n. 2010/75/UE Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento) (Pubblicata nella G.U.U.E. 17 dicembre 2010, n. L 334).

<sup>302</sup> Le nozioni a cui occorre fare riferimento non sono soltanto quella di “BAT” intesa come *«la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l’idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l’impatto sull’ambiente nel suo complesso.»* (v. art. 5, comma 1, lett. l-ter, d.lgs.n. 152/2006); ma anche quelle di “BREF” (o “documento sulle BAT”) “documento pubblicato dalla Commissione europea ai sensi dell’articolo 13, paragrafo 6, della direttiva 2010/75/UE” (la direttiva definisce il BREF come «un 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», v. art. 1, par. 1, dir. 75/2014/UE); e di “BAT Conclusions” cioè *«un documento adottato secondo quanto specificato all’articolo 13, paragrafo 5, della direttiva 2010/75/UE, e pubblicato in italiano nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea, contenente le parti di un BREF 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»*. Con riguardo ai tre elementi di cui si compone invece la nozione di “BAT”, o meglio i criteri che occorre tenere presente per determinarla, si deve fare riferimento al fatto che: a) il legislatore per “tecniche” intende *«sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell’impianto»*; b) il requisito della disponibilità attiene, invece, alla circostanza che *«le tecniche debbano essere 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»*; c) in forza del principio di elevata protezione dell’ambiente si ritengono “migliori” *«le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell’ambiente nel suo complesso»*. In relazione al requisito *sub b)* della “disponibilità” merita una riflessione la notazione che il legislatore europeo non precisa quali criteri siano da utilizzare per individuare le voci di costo rilevanti ai fini di determinare se una tecnologia è economicamente sostenibile o meno. Sul punto, v. M. LEE, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 109 ss.

qua del procedimento per la fissazione delle condizioni a cui l'Amministrazione subordina l'esercizio dell'impianto<sup>303</sup>.

Prima delle innovazioni della IED, il riferimento alle BAT (e ai documenti in cui venivano descritte - BREF) non produceva l'effetto di vincolare l'azione dell'amministrazione che conservava margini di discrezionalità, avendo tali documenti soltanto una funzione indicativa. Tuttavia, la giurisprudenza aveva comunque riconosciuto l'obbligo per l'Amministrazione di motivare specificamente sulle ragioni che la portavano a discostarsene<sup>304</sup>. Siccome le BAT rappresentano il riferimento sul piano tecnico per l'Amministrazione quando deve determinare i livelli delle emissioni consentite e le altre misure richieste in sede autorizzatoria, renderne vincolante l'applicazione si mostra sintomatico dell'intenzione di costruire un sistema di regolazione basato su riferimenti uniformi a livello europeo nella prospettiva di favorire il raggiungimento degli obiettivi delle strategie tematiche (ad esempio in materia di protezione del suolo e di rifiuti)<sup>305</sup> nonché il miglioramento stesso della competitività delle imprese<sup>306</sup>.

### 6.3.3 I margini di discrezionalità nell'applicazione delle BAT

Se il carattere vincolante delle BAT, da un lato, garantisce uniformità della regolazione del fenomeno dell'inquinamento industriale, perché si impongono agli Stati Membri dei riferimenti tecnici certi e comuni, dall'altro ottiene però l'effetto di ridurre i margini per la decisione discrezionale che consente di modulare l'equilibrio tra gli interessi con riferimento alle esigenze riferite alle condizioni specifiche di un singolo caso. Ma la compressione della discrezionalità non è assoluta lasciando la direttiva

---

<sup>303</sup> La forza cogente attribuita alle BAT non è immediatamente operativa ma lo diviene quando sia decorso il termine di adeguamento di quattro anni dalla elaborazione del documento che contiene le BAT Conclusions.

<sup>304</sup> Naturalmente, il contenuto delle BAT e dei BREF conservava una forza di "persuasione" nei confronti del decisore pubblico, considerata l'autorevolezza degli studi alla base della sua elaborazione. Ciò non impediva alla giurisprudenza di considerare possibile attribuire ai valori indicati nelle BAT una natura indicativa di "valore medio di riferimento" da raggiungere nel tempo e dunque nell'immediato anche derogabile. In proposito, la giurisprudenza del TAR Lazio aveva considerato che «*Le regole scaturenti dai BREF e, in particolare, i livelli d'emissione là posti non esprimono né valori massimi inderogabili, né tampoco valori limite d'emissione per i singoli inquinanti, servendo piuttosto ad indicare seri modelli di riferimento, applicati sulla scoria delle linee-guida, per migliorare allo stato dell'arie 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*» (così Tar Lazio, Roma, sez. II, 14 ottobre 2010, n. 32824).

<sup>305</sup> Su questo profilo, cfr. M.A. LABARILE, *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best available techniques)*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1, 2013, 1.

<sup>306</sup> Sull'interazione tra applicazione delle BAT e miglioramento delle prestazioni ambientali delle imprese come fattore per l'aumento della loro competitività; v. Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Sulla via della produzione sostenibile: progressi nell'attuazione della direttiva 96/61 del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento*. COM(2003) 354 def.



europea spazio per la considerazione di elementi che consentono di inserire alcune deroghe. Un'ulteriore innovazione della nuova direttiva europea riguarda la previsione che nel procedimento per l'elaborazione della normativa tecnica (BREF e BAT) si svolga uno scambio reciproco di informazioni tra i soggetti pubblici (Commissione Europea e Stati Membri) e soggetti privati (sia i rappresentanti delle organizzazioni operanti nel settore industriale oggetto della normazione tecnica sia le associazioni ambientaliste interessate)<sup>307</sup>.

L'istituzionalizzazione della partecipazione degli "stakeholders" alla definizione del contenuto delle BAT si coordina con il carattere di vincolatività che le stesse ha acquisito in modo da garantire che l'istruttoria alla base delle scelte di bilanciamento sia il più completa possibile dando così luogo ad esiti omogenei per tutto il territorio dell'Unione.

La decisione di adottare la procedura di comitologia per l'adozione delle BAT rappresenta certamente un passo in avanti verso una maggiore legittimazione democratica del processo decisionale in materia ambientale, anche perché si consente l'interazione a gruppi di interesse diversi da quelli degli attori industriali. Ma la transizione è, in parte, ancora incompleta perché ammettere, sul piano formale, la partecipazione delle associazioni ambientaliste non equivale *tout court* ad eliminare quell'asimmetria di potere informativo rispetto agli esponenti dell'industria che, sul piano sostanziale, riduce la loro capacità di influenzare le decisioni<sup>308</sup>.

I principi europei sono stati trasposti all'interno del nostro ordinamento con la riforma del 2014 che, in particolare, ha modificato l'art. 29 *sexies*, comma 4, d.lgs. 3 aprile 2006 in cui adesso si stabilisce che «*i valori limite di emissioni, i parametri e le misure tecniche equivalenti [...] fanno riferimento all'applicazione delle migliori tecnologie disponibili*» ma al tempo stesso tengono anche conto di altri elementi come «*[del]le caratteristiche tecniche dell'impianto in questione, [del]la sua ubicazione geografica, e [del]le condizioni locali dell'ambiente*». La disposizione in esame delinea il procedimento mediante il quale l'Amministrazione arriva alla determinazione del valore limite di emissione, che consiste, in una prima fase di individuazione dei parametri normativi di riferimento (così come riportati nei "BREF" e nelle "BAT

---

<sup>307</sup> Il considerando n. 13 della dir. 75/2010/UE infatti sottolinea l'opportunità l'elaborazione dei documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili («documenti di riferimento sulle BAT»), siano «*riesaminati e, ove necessario, aggiornati attraverso uno scambio di informazioni tra le parti interessate e gli elementi fondamentali dei documenti di riferimento sulle BAT («conclusioni sulle BAT») dovrebbero essere adottati attraverso la procedura di comitato*». La procedura di formazione delle norme tecniche è disciplinata negli art. 13 e 75 della direttiva e dalla Decisione della Commissione 2012/119/EU. L'iniziativa spetta alla Commissione europea che decide quando sia opportuno avviare il procedimento per la stesura o il riesame di un documento di riferimento sulle BAT. Il procedimento viene definito in gergo "Sevilla Process" perché l'organo competente in materia è lo European IPPC Bureau con sede a Siviglia e prevede una prima fase in cui la Commissione forma degli appositi gruppi di lavori secondo una composizione che tenga conto dei rappresentanti degli interessi coinvolti.

<sup>308</sup> Su questo profilo, v. M. LEE, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 118-119. L'autrice sottolinea, in particolare, la mancata previsione di strumenti per consentire la partecipazione e il controllo del pubblico preclude una piena legittimazione democratica del processo decisionale.

Conclusions”), e, in una seconda fase, di valutazione della sussistenza di specificità della fattispecie concreta che richiedano l’applicazione di un regime derogatorio in senso restrittivo o meno di tali valori.

Una volta individuato il documento tecnico contenente le “BAT Conclusions”<sup>309</sup> a cui occorre avere riguardo per il determinato settore industriale (o altra fonte tecnica ove non sia stata ancora elaborato)<sup>310</sup>, l’Amministrazione infatti può fissare limiti più rigorosi per garantire il rispetto di obiettivi di qualità ambientale<sup>311</sup>, oppure limiti meno severi quando il rispetto delle “BAT” compromettesse in modo non proporzionato l’equilibrio tra costi delle misure e benefici per l’ambiente rendendo l’adeguamento degli impianti eccessivamente costo (e dunque non sostenibile economicamente da parte del gestore).

Nell’attività di ponderazione alla base della scelta di derogare in senso più permissivo l’Amministrazione dovrà attenersi però alla verifica che il diverso limite sia reso opportuno dall’ubicazione geografica e dalle condizioni ambientali locali oppure dalle caratteristiche tecniche dell’impianto. Siccome si tratta di parametri di valutazione non definiti in modo puntuale è possibile ritenere che esista un maggiore margine per operare un bilanciamento più aderente e “sensibile” alla situazione sito specifica.

#### *6.3.4 Le prescrizioni inserite nell’AIA: bilanciamento e precauzione*

La complessità delle attività industriali che sono oggetto di valutazione integrata ambientale (soprattutto quelle che ricadono nella competenza statale) fa sì che all’interno dell’autorizzazione possa essere contenuto un numero molto alto di prescrizioni a cui il gestore deve adeguarsi e la cui corretta ottemperanza è rimessa al controllo da parte della pubblica amministrazione.

L’elevato numero di prescrizioni è stato spesso contestato davanti alla giurisdizione amministrativa (soprattutto da parte di associazioni ambientaliste) in quanto rappresenterebbe un indice delle carenze originarie delle soluzioni proposte dal gestore che invece di essere oggetto del potere conformativo dell’Amministrazione (che

---

<sup>309</sup> Nelle conclusioni sono contenuti i livelli di emissione raggiungibili applicando le BAT. Per quanto riguarda il settore industriale in cui ricade l’attività dell’Ilva di Taranto, la Commissione europea ha adottato la «Decisione di esecuzione della Commissione del 28 febbraio 2012 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] (2012/135/UE).

<sup>310</sup> La normativa definisce poi la procedura e i presupposti per la regolazione delle condizioni di autorizzazione nell’ipotesi in cui la tecnica prescelta (pur avendo la caratteristica di essere la migliore disponibile) non sia stata compiutamente definita in un documento BREF (v. in particolare l’art. 29 *sexies*, comma 5 bis, d.lgs. n. 152/2006).

<sup>311</sup> Cfr. la previsione dell’art. 29-septies, d.lgs. n.152/2006 che consente un approccio più cautelativo quando l’esigenza di determinare limiti più restrittivi è dovuta alla previsione degli strumenti di pianificazione o programmazione ambientale vigenti nel territorio su cui insiste l’impianto.

ne integra i contenuti con lo strumento prescrittivo) avrebbero piuttosto dovuto precludere una valutazione positiva sulla compatibilità ambientale<sup>312</sup>.

In quest'ottica, lo strumento della prescrizione verrebbe utilizzato per definire un punto di equilibrio non idoneo a bilanciare correttamente gli interessi a pregiudizio soprattutto di quelli alla protezione dell'ambiente e della salute in violazione del principio di precauzione. L'esito del contenzioso conferma che il giudice amministrativo non può certamente sindacare in sé l'ampia discrezionalità delle scelte dell'Amministrazione sostituendovi la propria valutazione ma è comunque in grado di verificare la completezza dell'istruttoria sulla quale si basa il bilanciamento sotto il profilo (tra gli altri) dell'errore in fatto che refluisce poi in un vizio di legittimità. Ciò si traduce in un'attenta attività di verifica da parte del giudice – anche attraverso i propri mezzi istruttori – in ordine alla logicità e alle correttezza delle singole prescrizioni oggetto di censure che dà luogo a pronunce molto articolate e complesse dal punto di vista dei contenuti tecnici<sup>313</sup>.

La conformazione dell'attività industriale in sede di valutazione integrata avviene dunque mediante una delicata e complessa operazione di bilanciamento per raggiungere il quale l'Amministrazione si serve sia delle BAT sia dell'imposizione di prescrizioni suscettibili a successivi adeguamenti e modifiche. Si tratta di strumenti coerenti con la natura dell'AIA di programma di prevenzione e riduzione dell'inquinamento che non si sostanzia nella definizione di un punto statico di equilibrio ma nello svolgimento di progressiva e continua attività di regolazione.

### 6.3.5 *L'istituto del riesame dell'AIA (cenni)*

Alla stessa logica si ispira anche l'istituto del riesame perché consente all'Amministrazione di verificare, nel corso del tempo, la coerenza delle condizioni dell'autorizzazione originariamente rilasciata con gli obiettivi di tutela perseguiti, attribuendole il potere di intervenire sul rapporto regolatorio anche a valle della sua instaurazione.

Il riesame consente, quindi, una verifica costante della corrispondenza dell'assetto definito per il bilanciamento rispetto alle successive dinamiche degli interessi che interferiscono con l'esercizio dell'attività produttiva.

Per ottenere ciò è necessario che la valutazione di compatibilità ambientale venga adeguata in modo che possa tenere conto di sopravvenute modifiche nel quadro

---

<sup>312</sup> In relazione alla contestazione del mancato utilizzo del principio di precauzione come strumento per giustificare un bilanciamento a priori più attento alle esigenze della salute e dell'ambiente la giurisprudenza più recente ritiene invece che tale principio «non consente "ex se" di attribuire ad un organo pubblico un potere di interdizione di un certo progetto o misura e, in ogni caso, esso affida alle Autorità competenti il compito di prevenire il verificarsi o il ripetersi di danni ambientali, lasciando però alle stesse ampi margini di discrezionalità in ordine all'individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione a tutte le circostanze del caso concreto (Cons. Stato, Sez. V, 27.12.13, n. 6250)» (v. Tar Lazio, Roma, Sez. I, 3 giugno 2015, n. 7782).

<sup>313</sup> Cfr. ad esempio

normativo (per l'ipotesi in cui siano introdotte nuove norme di tutela più stringenti o che prevedono requisiti prima non richiesti), o nel quadro delle tecnologie disponibili (una nuova BAT viene approvata la cui applicazione consente più incisive riduzioni delle emissioni), oppure quando i dati dei monitoraggi rivelino la necessità di stabilire valori limite diversi o nuove misure di sicurezza (perché l'inquinamento generato dall'impianto si dimostra superiore a quello stimato inizialmente al momento del rilascio dell'AIA, oppure perché le tecniche usate nell'impianto possono causare un rischio per la sicurezza)<sup>314</sup>.

Nelle ipotesi sopra richiamate (a cui si aggiunge quella in cui il riesame viene richiesto decorso un tot di anni dalla prima autorizzazione) l'amministrazione avvia d'ufficio il procedimento per riesaminare le condizioni dell'AIA il cui inizio però non preclude la possibilità per il gestore interessato di proseguire la propria attività, alle condizioni a cui è stata autorizzata, fino al provvedimento finale. Sotto questo profilo, il legislatore ha chiaramente bilanciato l'esigenza della continuità produttiva con quella della valutazione della compatibilità ambientale nel senso di non assegnare effetti sospensivi alla fase del riesame sul presupposto che per il tempo necessario a completare il procedimento le esigenze di tutela possano essere soddisfatte dalle condizioni stabilite nell'autorizzazione in essere.

L'apertura del procedimento di riesame può essere sia atto discrezionale sia atto vincolato dal momento che l'Amministrazione, da un lato, esercita un potere discrezionale in ordine alla richiesta di riesaminare l'autorizzazione quando il presupposto riguardi un giudizio sullo stato dell'inquinamento prodotto dall'impianto, mentre, dall'altro, non le vengono riconosciuti margini di manovra perché l'apertura è considerata effetto automatico dell'avvenuto aggiornamento delle conclusioni sulle BAT.

In questo secondo caso, infatti, la direttiva europea 75/2014/UE (così come recepita) impone che la verifica sia svolta entro quattro anni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale UE della nuova norma tecnica in modo così da garantire che le condizioni dell'AIA siano sempre *up-to-date* rispetto al livello più avanzato della tecnologia disponibile. La discrezionalità dell'Amministrazione si espande nuovamente tuttavia con riferimento alla scelta del "quando" avviare il riesame all'interno del periodo indicato dal legislatore europeo per l'aggiornamento: la scelta dovrà comunque avvenire nel rispetto del principio di precauzione tenendo conto della situazione specifica dell'impianto interessato.

L'analisi del dato quantitativo relativo ai provvedimenti adottati dal MATTM nel periodo dal 2005 al 2016 in relazione ad impianti rientranti nella competenza statale, mette in luce che su un totale di n.253 provvedimenti rilasciati la ripartizione per categoria ha avuto il seguente andamento: il riesame n. 29 pari all'11% del totale; il rinnovo n. 28 pari all'11% del totale; il rilascio di prima AIA n.126 pari al 50% del

---

<sup>314</sup> La disciplina relativa al riesame dell'AIA è contenuta nell'art. 29-octies d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

totale; l'aggiornamento per modifiche non sostanziali n.25 pari al 10% ; nuova AIA per modifiche sostanziali n. 45 pari al 18% del totale.

Gli istituti a cui si è fatto accenno sopra rappresentato gli strumenti che, come vedremo nei prossimi paragrafi, l'Amministrazione ministeriale ha utilizzato nell'ambito della vicenda dell'Ilva per stabilire il punto di equilibrio tra gli interessi coinvolti in sede di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (sia con riferimento alla prima AIA del 2011, sia al successivo riesame del 2012).

### *6.3.6 Gli organi competenti a valutare le soluzioni tecniche e il potenziale contenzioso*

Siccome la valutazione della compatibilità di un'attività industriale richiede un sapere tecnico specialistico, la definizione in concreto del punto di equilibrio tra la pluralità di interessi di rilievo costituzionali non coinvolge esclusivamente la competenza di unico soggetto (l'Amministrazione preposta al rilascio dell'autorizzazione – ovvero il Ministero dell'Ambiente nell'ipotesi come quella dell'Ilva che si tratti di impianti sottoposti ad AIA statale), ma richiede anche la partecipazione di altri soggetti: da un lato, gli organi tecnici di cui l'Amministrazione si avvale in via ordinaria (in primo luogo, la Commissione AIA-IPPC e l'ISPRA) e, dall'altro, lo stesso gestore dell'impianto su cui l'ordinamento fa gravare un obbligo di informazione proprio al fine di colmare l'asimmetria a suo favore nella conoscenza dei dati rilevanti.

Un contributo di rilievo, soprattutto tecnico, nella definizione degli equilibri alla base delle scelte di bilanciamento viene chiaramente dalla Commissione AIA-IPPC che ha il compito di espletare le attività istruttorie redigendo a valle della sua attività il parere (intermedio o conclusivo) che contiene le coordinate fondamentali per l'esercizio dell'impianto<sup>315</sup>. La composizione dell'organo è costruita in modo da garantire l'elevata qualificazione tecnica considerato che si prevede presenza di esperti del settore ambientale ma al tempo stesso anche di giuristi ed esponenti della magistratura<sup>316</sup> (nonché si garantisce la rappresentanza degli enti esponenziali delle collettività territoriali con la partecipazione alle singole istruttorie di esperti della Regione, Provincia e Comune interessati); mentre la nomina a membro della commissione da parte dello stesso Ministro rappresenta il momento di collegamento dell'organo con il

---

<sup>315</sup> Cfr. Art. 8-bis (Commissione istruttoria per l'autorizzazione integrata ambientale - IPPC) del D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152

<sup>316</sup> Nell'attuale composizione si conta una maggioranza di membri della Commissione rappresentata da figure tecniche afferenti alle materie dell'ingegneria e della chimica, mentre è più esigua la componente rappresentativa anche del settore giuridico/legale (4 magistrati e 2 giuristi). L'attività istruttoria propedeutica al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale viene svolta in sottogruppi nominati dal Presidente della Commissione (che essere un tecnico). La composizione della Commissione, definita dal d.l. n. 112/2008, è stata oggetto di contestazione giurisdizionale che ha portato alla sentenza del Consiglio di Stato 17 dicembre 2009, n. 8253, nella quale se ne conferma però la piena legittimità.

circuito democratico reso opportuno dal carattere “politico” delle scelte attinenti al livello di “rischio ammissibile”.

In coerenza con il principio del buon andamento, si prevede che, in relazione ad un procedimento attivato su iniziativa di parte, non sia soltanto l’amministrazione a dover acquisire tutti gli elementi necessari alla formazione di un quadro conoscitivo completo degli impatti del singolo impianto sull’ambiente.

Certamente, l’Amministrazione dovrà avvalersi dei propri organi tecnici per svolgere l’attività istruttoria propedeutica alla individuazione delle condizioni per il rilascio dell’AIA (verificando anche l’esattezza degli studi del proponente e magari chiedendone l’integrazione)<sup>317</sup>, ma ciò non esonera tuttavia il privato dal collaborare all’attività istruttoria fornendo la documentazione utile per mentre in grado l’amministrazione di effettuare le valutazioni di competenza<sup>318</sup>.

La logica della corresponsabilità e della leale collaborazione in materia ambientale spiega l’esigenza di un rapporto di interazione con il privato che consenta di colmare il deficit informativo tra il soggetto regolato e il soggetto regolatore; la cui permanenza andrebbe, altrimenti, a detrimento della qualità dell’istruttoria procedimentale che invece rappresenta la sede essenziale in cui si verifica il bilanciamento.

La delicatezza dell’istruttoria che precede la definizione dei limiti di operatività dell’impianto è dimostrata dall’ampiezza del contenzioso giurisdizionale che viene attivato dagli interessati per contestarne gli esiti soprattutto quando si ritenga definito un equilibrio pregiudizievole tra le esigenze dello sviluppo e la sua sostenibilità ambientale e sanitaria<sup>319</sup>.

Il giudizio però che si richiede alla magistratura implica valutazioni di carattere altamente tecnico e specialistico che spesso richiedono l’attivazione dei poteri istruttori previsti dal codice del processo amministrativo e in particolare l’espletamento di verificazioni.

### 6.3.7 Il caso della centrale termoelettrica di Civitavecchia

In questo contesto, può essere considerato paradigmatico (anche perché si riferisce ad un procedimento di autorizzazione integrata di competenza ministeriale) il

---

<sup>317</sup> Gli organi tecnici hanno anche un ruolo di controllo e verifica successiva al rilascio dell’autorizzazione funzionale a garantire il corretto adempimento di quanto prescritto.

<sup>318</sup> In proposito, il TAR Marche, Ancona, ha precisato che «Una volta chiarito ciò, è necessario poi evidenziare che in sede progettuale il soggetto proponente ha l’onere di specificare in modo sufficientemente chiaro quali sono le tecnologie che intende utilizzare (nella procedura di A.I.A., come è noto, questo è funzionale alla valutazione circa l’utilizzo delle MTD – Migliori Tecnologie Disponibili – o BAT – Best Available Techniques) e che le autorità competenti svolgono le proprie valutazioni proprio prendendo a riferimento la tipologia e le specifiche tecniche dei macchinari e degli impianti indicati dal proponente». La mancata collaborazione può quindi causare l’incompletezza dell’istruttoria da cui deriva un eventuale profilo di illegittimità dell’azione amministrativa che può essere contestato nel giudizio davanti al TAR.

<sup>319</sup> Peraltro non è infrequente la contestazione del fatto che l’Amministrazione recepirebbe in modo acritico quando dichiarato dal gestore dell’impianto senza dar luogo ad un’autonoma valutazione.

caso della valutazione della compatibilità ambientale dell'esercizio della centrale termoelettrica di Civitavecchia che coinvolge anch'esso il rapporto tra l'attività produttiva e la salute dei cittadini.

La vicenda processuale mette infatti in luce alcuni degli aspetti che caratterizzano l'attività del giudice amministrativo nel momento in cui viene chiamato ad effettuare *ex post* la valutazione del bilanciamento tra valori costituzionali fatta dall'Amministrazione che possono essere individuati: *a*) nell'impossibilità di prescindere dall'acquisizione di elementi di conoscenza fattuale ulteriori rispetto a quelli dedotti in causa dalle parti (con il corollario della necessaria attivazione di poteri istruttori per "accedere al fatto"); *b*) nell'adeguatezza organizzativa degli organi tecnici (a cui vengono delegate le attività istruttorie).

Alcune associazioni a difesa consumatori e dei malati avevano contestato la legittimità del rinnovo dell'AIA rilasciato all'impianto dal Ministero dell'Ambiente in quanto la Commissione AIA-IPPC non avrebbe adeguatamente i rischi derivanti dall'attività omettendo di considerare il profilo relativo agli effetti negativi sulla salute dei cittadini (effetti che sarebbero stati invece attestati da studi epidemiologici).

La questione controversa verteva su aspetti altamente tecnici quali, ad esempio, la mancata determinazione di valori limiti per alcune sostanze inquinanti di cui sarebbe invece riconosciuto l'idoneità a pregiudicare l'ambiente e la salute (c.d. microinquinanti), ovvero la fissazione di limiti alle emissioni in violazione di quanto previsto delle BAT in relazione ad altre sostanze (in particolare, il valore limite in concentrazione per il monossido di carbonio (CO) pari a 50mg/n3).

La complessità degli accertamenti di tipo tecnico richiesti e la diversità delle prospettazioni delle parti in causa rendeva opportuno per il TAR disporre una verifica<sup>320</sup>, al fine di acquisire quegli ulteriori elementi istruttori necessari a valutare la legittimità dell'esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione ministeriale. Il supplemento di attività conoscitiva era dettata dall'esigenza di completare il quadro istruttorio la cui completezza era resa ancora più doverosa in ragione della riconosciuta la rilevanza degli interessi costituzionali

---

<sup>320</sup> La verifica (disciplinata dagli artt. 19 e 66 cod. proc. amm.) rappresenta lo strumento con cui il magistrato amministrativo può avere accesso alla conoscenza dei fatti che sono stati già acquisiti all'istruttoria da parte dell'Amministrazione, dei quali ritenere però necessario un'ulteriore accertamento (sulla natura di mero accertamento a funzione descrittiva della verifica, v. Cons. St., sez. VI, 5 gennaio 2015, n.11 e Cons. St., sez. VI, 12 novembre 2014, n. 5552). Lo strumento istruttorio ha conosciuto in un primo tempo un impiego problematico considerato che si riteneva con il suo utilizzo di ammettere il sindacato del giudice amministrativo sullo merito stesso dell'azione amministrativa. Il chiarimento da parte della giurisprudenza del Consiglio di Stato della differenza esistente tra discrezionalità tecnica e merito amministrativo ha consentito di superare le iniziali diffidenze verso la verifica anche se rimane la propensione del giudice amministrativo ad arrestare la valutazione ai profili estrinseci dell'irragionevolezza. Su questo profilo, v. S. BACCARINI, *Giudice amministrativo e discrezionalità tecnica*, in Foro Amm., Tar, 2008, 12, 3533.

. In dottrina sul tema si rimanda a: F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, Cedam, 1953; A.M. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Napoli, 1963, V. CAIANIELLO, *Lineamenti del processo amministrativo*, Torino, 1976; E. SPAGNUOLO VIGORITA, *Notazioni sull'istruttoria nel processo amministrativo*, in Dir. proc. amm., 1984. C.E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2014.

coinvolti. L'esecuzione delle attività istruttorie veniva pertanto demandata ad organi tecnici altamente specializzati (il Consiglio Nazionale della Ricerca e il Comando dei Vigili del Fuoco) con ordinanza istruttoria<sup>321</sup>, nella quale venivano precisati i profili oggetto della richiesta di chiarimento<sup>322</sup>.

Gli sviluppi processuali consentono di esaminare il secondo profilo d'analisi sopra indicato riguardante il ruolo che gli organi tecnici ricoprono non tanto all'interno del procedimento amministrativo quanto piuttosto in sede processuale quali strumenti cognitivi di cui si può avvalere il giudice. Tuttavia affrontare questo tema nella prospettiva processuale non preclude la possibilità di estendere la valutazione raggiunta anche a quella procedimentale, considerato che alcune constatazioni riguardano caratteri strutturali che sono indipendenti dal contesto di riferimento.

Il primo dato che emerge sono le complicazioni incontrate nell'individuazione dell'organo tecnico a cui affidare l'incarico della verifica che per la natura delle indagini richieste, nonché per la rilevanza degli interessi coinvolti, doveva necessariamente presentare un particolare spessore scientifico<sup>323</sup>.

---

<sup>321</sup> Cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. III, ordinanza 15 luglio 2014 n. 7553.

<sup>322</sup> Le richieste di chiarimenti infatti riguardavano la verifica: 1) della concentrazione dei microinquinanti significativi potenzialmente emettabili dalla combustione del carbone individuati nell'autorizzazione unica (MATTM/DSA/DEC/000970 del 3 agosto 2009) e previsti dall'allegato X alla parte II del D.lgs. 3.4.2006, n. 152: Arsenico (As), Mercurio (Hg), Cadmio (Cd), Tallio (Tl), Antimonio (Sb), Piombo (Pb), Cromo (Cr), Cobalto (Co), Rame (Cu), Manganese (Mn), Nichel (Ni), Vanadio (V), Stagno (Sn), Idrocarburi Policiclici Aromatici (IPA), Policlorodibenzodiossine e Policlorodibenzofurani (PCDD/PCDF), Ammoniaca (NH<sub>3</sub>), Cloro (HCl), Fluoro (HF); 2) se tali emissioni superano i valori limite in concentrazione stabiliti per l'impianto in esame; 3) della concentrazione delle radiazioni ionizzanti (di cui al D.lgs. n. 230 del 17 marzo 1995 come modificato dal d.lgs. n. 257 del 9 maggio 2001) emesse dal carbone utilizzato nella centrale e, quindi, l'eventuale superamento del limite di esposizione per la popolazione e per i lavoratori dell'impianto, stabilito dalle norme vigenti; 4) della concentrazione media giornaliera per il monossido di carbonio (CO) in mg/Nm<sup>3</sup> (di cui a pag. 111 del parere istruttorio conclusivo allegato al decreto AIA per il CO e sezione 7, parte II dell'allegato II alla parte V del D.lgs. 152/06) e, mediante tale dato, quantificare la concentrazione annua del medesimo inquinante in relazione alle ore di funzionamento dell'impianto.

<sup>323</sup> Il requisito del possesso di un'alta qualificazione scientifica può accompagnarsi anche all'esigenza di inserire all'interno del collegio dei verificatori anche le amministrazioni che sono in grado di esprimere una valutazione conclusiva sulla compatibilità di un'attività o di un progetto. Da questo punto di vista è rappresentativa anche la vicenda dell'autorizzazione dell'impianto satellitare per uso militare MUOS di Niscemi nell'ambito del quale il CGRSA ha chiamato a partecipare alla verifica "non solo [al]le più alte rappresentanze scientifiche del Paese" (Presidente del Consiglio nazionale delle ricerche – C.N.R. – e l'altro dal Presidente del Consiglio universitario nazionale – C.U.N.), "ma anche [al]le massime autorità amministrative": Ministro della salute, Ministro dell'ambiente, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) (cfr. CGRSA, sentenza parziale, 3 settembre 2015, n. 581). In dottrina, sul requisito della terzietà dell'ausiliario del giudice rispetto alla parti in giudizio, v. A. TRAVI, *Valutazioni tecniche e istruttoria del giudice amministrativo*, in Urb. e App., 1997, 1262, secondo il quale «l'assegnazione in via esclusiva di indagini istruttorie ad una parte in causa è inconciliabile con il principio della parità delle parti nel processo». Un profilo ulteriore da valutare riguarda la possibilità di instaurare un adeguato contraddittorio tra le parti processuali in sede di verifica. Sebbene parte della giurisprudenza del Consiglio di Stato non riconosca la necessità del contraddittorio trattandosi di mero accertamento di fatti (v. Cons. St., sez. VI, 12 novembre 2014, n. 5552) altra parte ritiene comunque rilevante la partecipazione soprattutto quando la collaborazione delle parti in contraddittorio è in grado di consentire il pieno svolgimento dell'incombente istruttorio. In un caso recente, la sez. V ha addirittura disposto la rinnovazione dell'istruttoria nella diversa forma della consulenza tecnica d'ufficio perché «le operazioni di



La scelta infatti ricaduta all'inizio sul Presidente del CNR doveva essere successivamente rivista, perché lo stesso CNR segnalava l'impossibilità di assolvere alla verifica in ragione del fatto aveva svolto attività di consulenza in favore del gestore dell'impianto (circostanza – l'aver avuto rapporti con una parte del giudizio – che l'art. 19 cod. proc. amm. espressamente disciplina come causa di incompatibilità). Ciò pone anche il tema di come assicurare la garanzia di indipendenza del soggetto verificatore. Nonostante il disposto normativo residuo infatti perplessità sull'effettiva estraneità rispetto alle parti del giudizio quando la verifica viene comunque assegnata ad organi dell'amministrazione<sup>324</sup>.

Il secondo dato riguarda l'inadeguatezza dei mezzi a disposizione degli organi tecnici per espletare il loro compito<sup>325</sup>.

Al posto del CNR veniva infatti nominato come ente verificatore l'Istituto Superiore di Sanità che pur accettando l'incarico ha dovuto rappresentare al giudice di avere da un lato le competenze scientifiche idonee ma non anche strumentazioni in dotazione sufficienti per l'espletamento delle indagini richieste. La soluzione per consentire la prosecuzione dell'istruttoria processuale veniva rinvenuta nella collaborazione con altri organi tecnici (Arpa ed Enea) ai quali il Tar estendeva l'incarico<sup>326</sup>.

Quanto sopra conferma il carattere estremamente tecnico delle questioni in materia ambientale sottoposte al vaglio del giudice amministrativo che pertanto è costretto ad utilizzare conoscenze scientifiche (con l'incertezza mutevole che le caratterizza) di cui non dispone direttamente ma che deve acquisire attraverso gli strumenti istruttori (verifica e consulenza tecnica) disciplinati nel codice del processo.

In questo scenario la competenza e la capacità degli organi tecnici rappresentano una chiave di volta del sistema perché consentono alla magistratura di acquisire le conoscenze adeguate per una valutazione degli elementi che l'Amministrazione ha posto alla base delle proprie scelte di bilanciamento. Si tratta in ogni caso di un sindacato che non sconfinava nella valutazione del merito dell'azione amministrativa perché, per quanto ampia sia la discrezionalità di cui i pubblici poteri godono, al giudice è riconosciuta la

---

*verifica sono inficiate da un difetto di contraddittorio che impedisce alla Sezione di avvalersi delle valutazioni espresse dal verificatore» (Cons. St., 4 agosto 2015, n. 3841).*

<sup>324</sup> Non è infatti infrequente la contestazione in sede di giurisdizionale della mancanza di autonomia e indipendenza del verificatore rispetto all'amministrazione chiamata in giudizio (v. sempre con riferimento al caso Muos l'ordinanza 26 febbraio 2016 n. 59 in cui il CGARS aveva esaminato una censura di questo genere in relazione alla circostanza che i «tre membri identificati, pur con facoltà di delega a un esperto, in Ministri» avevano «investiture istituzionali in materie lambite dalla controversia».

<sup>325</sup> Cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. III, Ord. 25 gennaio 2015 n.977 e Ord. 26 gennaio 2016 n.1065

<sup>326</sup> Analoga insufficienza degli strumenti tecnici si è riscontrata anche nel sopraccitato caso del Muos, laddove il giudice ha dovuto prendere atto che «Le dette misurazioni presso l'impianto in funzione non sono però poi state in concreto effettuate. È difatti avvenuto che il collegio di verifica sia stato costretto da circostanze sopravvenute a soprassedere dai propri accertamenti in situ, e ciò in particolare a causa della improvvisa e inopinata indisponibilità delle indispensabili apparecchiature comunicata dall'ARPA, che pure ne aveva precedentemente garantito la disponibilità piena». CGARS, ordinanza 26 febbraio 2016, n. 59.

possibilità di accedere alla conoscenza del fatto ma al fine di verificare se sono stati applicati correttamente i saperi specialistici<sup>327</sup>.

La prescrizione che viene imposta nel provvedimento autorizzatorio rappresenta, infatti, un ulteriore strumento a disposizione dell'Amministrazione per effettuare in concreto il bilanciamento in quanto consente di conformare incisivamente l'attività del privato in modo da renderla coerente con il rispetto delle esigenze dettate dal principio della sostenibilità dello sviluppo declinato in un'ottica precauzionale e preventiva. Attraverso le prescrizioni l'Amministrazione può coordinare le esigenze dell'attività industriale con la tutela dell'ambiente e la protezione della salute richiedendo al gestore non soltanto integrazioni alle proposte progettuali (che prevedano ad esempio soluzioni tecniche migliorative dell'originario progetto), ma anche la predisposizione di appositi meccanismi di controllo e monitoraggio insieme all'indicazione della relativa tempistica e dell'organo tecnico competente ad effettuare le verifiche. In ragione di un principio generale di proporzionalità ed economicità, l'ottemperanza viene spesso modulata nel tempo da parte dell'Amministrazione che può l'esecuzione della prescrizione non immediatamente ma quando si verifichi la fase dell'attività che dà luogo alle esigenze di cautela a cui la prescrizione risponde. Non è dunque infrequente nella prassi l'ipotesi che gli interventi prescritti possano essere realizzati anche ad una certa distanza cronologica dal rilascio del titolo autorizzatorio o che lo debbano essere soltanto nell'eventualità in cui si verifichino determinati eventi.

## **7. La prima autorizzazione integrata ambientale dell'Ilva: il decreto direttoriale 4 agosto 2011**

Il 2011 segna l'anno in cui l'attività dello stabilimento Ilva viene assoggettata per la prima volta alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, circostanza che sancisce definitivamente il passaggio da una forma di regolazione basata su autorizzazioni settoriali rilasciate da distinte autorità amministrazione ad una regolazione, invece, definita nell'ambito di un'unica sede procedimentale attraverso un solo provvedimento.

---

<sup>327</sup> Sulla latitudine del sindacato del giudice amministrativo in materia di valutazioni ambientali la giurisprudenza è tendenzialmente univoca, infatti, nel ritenere che «il carattere ampiamente discrezionale, che connota la valutazione di impatto ambientale per la pluralità, ampiezza e varietà degli interessi pubblici coinvolti, in parte tra di loro confliggenti, ancorché escluda un sindacato di merito, non osta ad un sindacato di legittimità pieno, da intendersi cioè nel senso che, pur non potendo il giudice amministrativo sostituirsi all'amministrazione (in quanto siffatto potere è proprio soltanto della giurisdizione di merito), detto sindacato non si esaurisce in un esame meramente estrinseco e formale della valutazione discrezionale, secondo i noti parametri di logicità, congruità e completezza dell'istruttoria, ben potendo invece estendersi anche alla esatta valutazione del fatto, secondo i parametri della disciplina nella fattispecie rilevante, ove in concreto verificabile (Cons. St., sez. V, 22 settembre 2014, n. 4775)» (in questi termini, Cons. St., Sez. V, 23 marzo 2015, n. 1564).

Il percorso che ha portato al rilascio dell'AIA, con il decreto ministeriale prot. DVA DEC-2011-0000450 del 4 agosto 2011<sup>328</sup>, si rivela particolarmente complesso e articolato, come dimostra il fatto che si sia protratto per 1618 giorni ovvero circa dieci volte la durata del termine ordinario per la conclusione del procedimento<sup>329</sup>.

La complessità del procedimento (iniziato con la presentazione dell'istanza di AIA il 28 febbraio 2007) può trovare spiegazione, da un lato, con la gravosità degli accertamenti istruttori resi indispensabili dalle dimensioni dello stabilimento Ilva e, dall'altro, tanto con il ritardo con cui l'ordinamento italiano si è adeguato alla normativa europea in materia, quanto con la necessità di modulare l'organizzazione amministrativa in senso coerente con le specificità del caso di Taranto.

In primo luogo, l'attività istruttoria degli organi tecnici dell'amministrazione (in particolar modo della Commissione IPPC) è stata resa molto impegnativa dalla mole di valutazioni che hanno dovuto riguardare uno stabilimento estremamente complesso soprattutto sotto il profilo più marcatamente impiantistico e dimensionale (si ricorda che, a valle del raddoppio operato negli anni '70, gli impianti occupavano un'area con estensione in grado di rivaleggiare addirittura con quella dell'area cittadina). La dimostrazione di ciò si rinviene all'interno del parere istruttorio conclusivo che si compone di poco meno che mille pagine (a cui si deve aggiungere anche quello reso sulla centrale termoelettrica).

In secondo luogo, anche la strutturale lentezza con cui l'Italia si era adeguata alla normativa europea aveva giocato un ruolo nel prolungamento delle attività di valutazione. Il procedimento è stato iniziato nella vigenza del d.lgs. n. 59 del 2005 e concluso secondo tale disciplina anche se tale decreto *medio tempore* era stato

---

<sup>328</sup> Il decreto del Ministro dell'Ambiente con cui si rilasciata l'AIA alla Società Ilva si compone di 9 articoli ai quali si aggiunge il Parere istruttorio conclusivo della Commissione IPPC insieme al piano di monitoraggio e controllo predisposto da Ispra.

<sup>329</sup> La sequenza cronologica degli eventi più rilevanti che hanno condotto al rilascio dell'AIA può ricostruirsi nel modo seguente: il 28 febbraio 2007 la Società Ilva presenta l'istanza di avvio del procedimento; il 20 giugno 2007 il Ministero attiva il procedimento; il 7 luglio 2008 avviene la costituzione del gruppo istruttore della Commissione IPPC; il 16 ottobre 2008 viene rinnovata la composizione del gruppo istruttore; il 3 settembre 2008 Ilva comunica che – a causa del mancato rilascio dell'AIA – provvederà all'esecuzioni di interventi per adeguare alle BAT alcuni impianti dello Stabilimento; la partecipazione del pubblico al procedimento interviene regolarmente (vengono presentati 23 documenti); il 16 dicembre 2010 la Commissione IPPC rende il parere istruttorio per la centrale termoelettrica dell'Ilva; il 4 novembre 2011 l'Ilva presenta le proprie osservazioni a tale parere; il 22 febbraio 2011 si tiene la conferenza di servizi che il 24 febbraio successivo richiede integrazioni al gestore Ilva; il 28 febbraio 2011 Ilva trasmette le integrazioni richieste; il 27 maggio 2011 la Commissione AIA-IPPC trasmette il proprio parere istruttorio; il 23 giugno 2011 Ilva formula le proprie osservazioni al parere istruttorio della Commissione AIA-IPPC; il 2 luglio 2011 il Nucleo dei NOE dei Carabinieri di Taranto segnala – anche al Ministero dell'Ambiente – la presenza di irregolarità nella gestione dello Stabilimento Ilva; il 4 luglio 2011 la Giunta regionale della Regione Puglia adotta la delibera n. 1504 con cui esprime parere favorevole con prescrizioni al rilascio dell'AIA in favore dell'Ilva; il 5 luglio 2011 si tiene l'ultima conferenza dei servizi (a cui partecipano oltre al Ministero dell'Ambiente, la Regione Puglia, gli enti locali interessati, l'Arpa Puglia e l'Ispra) che delibera di esprimere parere favorevole al rilascio dell'autorizzazione integrata; il 20 luglio 2011 la Commissione AIA-IPPC trasmette il proprio parere istruttorio conclusivo insieme al Piano di Monitoraggio e Controllo predisposto da Ispra; il 4 agosto 2011 il Ministro dell'Ambiente adotta il decreto che approva l'AIA.

sostituito dal Titolo II bis, Parte seconda, del d.lgs. n. 152 del 2006<sup>330</sup>. In questo intervallo di tempo era intervenuta anche la contestazione dell'inadempimento agli obblighi di recepimento della direttiva IPPC da parte della Commissione; contestazione che aveva portato alla condanna dell'Italia per la mancata adozione delle misure normative necessarie a consentire alle autorità amministrative di verificare il rispetto della disciplina europea sulla valutazione da parte degli impianti interessati. La sentenza di condanna pronunciata nel marzo 2011 può, senza dubbio, aver determinato nell'amministrazione ministeriale la volontà di addivenire in tempi stretti alla conclusione dell'iter per l'Ilva (circostanza che si è verificata di lì a poco nel successivo mese di agosto 2011)<sup>331</sup>.

Infine, la presenza di una pluralità di impianti industriali ricadenti all'interno della stessa porzione di territorio dell'area urbana di Taranto intervenire sul piano dell'organizzazione amministrativa con strumenti per una miglior valutazione contestuale degli effetti prodotti dalle attività industriali sull'ambiente. A tale fine, come in precedenza rilevato, nel 2008 era stato concluso uno specifico Accordo di programma per la gestione unitaria dei procedimenti diretti al rilascio dell'autorizzazione agli stabilimenti finalizzato a semplificare l'acquisizione delle informazioni rilevanti per la valutazione ambientale.

Nell'ambito dell'accordo si era anche istituita un'apposita figura che avrebbe dovuto presiedere al coordinamento dell'iter istruttorio (in particolar modo, per l'acquisizione degli elementi conoscitivi idonei ad una valutazione integrata soltanto degli impatti del singolo impatto ma anche di quelli delle altre attività industriali considerata l'unicità del contesto).

In relazione all'oggetto della presente indagine, occorre far riferimento, in modo specifico, soltanto a quegli aspetti del procedimento per la valutazione ambientale rilasciata all'Ilva nell'agosto 2011 che costruiranno i presupposti per i successivi sviluppi della vicenda.

In questa prospettiva si deve avere riguardo, da un lato, alle modalità con cui l'autorizzazione ha recepito il contributo partecipativo offerto sia dalla Regione Puglia sia dal Nucleo operativo dei Carabinieri, e, dall'altro, agli aspetti critici non risolti dalle disposizioni contenute nell'AIA con particolare riguardo alla regolamentazione dell'attività industriale dell'Ilva nell'Area a caldo; ciò perché tali aspetti hanno dato luogo sia a un contenzioso davanti al giudice amministrativo sia giustificato anche l'intervento da parte della magistratura penale.

---

<sup>330</sup> Su questo profilo, v. Cons. St., sez. II, parere 3 luglio 2013, n. 4212.

<sup>331</sup> Con la sentenza della Settima sezione la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (in causa C-50/2010) aveva infatti era venuta meno agli obblighi ad esse incombenti in forza dell'art. 5, n.1, della direttiva 2008/1/CE «*non avendo adottato le misure necessarie affinché le autorità competenti controllino, attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli artt. 6 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 15 gennaio 2008, 2008/1/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento [...], ovvero, nei modi opportuni, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni che gli impianti esistenti ai sensi dell'art. 2, punto 4, di tale direttiva funzionino secondo i requisiti di cui agli artt. 3, 7, 9, 10, 13, 14, lett. a) e b), 15, n. 2, della medesima*».

Sotto il primo profilo, rileva la circostanza che la Regione Puglia aveva espresso parere favorevole condizionato all'imposizione al gestore di una serie di prescrizioni dirette a garantire il soddisfacimento dell'esigenza di protezione della salute della popolazione (soprattutto tarantina). L'assenso all'adozione dell'AIA da parte regionale era stato subordinato alla richiesta che il Ministero prevedesse cautele aggiuntive per mantenere sotto controllo l'emissione in atmosfera delle sostanze inquinanti (diossine e benzo(a)pirene) già oggetto di interventi normativi regionali: al gestore si sarebbe dovuta imporre l'installazione di una strumentazione apposita per il controllo in continuo delle emissioni e si sarebbe dovuta prevedere la possibilità di riesaminare le condizioni di autorizzazione tanto all'esito degli accertamenti in esecuzione del Piano di risanamento dell'aria di Taranto del 2010 quanto all'esito del completamento delle valutazioni ambientali relative agli altri impianti presenti nell'area tarantina (soprattutto in considerazione del fatto che la capacità produttiva massima dell'Ilva autorizzata nel PIC era stata aumentata fino a 15 Mt/a rispetto alle 10 Mt/a precedenti). Quanto richiesto dalla Regione veniva recepito dal MATTM all'interno del decreto AIA anche se il carattere immediatamente cogente di alcune prescrizioni (ad esempio, quella sul monitoraggio in continuo) veniva stemperato, rinviandone l'attuazione concreta a un momento successivo a valle di ulteriori valutazioni tecniche<sup>332</sup>.

L'intervento del NOE dei Carabinieri è altrettanto significativo così come la valutazione che ne viene fatta dal Ministero dell'Ambiente. A pochi giorni dall'ultima conferenza di servizi propedeutica al rilascio dell'AIA<sup>333</sup>, infatti, i Carabinieri inviano una nota (indirizzata tanto al Ministero dell'Ambiente quanto agli altri enti coinvolti e alla Procura della Repubblica di Taranto) diretta a segnalare il riscontro – a seguito di sopralluogo presso lo stabilimento Ilva – di alcune violazioni nella gestione degli impianti che addirittura – a giudizio dell'organo – avrebbe potuto giustificare il sequestro degli stessi al fine di garantire una migliore tutela dei beni costituzionali della salute e dell'ambiente.

La rilevanza di quanto segnalato veniva però da parte del Ministero circoscritta temporalmente ad una fase anteriore al rilascio dell'AIA con la conseguenza che in sede di primo rilascio non si avrebbe avuto necessità di tenerne conto. La questione avrebbe dovuto essere affidata agli enti competenti per il rilascio delle precedenti autorizzazioni settoriali. In ogni caso, se non poteva incidere direttamente sul contenuto dell'AIA in corso di approvazione, il Ministero avrebbe comunque provveduto dopo l'AIA a verificare il merito dei rilievi contenuti nella nota eventualmente disponendo il riesame dall'autorizzazione per tenere conto degli esiti.

---

<sup>332</sup> Come risulta infatti alla pag. 12 del decreto 4 agosto 2011 il Ministero richiedeva al gestore l'installazione di un sistema di monitoraggio in continuo ma né rinvia la concreta messa in opera all'esito dei lavori istruttori di un apposito tavolo tecnico.

<sup>333</sup> Come riportato in precedente la CdS si è tenuta il 5 luglio 2011 mentre la comunicazione dei Carabinieri è stata inoltrata il precedente 2 luglio.

Di qui, emerge come fosse prioritario nell'Amministrazione ministeriale l'esigenza di addivenire in tempi ristretti alla conclusione dell'iter autorizzatorio effettuando anche scelte di bilanciamento basate sul metodo della procrastinazione.

Sotto il secondo profilo, non si può non rilevare la profonda complessità sul piano tecnico delle valutazioni alla base della scelta del punto di equilibrio definito nell'AIA che è in grado di spiegare anche la presenza di alcuni elementi di criticità rispetto all'esigenza di una più completa tutela della salute soprattutto riguardanti la regolazione delle attività dell'Area a caldo dello stabilimento.

Da parte delle associazioni ambientaliste, in particolare, veniva contestata la carenza del quadro prescrizionale<sup>334</sup> in ragione: *a*) della mancata previsione di modalità di rilevamento in continuo degli inquinanti; *b*) dell'assenza di una rete di monitoraggio esterno dell'area della cokeria né di un impianto di abbattimento delle emissioni; *c*) della mancata predisposizione di un sistema di copertura dei Parchi minerali (per i quali, in continuità con i precedenti atti d'intesa, si prevedeva soltanto un barrieramento al perimetro dello stabilimento); *d*) dell'assenza di misure per contrastare il fenomeno dello slopping<sup>335</sup>.

La mancanza di strumenti specifici per il monitoraggio in continuo e il controllo delle emissioni acquisiva una consistenza ancora più grave in relazione al fatto che l'autorizzazione, in questo modo, dimostrava di non aver preso in considerazione anche le emissioni in atmosfera a carattere diffuso (e cioè quelle non convogliate attraverso camini) che pure rappresentavano una notevole fonte di inquinamento. E infatti l'AIA disciplinava le emissioni convogliate precisando, all'art. 1, punto 3, ("Limiti di emissione e prescrizioni per l'esercizio") del decreto ministeriale, che «*Tutte le emissioni e gli scarichi non espressamente citati si devono intendere non ricompresi nell'autorizzazione*».

L'equilibrio stabilito dall'AIA è stato oggetto di rilievi critici anche da parte della Società Ilva a cui era stata rilasciata l'autorizzazione, che ne ha infatti impugnato numerose prescrizioni davanti al TAR Puglia.

L'esame del procedimento giurisdizionale che ha definito l'impugnativa presentata da Ilva si rivela interessante sotto almeno due profili: il primo attiene alla concomitanza cronologia delle pronunce del TAR rispetto ad altri eventi nodali della vicenda in esame di cui viene a rappresentare un presupposto; il secondo, attiene, invece, al piano più strettamente processuale del sindacato esercitato dal TAR sulle prescrizioni contestate.

Da un primo angolo visuale, la rilevanza del giudizio attivato da Ilva emerge con evidenza se si considera che la fase cautelare e quella di merito hanno coinciso con

---

<sup>334</sup> L'autorizzazione integrata del 4 agosto 2011 è stata impugnata dall'associazione WWF con ricorso straordinario che è stato in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto (v. Cons. St., parere 3 luglio 2013, n. 4212).

<sup>335</sup> A. BONELLI, *Good morning diossina, Taranto un caso italiano ed europeo*, Green European Foundation, 2015, 110. Il fenomeno dello slopping, in particolare, consiste nella trascinamento di schiume prodotte dalle scorie eliminate durante il processo di affinazione della ghisa (e avviene all'interno dell'"Area acciaieria").

altrettante fasi cruciali del procedimento penale che si è svolto in parallelo all'attività amministrativa di regolazione: l'ordinanza cautelare, infatti, veniva pronunciata poco dopo che aveva avuto luogo l'incidente probatorio nell'ambito del quale venivano esposti gli esiti delle perizie epidemiologica e chimica disposte dal GIP di Taranto<sup>336</sup>; la sentenza, inoltre, veniva depositata in cancelleria pochi giorni prima del sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, dell'area a caldo disposto dallo stesso GIP<sup>337</sup>. La concomitanza sotto l'aspetto cronologico riguarda anche il piano dell'azione amministrativa, dal momento che la pronuncia cautelare con cui il TAR sospendeva l'efficacia di alcune prescrizioni dell'AIA viene indicato dal Ministero dell'Ambiente come uno dei presupposti per l'attivazione del procedimento di riesame dell'autorizzazione.

Quanto sopra dimostra come, nella vicenda Ilva, le azioni degli attori istituzionali a vario titolo coinvolti nella gestione della questione ambientale tendono a sovrapporsi e finanche ad interagire in una dialettica azione – reazione.

Da un altro angolo visuale, occorre verificare se il TAR innova o meno il modello di sindacato sulle valutazioni espresse dall'Amministrazione in sede di autorizzazione integrata ambientale che è stato ricostruito nel paragrafo precedente.

L'esame sia dell'ordinanza cautelare<sup>338</sup> sia della sentenza<sup>339</sup> dimostrano come il potere del giudice sia utilizzato per sindacare la completezza e coerenza dell'attività istruttoria espletata dall'Amministrazione anche accedendo all'analisi del fatto ma non si spinga a sostituire con le proprie le scelte di bilanciamento effettuate nel provvedimento<sup>340</sup>.

---

<sup>336</sup> La pronuncia cautelare veniva resa il 9 marzo 2012 mentre l'incidente probatorio si svolgeva il 17 febbraio 2012.

<sup>337</sup> La sentenza anticipa di circa quindi giorni il sequestro preventivo (la prima è depositata infatti l'11 luglio 2012 mentre il secondo viene adottato il 26 luglio seguente)

<sup>338</sup> Tar Puglia, Lecce, ordinanza 9 marzo 2012, n. 201.

<sup>339</sup> Tar Puglia, Lecce, sentenza 11 luglio 2012, n. 1187.

<sup>340</sup> Il TAR Puglia ha pertanto ritenuto illegittime: «1) le prescrizioni contenute alla pag. 832 del citato parere istruttorio e a pag. 19 del piano di monitoraggio e controllo in materia di obbligo di installazione di sistemi di abbattimento dedicato alle emissioni di macro e micro inquinanti; 2) la prescrizione inserita a pag. 926 del parere istruttorio al paragrafo 4.1 sul monitoraggio degli scarichi idrici di cui al piano di monitoraggio e controllo, laddove è prevista la realizzazione di uno studio di fattibilità finalizzato all'abbattimento del parametro selenio; 3) la prescrizione relativa alla limitazione all'uso del rottame esterno da avviare al recupero, con riguardo solo all'obbligo di avviare a recupero un minimo del 60% di rottame proveniente da processi interni allo stabilimento; 4) la prescrizione del parere istruttorio che pone a carico dell'esecutore, un diverso e più gravoso contenuto dell'obbligo di monitorare gli scarichi poiché incerto quanto ai tempi di esecuzione e alle modalità unitamente con le altre prescrizioni che evidenziano divergenze con il parere istruttorio e che concernono le emissioni in atmosfera, nonché alle prescrizioni che impongono oneri di progettazione e installazione di sistemi e, infine, a tutte le prescrizioni riguardanti risorse inserite nel piano di monitoraggio e controllo di cui è illegittima la stessa tabella riferita genericamente ai limiti AISA; 5) le prescrizioni riguardanti le attività di recupero ambientale; 6) le prescrizioni del piano di monitoraggio e controllo relative a vari profili non valutati dalla commissione AIA-IPPC» (la sintesi delle censure accolte con la precisazione delle prescrizioni annullate è tratta dal parere del Consiglio di Stato, 3 luglio 2013, n. 4212, che si è pronunciato sul ricorso straordinario del WWF anch'esso diretto a contestare l'illegittimità del provvedimento di AIA del 2011).

La struttura motivazionale della sentenza ruota intorno alla verifica dell'indeterminatezza e genericità delle prescrizioni nonché alla loro contraddittorietà risposto agli atti dell'istruttoria.

Ciò si riscontra in modo paradigmatico con riguardo alla delicata contestazione delle prescrizioni relative alla prevenzione e al controllo delle emissioni di sostanze inquinanti in atmosfera<sup>341</sup>: in particolare, ci si riferisce alla richiesta di installazione di sistemi di abbattimento dedicati alle emissioni di microinquinanti ed alla previsione di un sistema di campionamento in continuo della diossina nelle emissioni convogliate nel camino E312.

In relazione alla prima prescrizione, il TAR non considerava ragionevole il punto di bilanciamento individuato dall'AIA, nella parte in cui, da un lato, richiedeva al gestore il rispetto di valori limite di emissione all'uscita dei camini (in alcuni punti fissati tenendo conto delle BAT anche a un livello inferiore di quello previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006), e, dall'altro, richiedeva l'adozione di non precisate misure per abbattere le emissioni di macro e micro inquinanti. L'irragionevolezza – declinata in termini di non giustificabilità – consisteva nell'aver imposto un aggravamento degli oneri di esercizio dell'attività (dovuto all'installazione degli strumenti per l'abbattimento) in modo indeterminato ovvero senza l'indicazione delle soluzioni tecniche da adottare contravvenendo così al principio per cui il titolo autorizzatorio deve contenere l'indicazione specificazione del contenuto degli obblighi che vengono imposti al gestore, in quanto altrimenti l'Amministrazione abdicerebbe al ruolo di conformazione dell'attività industriale con il rischio di potenziali pregiudizi per gli interessi protetti dovuti alle soluzioni meno cautelative scelte in autonomia dal privato (v. punto 1.4 della sentenza).

In relazione alla seconda prescrizione, emerge l'altro polo su cui è costruito l'impianto della sentenza ovvero il rilievo della illegittimità per l'esistenza di un contrasto tra quanto prescritto all'interno del parere istruttorio conclusivo (PIC) della Commissione AIA-IPPC e quanto invece previsto nel Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC) redatto da Ispra. In un caso, si prescriveva l'obbligo di redigere uno studio di fattibilità mentre, nell'altro, veniva richiesta direttamente l'installazione di meccanismi tecnici per il campionamento in continuo delle emissioni.

Rilevata la contraddittorietà tra le prescrizioni contenute nel PIC da un lato e nel PMC dall'altro, il TAR non ha potuto far altro che annullare la prescrizione perché il contrasto tra le due fonti determinava l'impossibilità per il gestore di intervenire vista l'indeterminabilità del contenuto dell'obbligo.

Né tantomeno la distonia tra il PIC e il PMC poteva essere risolta direttamente dal giudice amministrativo constatata l'inesistenza di un criterio gerarchico che consenta di ritenere l'uno prevalente sull'altro (entrambi sono infatti assunti dall'AIA come parte

---

<sup>341</sup> Il complesso delle contestazioni ha riguardato prescrizioni relative: a) la gestione delle emissioni convogliate in atmosfera; b) alla gestione degli scarichi idrici e delle acque; c) alla gestione dei rifiuti, del suolo e del sottosuolo. Indice della complessità del giudizio è la circostanza che il TAR ha dovuto valutare la legittimità di ben 33 prescrizioni.



integrante dell'autorizzazione a cui quindi riconosce la stessa forza cogente). La scelta di quali adempimenti richiedere al gestore rientra infatti nella competenza dell'Amministrazione che la esercita nell'ambito procedimentale. Una modulazione delle prescrizioni ad opera del giudice, infatti, andrebbe a definire un tipo di bilanciamento tra valori costituzionali che non spetta invece all'organo giurisdizionale stabilire (il quale è soltanto tenuto a valutarne *ex post* la legittimità, secondo i canoni della proporzionalità e della ragionevolezza).

Questa parte della sentenza pone in risalto l'esistenza di un problema di coordinamento tra l'attività istruttoria degli organi tecnici – dovuta alla mancanza di adeguati strumenti di raccordo nella fase che precede la redazione del parere istruttorio conclusivo – che solitamente porta a prescrizioni contraddittorie e dunque ineseguibili con grave pregiudizio per il buon andamento dell'azione amministrativa.

Il TAR, dunque, giudica il tipo di bilanciamento svolto dall'amministrazione, attraverso la consueta lente del sindacato debole intrinseco ovvero accede al fatto ma soltanto per verificare la logicità e la congruenza del parametro applicato al fine di definire il contenuto delle singole prescrizioni.

## **8. L' "inadeguatezza" dell'AIA 2011: il procedimento di riesame e le iniziative della Magistratura penale**

Già a pochi mesi dal rilascio dell'AIA il 4 agosto 2011, emerge con tutta evidenza l'inadeguatezza dell'equilibrio definito tra le esigenze connesse alla produzione e al mantenimento dei livelli di occupazione, da un lato, e le esigenze di garantire la tutela dell'ambiente e della salute, dall'altro.

La tenuta del bilanciamento effettuato dall'amministrazione con lo strumento autorizzatorio viene infatti messa in discussione non soltanto dalle iniziative giurisdizionali della stessa Società Ilva (e anche del World Wildlife Fund), ma anche dagli esiti delle attività istruttorie disposte dal giudice penale di Taranto e dai risultati degli accertamenti scientifici svolti da Arpa.

In primo luogo, come sopra richiamato, il giudice amministrativo su ricorso del gestore aveva inciso sul contenuto regolatorio dell'AIA annullando alcune prescrizioni contenute nel parere istruttorio della Commissione AIA-IPPC e nel piano di monitoraggio e controllo redatto da Ispra (l'ordinanza cautelare di sospensione delle prescrizioni risale al 9 marzo 2012 mentre la sentenza risale al successivo 11 luglio 2012).

In secondo luogo, la gravità della situazione ambientale e sanitaria veniva confermata tanto dagli esiti delle perizie chimica ed epidemiologica disposta dal GIP di Taranto nell'ambito dell'inchiesta denominata "Ambiente svenduto"<sup>342</sup> che ha

---

<sup>342</sup> Per questa definizione v. A. BONELLI, *Good morning diossina, Taranto un caso italiano ed europeo*, Green European Foundation, 2015, 15. Il processo ha avuto luogo dalla riunione di tre filoni di indagini relativi: a) alla presenza di diossina nei capi di bestiame allevati nelle vicinanze dello stabilimento; b) alle

riguardato i vertici e la proprietà della Società Ilva di Taranto (gli esiti vengono resi pubblici a seguito di incidente probatorio all'inizio di febbraio 2012); quanto dalla relazione di Arpa Puglia con cui si trasmettevano i dati sui monitoraggi del benzo(a)pirene effettuati nell'area di Taranto (la relazione è del 1 febbraio 2012).

In questa cornice temporale si inserisce anche la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (8 marzo 2012) della decisione di esecuzione della Commissione che stabilisce la vincolatività delle nuove conclusioni sulle BAT per la produzione del ferro e dell'acciaio.

Le carenze da più parti evidenziate nel sistema di tutele previsto nella prima AIA del 2011 determinano la "reazione" contestuale da parte dei poteri dello Stato (giudici, amministrazione centrale, legislatore regionale, autorità locali, e legislatore statale) che intervengono in parallelo al fine di porre rimedio alla situazione che si era venuta a verificare, ciascuno mediante gli strumenti tipici della funzione ad essi riconosciuta dall'ordinamento.

Nell'esposizione che segue verranno illustrate le iniziative assunte, in via principale, dall'amministrazione ministeriale e della magistratura tarantina, in quanto dalla loro reciproca interazione è scaturita la necessità dell'intervento del legislatore nazionale, che ha definito (e in parte sta continuando a definire) un regime amministrativo speciale per l'esercizio dell'attività industriale da parte dell'Ilva di Taranto.

La contestualità cronologica delle iniziative da parte dall'amministrazione e dai giudici rende complicato delineare i caratteri del modello di azione in ciascuna delle due sedi. Ma le linee di fondo a cui si attengono le rispettive azioni rappresentano la chiave di lettura per comprendere le dinamiche che si sono attivate nella ricerca di un equilibrio nel bilanciamento tra gli interessi contrapposti che si confrontano in questa vicenda. In ragione di tale considerazione, si ritiene perciò opportuno esaminare separatamente le iniziative di delle due autorità, precisando in relazione ad entrambe i punti in cui entrano in rapporto dialettico.

Per quanto riguarda, invece, il ruolo della Regione Puglia e del Comune di Taranto si può operare rinvio a quanto illustrato nei paragrafi precedenti sulla legge regionale che ha introdotto la valutazione del danno sanitario-VDS e sulle ordinanze contingibili e urgenti dell'amministrazione comunale.

### *8.1 L'Amministrazione ministeriale avvia il procedimento di riesame dell'AIA*

Le criticità ambientali e sanitarie, rilevate in tutta la loro gravità dagli accertamenti scientifici da parte gli organi dell'amministrazione e dagli ausiliari del giudice penale, non riuscendo a trovare una risoluzione adeguata all'interno dello strumento amministrativo per la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (AIA) hanno determinato la necessità di un nuovo intervento da parte del Ministero

---

denunce dei alcuni residenti del quartiere Tamburi dell'inquinamento prodotto dallo stabilimento; e c) dai risultati contenuti nella relazione dell'Agenzia regionale per la prevenzione e protezione dell'ambiente.

dell'Ambiente che ha utilizzato il proprio potere conformativo dell'attività industriale attraverso l'impiego di mezzi previsti in via ordinaria dall'ordinamento: a) l'attivazione del procedimento di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo II bis del d.lgs. 2 aprile 2006, n. 152; b) la stipulazione di un protocollo di intesa *tra le Amministrazioni centrali e quelle locali* per l'accelerazione della bonifica del SIN di Taranto e la riqualificazione dell'area industriale in attuazione del riconoscimento da parte del legislatore dell'area di Taranto quale area di crisi industriale complessa (che aveva l'obiettivo di agevolare il finanziamento degli interventi necessari per il risanamento ambientale).

Nell'impiego di strumenti ordinari di regolazione (il riesame dell'AIA e la pianificazione territoriale – peraltro, già utilizzati quest'ultima all'inizio degli anni '90) per riportare la situazione dell'Ilva entro il parametro di una accettabile “normalità”, si rinviene una chiave di lettura all'analisi della strategia complessiva dell'Amministrazione ministeriale in questa prima fase.

In altri termini, l'Amministrazione affronta il problema valorizzando gli elementi di flessibilità previsti nella regolazione del fenomeno dell'inquinamento attraverso l'AIA, che in linea generale sono concepiti proprio per consentire di adattare le condizioni per l'esercizio dell'impresa alle modifiche del contesto in cui l'attività si inserisce. Il fallimento di questi rimedi a renderà in seguito necessario l'intervento del legislatore che, in via d'urgenza, proverà ad arginare la crisi dello stabilimento mediante l'introduzione di elementi di novità nella disciplina mediante l'uso della fonte della decretazione d'urgenza.

Come si è illustrato nel paragrafo precedente, l'apertura della fase di riesame dell'AIA rilasciata all'Ilva è stata l'esito del concorso di una pluralità di iniziative<sup>343</sup> che avevano in comune il movente di fondo: la constatazione che l'equilibrio definito nell'autorizzazione non era soddisfacente rispetto all'effettivo stato di compromissione delle matrici ambientali e del potenziale danno alla salute che ciò era in grado di causare.

Sul piano della scansione temporale, occorre rilevare come – a differenza di quanto avvenuto per il rilascio della prima AIA – la definizione del procedimento di riesame abbia richiesto esclusivamente pochi mesi: dal 15 marzo 2012 (quando il Ministero dell'Ambiente avvia d'ufficio il procedimento) al 26 ottobre 2012 (quando viene rilasciato il decreto che approva il riesame)<sup>344</sup>. La speditezza con cui

---

<sup>343</sup> In questa sede, è opportuno richiamare soprattutto l'iniziativa della Regione Puglia che aveva richiesto, con nota dell'inizio di marzo 2012 a firma del Presidente della Giunta, il riesame dell'AIA in quanto il contesto regolatorio doveva essere modificato per tenere conto dei risultati all'armanti delle rilevazioni Arpa Puglia, così come anche la richiesta nello stesso senso formulata dalla Commissione AIA-IPPC che riteneva opportuno rivedere le condizioni dell'autorizzazione alla luce delle nuove conclusioni sulle BAT pubblicate appena qualche giorno dopo la diffusione della relazione Arpa.

<sup>344</sup> La sequenza cronologica degli eventi più rilevanti che hanno condotto all'adozione del riesame dell'AIA si può delineare nel modo seguente:

a) il 5 marzo 2012, il Presidente della Regione Puglia presenta al Ministero dell'Ambiente richiesta di riesame dell'AIA in ragione degli ulteriori accertamenti di Arpa; 1°8 aprile 2012 la Società Ilva espleta gli adempimenti informativi richiesti a cui segue l'apertura della fase di consultazione del pubblico interessato; il 12 ottobre 2012 la Commissione AIA-IPPC rilascia parere istruttorio intermedio relativo alle aree a caldo e allo stoccaggio e movimentazione delle materie prime; il 16 ottobre 2012, la Regione

l'Amministrazione perviene alla conclusione del riesame trova spiegazione, in primo luogo, con riferimento alla delimitazione dell'oggetto del riesame (che non ha riguardato tutti gli aspetti considerati nell'AIA ma soltanto determinate aree dello stabilimento – cioè quelle che avevano dato luogo alle maggiori criticità ambientale – e soltanto la matrice ambientale aria; si trattava delle aree a caldo e delle aree di stoccaggio dei materiali: cokeria, altiforni, acciaierie e parchi minerali), e, inoltre, con l'effetto "sollecitatorio" delle azioni intraprese dal giudice penale tarantino (che sequestrava in via preventiva il 25 luglio 2012 la stessa area a caldo dello Stabilimento), rendevano più urgente addivenire in tempi stretti alla nuova regolazione del rapporto tra gestore e amministrazione.

Nella prospettiva dell'analisi del bilanciamento tra valori costituzionali viene maggiormente in evidenza come l'Amministrazione abbia operato una modifica del contenuto dell'AIA per adeguarlo alle esigenze di maggiore tutela sia dell'ambiente sia della salute tenendo altresì conto di quanto rappresentato dagli altri soggetti interessati: la Regione Puglia<sup>345</sup>, il Comune di Taranto<sup>346</sup> e la stessa Commissione AIA-IPPC<sup>347</sup>.

L'intervento regolatorio in sede di riesame si concretizza nella definizione di un nuovo punto di equilibrio basato, da un lato, sulla predisposizione di un piano per l'adeguamento strutturale e gestionale degli impianti che è stato presentato dalla Società Ilva, e, dall'altro, sulla significativa modifica delle condizioni di esercizio per l'area a caldo e lo stoccaggio delle materie prime – condizioni che erano state in precedenza già definite nell'AIA del 2011 ma in modo non del tutto adeguatamente soddisfacente.

---

Puglia esprime parere favorevole condizionato all'accoglimento di alcune prescrizioni; il 18 ottobre 2012 il Comune di Taranto esprime anch'esso il proprio assenso ma condizionato; il 18 ottobre 2012 si tiene la Conferenza dei servizi nell'ambito della quale il Ministero della Salute domanda che sia prescritto al gestore Ilva di predisporre un piano di monitoraggio sanitario (prescrizione che sarà recepita in termini non immediatamente cogenti dal parte del decreto di riesame); il 22 ottobre 2012 la Commissione AIA-IPPC rende il parere intermedio conclusivo in cui indica la necessità di rispettare 94 prescrizioni; il 26 ottobre 2012 viene rilasciato il decreto prot. n. DVADEC-2012-0000547.

<sup>345</sup> Con delibera della Giunta Regionale n.2065 del 16 ottobre 2012, la Regione Puglia aveva richiesto, in particolare, che nel provvedimento di riesame fossero previste: *a*) le modalità di recepimento all'interno dell'assetto regolatorio delle risultanze della valutazione del danno sanitario effettuata ai sensi della legge regionale n. 21 del 2012 (punto 4 a pag. 11 del decreto di riesame); *b*) l'adozione da parte del gestore delle nuove tecniche previste nelle conclusioni sulle BAT del febbraio 2012 ovvero le condizioni di esercizio più restrittive ritenute opportune (punto 7 alle pagg. 11-12 del decreto di riesame). Si ricorda che nel corso dell'iter del procedimento di riesame il legislatore pugliese aveva adottato la legge n. 21 del 2012 e il successivo regolamento di attuazione (v. *supra* par. 6.1.3).

<sup>346</sup> Nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali in materia di sicurezza sanitaria, il Comune di Taranto, con nota del 18 ottobre 2012, aveva richiesto la prescrizione al gestore di adottare le "migliori tecniche in assoluto" (pag. 13 del decreto di riesame). Ciò rivelava un approccio decisamente cautelativo in quanto la scelta della tecnologia da utilizzare non avrebbe dovuto essere subordinata all'applicazione di un criterio di sostenibilità economica. La tutela della salute della popolazione era stata perseguita dal Comune con ordinanza contingibile emanata (il 25 febbraio 2012) poco prima dell'inizio del riesame (v. *supra* par. 6.2).

<sup>347</sup> L'opportunità di anticipare l'applicazione delle BAT era stata segnalata anche dalla Commissione AIA-IPPC in concomitanza che la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea della decisione sulle BAT per il settore del ferro e dell'acciaio (l'Italia avrebbe avuto quattro anni da tale pubblicazione per adeguare le AIA già rilasciate alle nuove BAT).

Le innovazioni introdotte con il riesame sono state plasmate secondo una applicazione più rigida dei principi di prevenzione e di precauzione. Ciò ha portato sia alla prescrizione in senso più restrittivo di alcuni valori limite per le sostanze inquinanti emesse in atmosfera (per il rispetto dei quali si prevedeva un regime a doppia velocità: alcuni valori devono essere raggiunti da subito; mentre altri, ancora più severi, avrebbero dovuto essere rispettati a valle del programmato adeguamento), sia alla riduzione del quantitativo massimo di produzione consentita (che veniva fissato in 8 mt/a).

Le modifiche però non si limitavano soltanto alla determinazione di limiti diversi (per le emissioni o la produzione), ma intervenivano anche su altre prescrizioni eliminandole e addirittura revocando autorizzazioni all'esercizio di alcuni impianti che erano state invece prima inserite nell'autorizzazione integrata<sup>348</sup>.

Di particolare rilievo per il proseguo della vicenda è l'imposizione di stringenti scadenze temporali per l'esecuzione progressiva di una serie di interventi di prioritaria urgenza per risolvere gli aspetti più critici (ad esempio, la copertura del parco minerali che avrebbe dovuto essere completata). Infatti, la mancata corretta esecuzione nei tempi indicati, determinando l'aggravarsi della situazione emergenziale, ha costituito poi un presupposto per le successive iniziative da parte del legislatore, dell'amministrazione e del giudice penale.

Nella sostanza, l'Amministrazione, con il procedimento di riesame, effettuava un'operazione di trapianto di un nuovo "organo" – rappresentato dal parere conclusivo della Commissione AIA-IPPC e dal decreto che approva il riesame in cui si è cercato di spostare la linea di tutela verso una maggiore precauzione – all'interno dell'organismo vecchio dell'AIA del 2011 con l'obiettivo di garantire in tal modo l'adozione da parte della Società Ilva di misure di prevenzione, adeguamento e controllo delle emissioni in atmosfera per migliorare la compatibilità dell'attività produttiva con la tutela della salute della popolazione tarantina e il risanamento ambientale<sup>349</sup>.

La struttura complessiva della regolazione ambientale data dall'AIA 2011 e dal riesame rimaneva comunque incompleta perché, nonostante il livello elevato di impatto sulle matrici ambientali (in particolare, suolo-sottosuolo e falda), non veniva affrontato il tema del regime giuridico, da un lato, delle discariche interne e della gestione dei materiali sottoprodotti e rifiuti inclusi, e, dall'altro della gestione delle acque e delle acque di scarico<sup>350</sup>.

---

<sup>348</sup> Sul rapporto tra AIA del 4 agosto 2011 e prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame, v. punto 3.3. "Modifiche ed integrazione al decreto di AIA del 4/08/2012) del Parere istruttorio prot. n. CIPPC-2012-0001295 del 22 ottobre 2012.

<sup>349</sup> Sul punto, v. F.GIAMPIETRO, L.GIAMPIETRO, *Ilva: riesame dell'aia, quale futuro? (parte prima)* in *Ambiente&sviluppo*, 2013, 4, 312 ss.; F.GIAMPIETRO, L.GIAMPIETRO, *Ilva: riesame dell'aia, quale futuro? (parte seconda)* in *Ambiente&sviluppo*, 2013, 5, 415 ss.

<sup>350</sup> L'inadeguatezza della regolazione ambientale dell'attività industriale dell'Ilva di Taranto da parte dello Stato italiano (inadeguatezza da cui consegue la grave compromissione delle matrici ambientali e dei rischi per la salute umana) è stata oggetto di interesse anche da parte della Commissione europea che ha prima aperto una procedura pilota (EU Pilot 3268/12/ENVI) poi divenuta procedura di infrazione (IP/13/2177/ENVI). L'apertura dell'infrazione europea si è avuta perché la Commissione ha ritenuto che l'Italia non sia stata in grado di garantire il rispetto da parte dell'Ilva della normativa in materia di emissioni industriali. La Commissione ha inoltre sollevato perplessità in ordine anche al rispetto della

La regolazione di tali aspetti veniva soltanto posticipata, di alcuni mesi, fino al 31 gennaio 2013 (scadenza che però non verrà, come vedremo, rispettata).

La descrizione del procedimento di riesame dell'AIA ha consentito di mettere in evidenza il carattere dinamico del rapporto che si instaura tra l'amministrazione e il soggetto regolato nell'ambito dell'autorizzazione integrata; il rapporto è infatti in grado di adattare se stesso alle sopravvenienze (di fatto o di diritto) nella ricerca di mantenere un ragionevole equilibrio tra gli interessi compresenti.

In questa prospettiva di perdurante dinamicità dell'AIA si inquadrano le previsioni del decreto di riesame che disciplinano le ipotesi in cui l'Amministrazione ministeriale ha l'obbligo di aprire una fase di riesame (si può sottolineare come alcuni di tali presupposti siano innovativi).

In particolare, viene stabilito di far luogo necessariamente al riesame su istanza della Regione Puglia (v. art. 3 del decreto del riesame AIA), quando sia avvenuta la redazione del documento per la valutazione del rischio. Tale situazione rappresenta un tentativo di bilanciare il penetrante esercizio delle funzioni di regolazione e controllo da parte dello Stato centrale riconoscendo alla Regione Puglia comunque la competenza ad effettuare le valutazioni che riguardano più propriamente il profilo della salute e attribuendole il potere d'iniziativa per attivare il riesame dell'AIA quando ritenga che le prescrizioni in essa contenute non siano in grado di garantire un'adeguata tutela.

Il potere di iniziativa dell'Amministrazione regionale sarà comunque ridimensionato – in forza della tendenza accentratrice sullo Stato che si registra a partire dal d.l. n. 207 del 2012 – perché la richiesta di riesame (che continua ad essere prevista) non dà luogo all'automatica recepimento dei risultati della VDS (peraltro adesso soltanto quella svolta con la metodologia ministeriale), ma soltanto all'apertura del procedimento di riesame in cui verrà valutato come i dati raccolti possano interagire con le tutele già approntate.

#### *8.1.1 Il protocollo di intesa per la bonifica e la riqualificazione dell'area industriale di Taranto (sottoscritto il 26 luglio 2012)*

In contemporanea alla procedura di riesame dell'AIA, il Ministero dell'Ambiente ha promosso la stipulazione di un protocollo di intesa tra le Amministrazioni centrali e quelle locali per l'accelerazione delle attività di risanamento e bonifica del SIN di Taranto in funzione della riqualificazione dell'area industriale.

A conferma della stretta dialettica tra le iniziative dei vari soggetti istituzionali, la sottoscrizione del Protocollo tra i Ministeri dell'Ambiente, delle Infrastrutture e dei

---

disciplina sul danno ambientale, soprattutto in relazione all'allocatione degli oneri economici per l'esecuzione degli interventi di risanamento ambientale (che non sarebbe avvenuta secondo quanto stabilito dal principio cardine del "chi inquina paga"). La procedura si trova attualmente ferma all'emissione da parte della Commissione del parere motivato (reso in data 16 ottobre 2014) che ha seguito l'invio di due lettere di messa in mora (v. comunicato stampa della Commissione europea 16 ottobre 2016, IP/14/1151). Sul punto, v. BONELLI A., *Good morning diossina, Taranto un caso italiano ed europeo*, Green European Foundation, 2015, 131 ss.

Trasporti, dello Sviluppo economico e della Coesione territoriale, da una parte, e la Regione Puglia, la Provincia di Taranto e il Comune di Taranto, dall'altra, avveniva a Roma il 26 luglio 2012 esattamente in concomitanza con la disposizione del sequestro penale delle aree a caldo dello stabilimento da parte del GIP di Taranto.

L'iniziativa ministeriale si inserisce nella cornice normativa definita poche settimane prima dal legislatore statale per la gestione delle emergenze occupazionali di rilevanza nazionale presenti in aree di crisi industriale complessa, mediante la predisposizione e il finanziamento di programmi di riconversione e riqualificazione produttiva che riguardano non soltanto gli aspetti più propriamente economico-occupazionali, ma anche quelli collegati al ripristino delle matrici ambientali<sup>351</sup>.

La prevalenza comunque dell'elemento economico in questa tipologia di classificazione si riscontra nel ruolo guida affidato al Ministero dello Sviluppo economico a cui compete promuovere l'adozione delle misure opportune per sostenere la competitività del sistema produttivo nazionale impedendo che la crisi di determinate aree strategiche per la loro rilevanza ne comprometta le potenzialità di crescita (con conseguenze negative sul mantenimento dei livelli occupazionali). L'attuazione in concreto dei piani di riqualificazione e riconversione viene affidata alla stipulazione di appositi accordi di programma.

In questa ottica, il Ministero dell'Ambiente ha proposto la sottoscrizione del Protocollo di intesa del 26 luglio 2012 con l'intento di contribuire alla risoluzione delle problematiche ambientali e sanitarie dell'area industriale tarantina attraverso un approccio integrato e complessivo che non guarda esclusivamente alla situazione di uno stabilimento industriale (ovvero quello dell'Ilva), ma all'insieme delle attività ivi installate, riconoscendo così la necessità che il risanamento avvenga in modo coordinato con la riqualificazione sotto il piano economico dell'area.

In ciò si intravede un *fil rouge* che tiene insieme anche le successive iniziative tanto dell'amministrazione quanto dello stesso legislatore che consiste nella stretta interdipendenza tra la prosecuzione dell'attività industriale (secondo canoni di maggiore sostenibilità ambientale) e la possibilità di portare avanti un effettivo risanamento ambientale e sanitario.

Il collegamento tra questi due profili – che sta poi alla base del concetto stesso di sostenibilità dello sviluppo – non è altrettanto forte nelle iniziative assunte dalla Magistratura penale che pare invece muoversi in un orizzonte concettuale diverso dove

---

<sup>351</sup> Il riferimento è al decreto legge 22 giugno 2012 n. 83 e in particolare all'art. 27 *Riordino della disciplina in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa*, che espressamente prevede l'intervento pubblico di aiuto alla rilancio economico e occupazione nel presupposto che ciò assuma una rilevanza di carattere nazionale. L'indice del superamento della soglia di rilevanza che determina l'intervento pubblico è dato dalla ricorrenza (anche non contestuale) di due presupposti: a) una crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto; b) una grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel territorio. I criteri per la valutazione in concreto della ricorrenza di tali presupposti saranno definiti in un decreto del Ministero dello Sviluppo economico avente natura non regolamentare secondo la procedura per l'adozione definita dal comma 8 dell'art. 27. Ciò è rilevante perché nel caso di Taranto la qualificazione come area di crisi industriale complessa avverrà invece direttamente per (decreto) legge.

la produzione non viene considerata come causa e soluzione del problema al tempo stesso.

Nel protocollo sono dettate le linee per le successive attività amministrative nel senso che vengono definiti gli obiettivi della strategica d'intervento (v. art. 1) indicando gli strumenti che dovranno attuarli (v. art. 2 in cui si fa riferimento all'accordo di programma<sup>352</sup> e in particolare a quello specifico previsto dall'art. 252 bis del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>353</sup>) e specificando le tipologie di interventi necessari per l'esecuzione dei quali veniva stabilito lo stanziamento di € 336.668.320 – finanziati nella quasi totalità dalla parte pubblica; la parte privata avrebbe infatti contribuito per circa € 7.000.000 – (v. art. 5)<sup>354</sup>; con l'impegno delle amministrazioni competenti ad accelerare i tempi delle procedure autorizzatorie (v. art. 7)<sup>355</sup>.

La necessità di garantire in tempi rapidi l'attuazione degli interventi individuati dal Protocollo d'Intesa (considerata anche le concomitanti iniziative della Magistratura tarantina) convinceva il Governo ad utilizzare lo strumento del decreto legge per predisporre le misure idonee a raggiungere tale scopo.

Con il d.l. 7 agosto 2012, n. 129, infatti, si decideva di istituire un apposito organismo Commissariale straordinario (v. art. 1, comma 1)<sup>356</sup>, finanziando la sua attività attraverso lo stanziamento di una prima parte dei fondi per gli interventi (v. art. 1, commi 3-5) e infine il legislatore riconosceva direttamente l'area di Taranto quale area di crisi industriale complessa.

In relazione a quest'ultimo aspetto, la ragionevolezza della scelta di non seguire la procedura delineata nel d.l. n. 83 del 2012 era motivata dalla necessità di non procrastinare un intervento tanto urgente; non era stato ancora definito il decreto ministeriale con le regole per la relativa istruttoria: la riqualificazione industriale (con i

---

<sup>352</sup> Sul ruolo dell'accordo di programma in materia ambientale, v. C. MARZUOLI, *Gli accordi di programma*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 443 ss. Sullo stesso tema, cfr. anche *supra* nota n. 88.

<sup>353</sup> Sulla funzione della specifica figura di accordo di programma disciplinata dall'art. 252 bis d.lgs. n. 152/2006 v. S. GRASSI, *La bonifica di siti contaminati*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II, Procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 771.

<sup>354</sup> Per quanto qui rileva, gli interventi erano previsti: per l'attività di bonifica (costo stimato 119.000.000,00 euro); per le infrastrutture portuali (costo stimato 187.000.668 euro); per il rilancio e la riqualificazione industriale (costo stimato pari a 30.000.000 euro); per un progetto speciale per rendere la Città di Taranto "Smart area" (costo stimato di 60.000.000 euro).

<sup>355</sup> Come precisato nella nota della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche del MATTM, prot. n. 28804 del 19 ottobre 2012, gli interventi previsti nel Protocollo di intesa «non interessano direttamente l'area dello Stabilimento Ilva ma, in alcuni casi, prevedono azioni di bonifica dei suoli, della falda e del mare, interessati dall'attività di Ilva». La precisazione veniva resa in risposta ad una richiesta di chiarimenti da parte della Commissione europea, nell'ambito della procedura pilota EU Pilot 3268/12/ENVI (poi divenuta procedura di infrazione), diretta a conoscere l'identità del soggetto finanziatore degli interventi di decontaminazione dell'area industriale di Taranto e se sono interessata anche porzioni di proprietà Ilva.

<sup>356</sup> Tuttavia la nomina del commissario non avviene contestualmente all'adozione del decreto legge ma verrà posticipata a cinque mesi dopo nello stesso giorno in cui avrà luogo la nomina con garante per l'attuazione dell'AIA previsto dal d.l. n. 207 del 2012.



relativi finanziamenti) infatti andava considerata come sinergica rispetto al risanamento ambientale<sup>357</sup>. La logica seguita dal governo si conferma coerente con la volontà di considerare l'interazione tra gli aspetti del mantenimento di determinati livelli produttivi e la tutela dell'ambiente e della salute come elemento non surrogabile per raggiungere un equilibrato bilanciamento tra gli interessi costituzionali<sup>358</sup>.

L'intervento di decretazione d'urgenza in esame è rilevante, ai fini della ricerca sviluppata nel presente lavoro, anche perché presenta alcuni elementi nella propria struttura che caratterizzeranno anche i successivi decreti legge del Governo adottati per fronteggiare la specifica crisi dello Stabilimento Ilva:

a) l'istituzione di una apposita figura organizzativa in sostituzione degli organi ordinariamente competenti (il commissario straordinario);

b) l'attribuzione della qualificazione giuridica definita in via generale dalla norma (in questo caso quella di area di crisi industriale complessa) ad un determinato soggetto direttamente con una disposizione del decreto (e non da parte dell'organo a ciò deputato attraverso il procedimento ordinario nell'ambito del quale deve essere effettuata un'adequata istruttoria diretta alla verifica dell'effettiva sussistenza dei relativi presupposti).

## *8.2 Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto: il sequestro preventivo come strumento per il bilanciamento*

Davanti all'emersione, in tutta la sua complessità e gravità, della compromissione dei beni costituzionali della salute e dell'ambiente correlata all'attività industriale dello stabilimento siderurgico dell'Ilva si è registrata anche l'iniziativa da parte della magistratura penale tarantina che anche in precedenza – come si è avuto modo di vedere – aveva avuto modo di occuparsi delle conseguenze sul piano della responsabilità penale per i comportamenti lesivi dei valori ambientali tenuti dall'impresa.

Il dato che caratterizza l'iniziativa della magistratura è il rapporto che essa sviluppa con le azioni intraprese da parte degli altri poteri dello Stato; un rapporto dapprima che si declina in termini di autonomia (nel senso che l'azione della magistratura si muove su un binario parallelo che non interagisce direttamente con gli altri poteri) per poi acquisire, invece, una pronunciata responsività alle iniziative altrui, che si traduce in una relazione dialettica basata sulla dinamica dell'azione e reazione (nel senso che l'azione della magistratura si sviluppa non soltanto per perseguire i fini che le sono assegnati dall'ordinamento ma anche per compensare le inefficienze dell'azione degli altri poteri).

---

<sup>357</sup> Sul punto v. la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. 7 agosto 129 recante disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto (Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni – documenti, 5423).

<sup>358</sup> Sulla nozione di aree di crisi industriale complessa definita dall'art. 27 del d.l. n. 83 del 2012, cfr. C. SGUBIN, *Crisi industriali e tutela ambientale*, III Vol., *Tutele parallele norme processuali*, Cedam, Padova, 2015, 849 ss.

Prima di analizzare in concreto come l'azione della magistratura si intervenuta all'interno della vicenda dell'Ilva, a partire da quando le rilevazioni scientifiche hanno confermato la gravità della situazione, occorre premettere alcune considerazioni sulla logica che è possibile riscontrare nelle scelte del giudice penale tarantino.

L'azione parallela dell'autorità amministrativa, da un lato, e della magistratura dall'altro pone infatti la questione di esaminare quali siano le logiche alla base delle due strategie di intervento, in modo da spiegare come si sia successivamente arrivati ad una vera e propria sovrapposizione dei due modelli adottati.

Da un lato, l'amministrazione (in primo luogo quella ministeriale), come si è avuto modo di rilevare nel precedente paragrafo, pur con ritardo, si era attivata al fine di porre rimedio all'inadeguatezza degli strumenti di regolazione ambientali, che non si erano in precedenza rivelati idonei; in ciò utilizzando l'istituto del riesame dell'AIA, come modalità per migliorare il coordinamento tra le condizioni d'esercizio dell'impianto e le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute. La mediazione degli interessi costituzionalmente rilevanti in gioco veniva, quindi, ricercata da parte della pubblica amministrazione attraverso gli ordinari strumenti predisposti dall'ordinamento, per definire un ragionevole punto di equilibrio all'esito delle operazioni di bilanciamento.

Dall'altro, l'azione della magistratura trasmette l'impressione di rispondere ad una logica di intervento di natura suppletiva rispetto alle azioni degli altri poteri, che si basa sulla formulazione di un giudizio negativo sull'idoneità del loro operato a garantire un'adeguata tutela dei beni costituzionali della salute in primis e dell'ambiente.

Dall'esame delle azioni intraprese si ricava infatti la constatazione che la magistratura tarantina intende utilizzare gli strumenti tecnici propri della procedura penale non soltanto per assolvere alla propria funzione istituzionale di prevenzione e repressione delle condotte penalmente rilevanti, ma anche per perseguire le strategie ritenute più adeguate a correggere i presunti disequilibri presenti nel bilanciamento tra l'interesse alla continuità produttiva e quello della tutela dell'ambiente e della protezione della salute operato dall'amministrazione.

In altri termini, il giudice penale dà l'impressione di impiegare gli istituti penalistici (in modo particolare quello del sequestro preventivo di cui all'art. 321 cod. proc. pen.)<sup>359</sup> per esercitare una funzione non tanto di prevenzione dei reati quanto

---

<sup>359</sup> In generale sull'istituto del sequestro preventivo ai sensi dell'art. 321 cod. proc. pen. si rinvia a: C. CAMPANARO, *Cassazione: legittimo il sequestro preventivo di beni protetti per impedire attività che contrastano con la loro natura, anche se gli interventi sono autorizzati con provvedimenti vagliati dall'autorità giudiziaria amministrativa*, in [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net); A. DE RISIO - F. DI TOTO, *Sequestro preventivo, reati ambientali e permanenza*, in *Giur. merito* 2007, 2963 ss.; P. GUALTIERI, *Sequestro preventivo*, in G. SPANGHER (diretto da), *Trattato di procedura penale. Le misure cautelari* (a cura di A. SCALFATI), Torino, 2008, 365 ss.; P. GUALTIERI, *Sub art. 321*, in A. GIARDA - G. SPANGHER (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, Milano, 2010, 3840 ss.; F. LATTANZI, *Sub art. 321*, in G. LATTANZI - E. LUPO (a cura di), *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, Milano, 2008, p. 742 ss.; MENDOZA R., *L'ammissibilità del sequestro preventivo in relazione a reato già consumato*, in *Cass. pen.* 1996, 2696 ss.; F. M. MOLINARI, *Sequestro preventivo e reato consumato*, in *Giur. it.* 1995, II, 255 ss.; M. PIERDONATI, *Fumus in re ipsa del delitto e "giudicato cautelare" nel sequestro preventivo*, in *Dir. pen. processo* 2009, 994 ss.; D. POTETTI, *Sequestro preventivo e ordini di*

piuttosto di amministrazione attiva diretta ad effettuare un'attività di bilanciamento di interessi che sarebbe resa necessaria dalle inefficienze dell'amministrazione (soprattutto per quanto riguarda il profilo delle attività di controllo e verifica del rispetto delle normative ambientali da parte dello stabilimento) e dall'inerzia del decisore politico.

In questa prospettiva, si inquadra, ad esempio, la scelta di disporre il sequestro di aree dello stabilimento privando il gestore della facoltà d'uso; scelta che si ha la sensazione che venga presa, più che in funzione di reprimere una condotta penalmente illecita, per sanzionare piuttosto l'inadeguatezza delle condizioni d'esercizio dell'impianto definite dall'amministrazione attraverso gli strumenti autorizzatori.

L'iniziativa della magistratura va ad incidere dunque direttamente sull'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito quale quello della iniziativa economica perché ne definisce le modalità di esercizio, ma al tempo stesso altera l'equilibrio tra quest'ultimo e gli altri interessi (tutela dell'ambiente e della salute e mantenimento dell'occupazione) contenuto all'interno dell'autorizzazione integrata ambientale. Da ciò deriva un potenziale di tensione tra il potere dell'amministrazione e il potere giudiziario perché si verifica una potenziale sovrapposizione con le prerogative proprie dell'autorità amministrativa. L'amministrazione stessa, infatti, con lo strumento dell'autorizzazione integrata ambientale esercita un potere conformativo sulla attività del privato ai fini di prevenire e ridurre l'inquinamento in una prospettiva di sostenibilità dello sviluppo all'interno della quale rientrano valutazioni che non attengono esclusivamente all'esigenza di garantire la protezione dell'ambiente e la tutela della salute.

La linea di demarcazione tra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria diviene quindi meno nitida, perché con il proprio intervento la magistratura incide sulle modalità dell'esercizio di attività industriali pericolose (disponendone di fatto l'interruzione); attività per la regolazione delle quali è invece competente l'amministrazione in quanto l'ordinamento le attribuisce il potere di determinare limiti e vincoli in ragione della riconosciuta utilità sociale delle attività industriali.

La magistratura, in altri termini, pare eccedere lo spazio riservato al proprio potere non limitandosi a reprimere i comportamenti illeciti che violano le norme poste a presidio a tutela della salute e dell'ambiente, ma si risolve in concreto ad esercitare poteri dell'amministrazione, alla quale in via ordinaria è delegato il compito di effettuare il bilanciamento.

Il rischio dell'invasione di competenza si può ravvisare nelle circostanze che il giudice penale valuta la scelta degli strumenti con cui intervenire sulla fattispecie concreta esclusivamente nella prospettiva della esigenza di tutelare un determinato bene costituzionalmente rilevante (nella specie, si tratta del diritto alla salute che sarebbe leso dalle condotte degli indagati) ma non è altresì tenuto a valutare le conseguenze che le proprie scelte producono su altri interessi (compito che invece spetta, in primo luogo, all'amministrazione).

---

*fare: quali limiti?*, in *Cass. pen.* 1995, 1413 ss.; L.RAMACCI, *Sequestro preventivo «condizionato» e procedimento di riesame*, in *Arch. nuova proc. pen.* 1997, 483 ss.; E.TURCO, *Sub art. 321*, in G.CANZIO - G. TRANCHINA (a cura di), *Codice di procedura penale*, Milano, 2012, 2781 ss.

Prima delle vicende degli ultimi quattro anni (segnate dal primo sequestro preventivo del 25 luglio 2012), il discrimine tra amministrare la giustizia e amministrare l'equilibrio tra interessi primari e comprimari era stato tuttavia riconosciuto nel suo spessore dallo stesso giudice penale tarantino. Quando, nella sentenza del 2007 che conclude il c.d. processo alla "grande industria"<sup>360</sup>, il Tribunale di Taranto aveva rilevato, da un lato, che *«i fatti di cui si discorre abbiano una dimensione e delle ricadute di carattere sociale ed economico che esondano dall'ambito strettamente giudiziario»*<sup>361</sup>, e, dall'altro, che *«Il giudice penale non ha il compito, né i mezzi e le capacità, di disciplinare situazioni di conflitto sociale o di preoccuparsi di assetti economici; esso è chiamato soltanto – e, se si vuole, più modestamente – a verificare se un dato comportamento di singoli individui sia suscettibile in un'astratta fattispecie di reato»*. Nonostante ciò si riconosce che l'inerzia delle altre istituzioni pubbliche ha determinato l'insorgere della prassi di *«affidare esclusivamente al giudice penale la risposta statale ai fenomeni di illegalità, e quindi a gravare la sentenza penale di contenuti, funzioni e – dal lato della communitas civium – di aspettative che non le sono propri, non può e non deve essere condivisa»*.

Quanto sopra descritto in ordine all'attivismo del giudice penale con riferimento al caso dell'Ilva di Taranto corrisponde, peraltro, ad un tendenza che si riscontra più in generale nell'azione della magistratura che vede il potere giurisdizionale esercitare un ruolo diverso e più attivista da cui può però derivare anche un potenziale conflitto con altri poteri dello Stato. Una simile tendenza si riscontra in modo più intenso quando siano coinvolti interessi e diritti fondamentali dell'individuo la cui soddisfazione non è percepita come adeguatamente garantita dall'azione del decisore politico e dall'amministrazione.

In questo contesto, *«i diritti infatti sono divenuti protagonisti di una richiesta sempre più intensa di tutela, sempre più questi diritti si sono diffusi nella sensibilità sociale, sempre più si sono smaterializzati in veri e propri valori culturali [...] reclamando tutele sempre più intense. E anche il giudice penale è diventato soggetto "coinvolto" [...] in questo processo di allargamento delle tutele anche al di là di quanto il legislatore ha potuto o saputo fare»*<sup>362</sup>.

Dal punto di vista dell'atteggiamento psicologico è stato riscontrato infatti che il giudice penale avverte in modo tanto più intenso la necessità di tutelare le esigenze

---

<sup>360</sup> Cfr. Tribunale Monocratico di Taranto, sentenza 20 aprile 2007, 408.

<sup>361</sup> La sentenza prosegue individuando le fonti della conoscenza da parte del giudice delle conseguenze "extra penali" della sua pronuncia nella *«lunga teoria di esponenti delle istituzioni politico-amministrative territoriali sfilati in dibattito come testimoni»*, nei *«numerosissimi atti di intesa stipulati nel corso degli anni tra la dirigenza "Ilva" e le massime autorità politiche ed amministrative locali; l'avvenuta costituzione di parte civile di importanti organizzazioni sindacali ed ambientaliste, nelle loro articolazioni territoriali»*; nei *«reiterati riferimenti di tutte le parti a quegli aspetti nel corso delle rispettive discussioni»*. E, d'altro canto, *«non potrebbe essere diversamente in un territorio ed in una comunità in cui coesistono il più grande stabilimento siderurgico d'Europa, che occupa circa 12.000 dipendenti, ed uno dei più alti tassi di disoccupazione dell'intero territorio nazionale»*.

<sup>362</sup> Cfr. F. PALAZZO, *Il giudice penale tra esigenze di tutela sociale e dinamica dei poteri pubblici*, in *Il ruolo del giudice nel rapporto tra poteri*, a cura di G. CHIODI, D. PULITANÒ, Giuffrè, Milano, 2013, 154-155.

sociali fondamentali rispetto al giudice civile e amministrativo da non sentirsi in tutto e per tutto sempre vincolato all' «*actoritas legislativa*» avendo come ulteriore riferimento anche le «*rationes sociali che ormai egli avverte direttamente o nella migliore delle ipotesi mediate dalla Costituzione e dall'interpretazione di essa, naturalmente evolutiva*»<sup>363</sup>.

### 8.2.1 *Il quadro delle iniziative assunte dalla magistratura tarantina*

Le iniziative del giudice penale tarantino si inseriscono nell'ambito dell'inchiesta denominata convenzionalmente “Ambiente svenduto” (iniziata nel 2009/2010), che riunisce in sé alcuni distinti procedimenti penali connessi comunque dal riferirsi tutti agli effetti inquinanti dell'attività industriale dell'Ilva.

I provvedimenti cautelari assunti dall'autorità giudiziaria, che saranno oggetto di esame, si riferiscono alla fase delle indagini preliminari, che si è conclusa con la richiesta da parte della Procura della Repubblica di Taranto di rinvio a giudizio degli indagati che è stata accolta dal giudice per l'udienza preliminare (l'inizio del processo è programmato per il 17 maggio 2016).

Per meglio comprendere le dinamiche dell'azione del giudice penale tarantino occorre, in via preliminare, ricostruire schematicamente la sequenza cronologica degli eventi, collegando ognuno alla parallela iniziativa degli altri poteri dello Stato coinvolti nella vicenda.

In primo luogo, il 25 luglio 2012 il giudice per le indagini preliminari dispone il sequestro preventivo ai sensi dell'art. 321 cod. proc. pen. dell'area a caldo dello stabilimento Ilva con interdizione al gestore della facoltà d'uso, nominando dei custodi giudiziari per l'esecuzione che avrebbero dovuto interrompere il funzionamento degli impianti oggetto del provvedimento cautelare (*primo sequestro*). Il Tribunale del Riesame a cui si rivolge la Società Ilva dispone che la facoltà d'uso concessa ai custodi giudiziari sia funzionale alla rimessa a norma dell'impianto. Si deve segnalare che il giorno seguente la misura del sequestro a Roma veniva firmato il Protocollo d'intesa per la riqualificazione e il risanamento dell'area di Taranto con uno stanziamento significativo di fondi pubblici.

In secondo luogo, il 26 novembre 2012, il GIP dispone il sequestro preventivo anche dei prodotti finiti e semilavorati realizzati nonostante la privazione della facoltà d'uso da parte della Società gestrice (*secondo sequestro*). In correlazione con questa

---

<sup>363</sup> Cfr. F. PALAZZO, id., 155. Sull'attivismo giudiziario, si vedano anche le considerazioni critiche di L. FERRAJOLI, che contesta il fatto che la lettura come principi anziché regole delle norme costituzionali indebolirebbe «*la normatività della costituzione e, conseguentemente, il primo fondamento della legittimità della giurisdizione, cioè la sua soggezione alla legge*». Il rischio in questa situazione consisterebbe dunque nella potenziale lesione del paradigma dello Stato di diritto sotto almeno due aspetti: «*da un lato, il ribaltamento delle gerarchie delle fonti, dato che la ponderazione consiste nella scelta dei principi costituzionali volta a volta ritenuti più pesanti di altri, e, dall'altro, la violazione della separazione dei poteri a causa dell'indebito ruolo creativo di diritto di fatto assegnato alla funzione giudiziaria*» (cfr. L. FERRAJOLI, *La giurisdizione, le sue fonti di legittimazione e il suo futuro*, in *Il ruolo del giudice nel rapporto tra poteri*, a cura di G. CHIODI, D. PULITANÒ, Giuffrè, Milano, 2013, 41-42).

iniziativa si pone l'intervento d'urgenza del Governo che adotta il decreto legge 30 novembre 2012 n. 207 con cui consente a determinate condizioni la prosecuzione dell'attività industriale.

In terzo luogo, la decisione del 24 maggio 2013 con cui il GIP sequestra in via preventiva i beni, quote societarie e denaro della famiglia Riva proprietaria dell'Ilva per 8,1 mld € al fine di "congelare" le risorse necessarie ad attuare il piano di risanamento ambientale elaborato dai custodi giudiziari (*terzo sequestro*). La decisione del GIP, insieme al riscontro di ulteriori inadempimenti da parte del gestore, porta il Governo ad adottare il d.l. 4 giugno 2013, n. 61 con il quale si dispone il commissariamento straordinario dell'Ilva anche in ragione della circostanza che l'intero consiglio di amministrazione della Società si era dimesso a seguito del rigetto da parte del GIP della richiesta di restituzione di quanto sequestrato. Il decreto di sequestro sarà poi annullato dalla Corte di cassazione (in esito all'udienza tenutasi in data 20 dicembre 2013) con cui si sancisce l'obbligo di restituzione delle somme agli interessati.

In quarto luogo, infine, a seguito di un incidente sul lavoro che aveva causato la morte di un operaio, in data 18 giugno 2015, il GIP decide di sottoporre a sequestro per ragioni di sicurezza l'impianto dell'Altoforno n. 2 con l'inibizione al suo utilizzo fintanto che non vengano ripristinate le corrette condizioni di gestione (*quarto sequestro*). Anche in relazione a questo provvedimento, il Governo prende posizione con il d.l. n. 92 del 4 luglio 2015 che contiene una norma per consentire la prosecuzione dell'esercizio dell'impianto anche in pendenza della misura cautelare reale.

Già ad una prima ricognizione emerge la stretta connessione tra le iniziative della magistratura e quelle degli altri poteri dello Stato (in primo luogo il decisore politico) nonché la conferma di quanto rilevato in precedenza in ordine all'utilizzo dello strumento della misura cautelare del sequestro la cui attuazione in concreto viene demandata a custodi giudiziari che sono richiesti di agire secondo le indicazioni ricevute da parte dello stesso GIP per perseguire la linea scelta dalla magistratura penale che consiste nel ritenere che il riequilibrio del bilanciamento in favore della tutela della salute richiede che il risanamento ambientale avvenga in via prioritaria anche se ciò comporta l'interruzione dell'attività industriale.

#### *8.2.2 Il sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, dell'area a caldo dello Stabilimento Ilva e del prodotto finito e semilavorato.*

Il primo sequestro effettuato dalla magistratura tarantina esprime la scelta sul bilanciamento da parte del giudice per le indagini preliminari in favore dell'esigenza di garantire la salute della cittadinanza messa a rischio dalle emissioni inquinanti dell'Ilva rispetto alla prosecuzione dell'attività industriale. La prevalenza della tutela del bene salute è resa evidente dalla sottrazione al gestore della possibilità di utilizzare gli impianti a cui fa da contraltare l'incarico affidato ai custodi giudiziari di procedere all'immediata interruzione dell'attività inquinante che viene dunque considerata come precondizione indefettibile per l'avvio delle attività di risanamento ambientale. Nella

prospettiva del giudice penale dunque l'attività industriale e l'attività per il risanamento sono in rapporto di alterità, nella misura in cui l'effettivo ripristino di condizioni di sicurezza sanitaria e ambientale richiede l'eliminazione delle cause che hanno determinato l'insorgenza della crisi laddove il tentativo di una loro regolazione in via amministrativa si è dimostrato fallimentare.

La decisione di sottoporre a sequestro preventivo l'area a caldo trova origine nei risultati delle indagini dei periti nominati dal Pubblico Ministero responsabile delle indagini che erano stati resi noti in sede di incidente probatorio.

Il quadro drammatico dipinto dalle perizie chimica ed epidemiologica<sup>364</sup> convincono infatti il giudice delle indagini preliminari (su esplicita richiesta della procura) ad adottare, in data 25 luglio 2012, lo strumento cautelare a carattere sia personale sia reale.

Da una parte, viene disposta nei confronti dei vertici della società Ilva la misura degli arresti domiciliari e dall'altra parte si sottoponeva a sequestro preventivo dell'area a caldo dello stabilimento Ilva senza la facoltà d'uso<sup>365</sup>.

---

<sup>364</sup> Le perizie erano state richieste dal Pubblico Ministero all'inizio delle fasi delle indagini nel 2010 e avevano richiesto circa due anni per il loro completamento. Nel febbraio 2012 le perizie vengono quindi assunte come prove all'interno del procedimento penale (ancora nella fase delle indagini) attraverso l'espletamento dell'incidente probatorio. Per quanto riguarda la perizia *chimica* i quesiti riguardavano la richiesta di accertare: 1) se vi fosse la diffusione, da parte dello stabilimento, di sostanze pericolose per la salute dei lavoratori e della popolazione in atmosfera; 2) se le sostanze riscontrate nei capi di bestiame abbattuti e nel terreno circostante l'area industriale di Taranto potessero essere riconducibili ai fumi e alle polveri dello stabilimento; 3) se fossero state utilizzate tutte le misure idonee ad evitare la dispersione incontrollata di fumi e polveri; 4) se i valori delle emissioni delle sostanze nocive fossero conformi alle normative in vigore; 5) se fossero state tali sostanze che hanno creato una situazione di danno o pericolo inaccettabile; 6) e quali misure attuare per eliminare tale situazione, nel caso in cui la risposta al quesito 5 fosse stata affermativa. I risultati dell'espletamento delle operazioni peritali perizia non consentivano di ammettere alcun dubbio rispetto alla concreta pericolosità dell'esercizio dell'attività industriale. Sul piano quantitativo infatti emergeva che l'Ilva nel 2010 aveva prodotto 4 mila tonnellate di polveri; 11 mila tonnellate di diossido di azoto; 11 mila tonnellate; 300 tonnellate di anidride solforosa; 7 tonnellate di acido cloridico; 1, 3 tonnellate di benzene; 338.5 chili di IPA; 52, 5 grammi di benzo(a)pirene; 14,9 grammi di composti organici dibenzo-p-diossine e policrodibenzofurani. Veniva riscontrato inoltre che le diossine presenti nel terreno e nei capi di bestiame erano riconducibili all'attività di sinterizzazione dell'area agglomerato dell'Ilva laddove comunque anche in altre aree dello stabilimento si registravano emissioni di diossina non cogliate. Per quanto riguarda, invece, la perizia *epidemiologica*, l'oggetto dell'indagine peritale riguardava l'indagine: 1) sulle patologie collegate alle sostanze disperse, considerate sia singolarmente sia nel loro complesso, così come nella loro interazione; 2) sul numero dei decessi e dei ricoveri all'anno per tali patologie attribuibili alle emissioni, con particolare riguardo al fenomeno acuto; 3) sul numero dei decessi e dei ricoveri che invece riguardavano le patologie croniche attribuibili alle emissioni. L'ipotesi circa la sussistenza di una correlazione tra l'esposizione alle sostanze inquinanti emesse dallo stabilimento e lo stato di salute della cittadinanza interessata dal fenomeno veniva confermata dalle conclusioni della perizia epidemiologica che rilevava come: "*l'esposizione continuata agli inquinanti dell'atmosfera emessi dall'impianto siderurgico ha causato e causa nella popolazione fenomeni degenerativi di apparati diversi dell'organismo umano che si traducono in eventi di malattia e morte. [...] Alcuni degli effetti riscontrati si continueranno a manifestare nel futuro a causa della latenza tra esposizione ed esiti, ma la gran parte di questi potranno essere ridotti con interventi di prevenzione ambientale*" (in questi termini, v. Tribunale di Taranto – in funzione di giudice del riesame), Ordinanza, 20 Agosto 2012, n. 98, 75).

<sup>365</sup> L'impianto accusatorio nel quale si innestano le misure cautelari è costruito sulla contestazione da un alto, di fattispecie di reato previste da normative speciali (come il d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 e il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) relativamente allo sversamento di sostanze tossiche nell'atmosfera, diffuse dentro

La decisione di interrompere l'attività nell'area a caldo che equivaleva tuttavia alla completa chiusura dell'intero stabilimento (stante la natura integrata del ciclo produttivo) risiedeva nella constatazione che i livelli di emissioni fissati per l'impianto – sebbene fossero stati adottati degli accorgimenti tecnici – non erano comunque di impedire la dispersione delle sostanze nocive in atmosfera (ad esempio le polveri che si depositavano nelle aree immediatamente circostanti il perimetro dello stabilimento). La ritenuta inadeguatezza dei sistemi di protezione ambientale adottati dal gestore era dunque causa del pericolo di inquinamento<sup>366</sup>.

Sotto il profilo del *fumus* richiesto per l'applicazione della misura cautelare, il GIP contestava la reiterazione nel tempo della condotta illecita – e cioè almeno dal 1995 – da parte dei gestori dell'impianto che non avevano rispettato (anzi avrebbero volontariamente ignorato) la normativa a protezione dell'ambiente causando in tal modo un vero e proprio disastro ambientale.

La presunta inaffidabilità di vertici della società nella gestione dell'attività sarebbe stata anche dimostrata dalla circostanza che già in precedenza (nel 2000) l'autorità giudiziaria aveva disposto il sequestro preventivo di alcuni impianti consentendo però al contempo la prosecuzione dell'attività sulla base dell'impegno a ridurre progressivamente entro soglie di tollerabilità le conseguenze più negative dell'inquinamento. Tuttavia la misura cautelare si era rivelata inefficace perché la permanenza della facoltà d'uso non era stato funzionale all'adeguamento degli impianti alle migliori tecnologie disponibili ma aveva piuttosto consentito la reiterazione di condotte criminose.

Nell'articolata ordinanza con la quale si dispone il sequestro, il giudice si preoccupa di evidenziare come la società Ilva non abbia dato luogo alle attività di prevenzione e di monitoraggio in continuo che aveva invece assunto l'impegno di eseguire nelle intese stipulate con le amministrazioni.

Inoltre si avanzano perplessità sulla possibilità concreta che la Società sia in grado di rispettare i limiti di legge indicati all'interno dell'autorizzazione integrata ambientale: ciò sarebbe dovuto alla mancanza di idonea strumentazione per il controllo automatico in continuo delle emissioni.

Altro profilo preso in considerazione attiene invece alla problematica delle emissioni diffuse (ovvero quella non convogliate all'interno di una struttura fisica) che ad avviso del GIP non sarebbero state neanche prese in considerazione nel modo dovuto

---

e fuori lo stabilimento industriale; dall'altro, di delitti previsti dal codice penale, come ai reati di disastro doloso c.d. "innominato" aggravato (art. 434, c. 1 e 2 c.p.), omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro aggravata (art. 437, c. 1 e 2 c.p.), avvelenamento di acque e sostanze alimentari (art. 439 c.p.), danneggiamento aggravato continuato (artt. 81, 635 e 639 c.p.), getto pericoloso di cose (art. 674 c.p.).

<sup>366</sup> Su questo profilo l'ordinanza del Tribunale del Riesame rileva l'«*innegabile inadeguatezza dei sistemi di produzione ambientale adottati dal Gestore, una situazione di pericolo ancora in atto e di danno per l'ambiente circostante e, in definitiva, per la salute e la vita dei cittadini di Taranto, in particolare nei quartieri più prossimi all'area dello stabilimento*» (v. Tribunale di Taranto – in funzione di giudice del riesame, Ordinanza, 20 Agosto 2012, n. 98, 50).



dall'autorizzazione integrata ambientale che invece farebbe riferimento esclusivamente alle emissioni convogliate.

In proposito ciò che viene contestato è non tanto che esistano delle emissioni non convogliate ma quanto piuttosto che non si siano adottate delle misure tecniche idonee ad assicurare la corretta captazione delle sostanze altrimenti immesse in atmosfera al fine di ridurre il contenuto inquinante entro i limiti della normale tollerabilità<sup>367</sup>, mettendo così in luce l'incompletezza dell'attività regolatoria svolta dall'amministrazione.

Come questa disamina pone in luce, il magistrato penale accerta in concreto l'esistenza dei presupposti del *fumus* con riferimento tanto all'elemento soggettivo (la persona fisica che esercita l'attività industriale) quanto all'elemento oggettivo (il rispetto dei valori limiti di legge e l'inidoneità a tale fine delle misure adottate) della gestione dell'impianto. In tal modo però la magistratura va a rilevare l'esistenza di criticità in relazione a profili la cui valutazione, in prima battuta, dovrebbe invece spettare alla stessa amministrazione. Infatti, la normativa che disciplina l'istituto dell'autorizzazione integrata ambientale prevede non soltanto che la determinazione dei valori limite da rispettare sia definita in sede amministrativa sulla base di un bilanciamento che tenga conto della compresenza di una pluralità di interessi anche potenzialmente conflittuali (operazione di ponderazione che si fonda sulle BAT e sull'impartizione di prescrizioni), ma anche che la successiva verifica della coerenza tra le misure adottate e prescritte con gli obiettivi di tutela venga effettuata dagli organi tecnici dell'amministrazione a ciò appositamente deputati, e, infine, che in caso di inadempimenti sia attivato un sistema sanzionatorio progressivo (in cui la sospensione dell'attività rappresenta *l'extrema ratio* per l'ipotesi che sia impossibile altrimenti ricondurre l'attività in condizioni di compatibilità ambientale)<sup>368</sup>.

A fronte di tutto ciò, il giudice penale decide che l'interesse alla salute possa ricevere migliore tutela soltanto attraverso la sottrazione all'azienda della gestione degli impianti dell'area a caldo, perché non ritenuta in grado di dare adeguate garanzie sul loro corretto utilizzo. Al tempo stesso il giudice richiede ai custodi giudiziari, deputati ad eseguire il sequestro, di non proseguire l'attività (decidendo in tal modo di chiudere di fatto anche gli altri impianti dello stabilimento) perché non ritiene che il loro esercizio possa essere compatibile con le esigenze di tutela a cui la sua azione è preordinata, posta l'inidoneità a tal fine delle condizioni determinate in sede amministrativa. E, infatti, «solo la compiuta realizzazione di tutte "le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo" individuate dai periti chimici "v. pagg. 545/554 del relativo

---

<sup>367</sup> Questo profilo viene richiamato anche dall'ordinanza del Tribunale del Taranto (in funzione di giudice del riesame), 20 Agosto 2012, n. 98, 13.

<sup>368</sup> Il riferimento è all'art. 29-*decies* del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 che attribuisce all'amministrazione, in ragione della gravità dell'inadempimento alle prescrizioni dell'autorizzazione, il potere di diffidare il gestore al rispetto di quanto richiesto, di diffidare e ordinare contestualmente la sospensione dell'attività nel caso in cui le violazioni siano reiterate o comunque arrechino un potenziale danno all'ambiente e infine per l'ipotesi più grave, disporre l'immediata cessazione dell'attività revocando il titolo autorizzatorio.

*elaborato peritale, nonché sopra, sub paragrafo 5.5), in uno alla attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni maggiormente inquinanti (quali quelle contenenti diossione e PCB), potrebbe legittimare l'autorizzazione – previa attenta ed approfondita valutazione, da parte dei tecnici nominati dall'A.G., dell'efficacia, sotto il profilo della prevenzione ambientale, delle misure eventualmente adottate – ad una ripresa della operatività dei predetti impianti».*

Questo passaggio dell'ordinanza conferma l'orizzonte logico in cui si inquadra l'azione della magistratura tarantina che intende esercitare una funzione di tutela del bene salute che intende sovrapporsi a quella dell'amministrazione statale effettuata nell'ambito della procedura di valutazione ambientale propedeutica al rilascio dell'AIA.

Ciò è reso evidente, da un lato, dalla sostituzione alle valutazioni tecniche elaborate dagli organi dell'amministrazione – che vengono ritenute inadeguate – con quelle definite in sede peritale dai consulenti scelti dallo stesso giudice (e che sono state acquisite come prove nell'ambito della fase delle indagini preliminari dell'inchiesta penale), e, dall'altro, dalla sottoposizione della facoltà del gestore ad esercitare l'attività industriale al giudizio dell'organo giurisdizionale che in ciò non sia avvale degli organi tecnici dell'amministrazione (competenti ai sensi della disciplina sull'AIA) ma sempre di propri consulenti.

Il sequestro degli impianti dell'area a caldo dello Stabilimento Ilva ha chiaramente un eco molto forte che esorbitata dall'ambito giurisdizionale trasferendosi anche in quello politico tanto che il governo Monti in un primo momento paventava l'ipotesi di presentare ricorso per conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale.

L'esecutivo propendeva in un secondo tempo per la scelta di utilizzare lo strumento del riesame dell'AIA – che era in corso – per intervenire in senso restrittivo sulle condizioni di esercizio dell'impianto in modo da superare le criticità che avevano dato luogo all'iniziativa del giudice penale.

La posizione espressa dal GIP di Taranto veniva invece contestata nella sua fondatezza dalla Società Ilva, che investiva della questione il Tribunale in funzione di giudice del riesame delle misure cautelari.

Per l'accoglimento della richiesta di revoca del sequestro si insisteva sul rilievo delle conseguenze occupazionali ed economiche dovute all'ordine di chiusura degli impianti, che di fatto avrebbe determinato l'interruzione dell'intera attività dell'acciaieria (stante la stretta interdipendenza tra gli impianti delle varie aree dello stabilimento dovute al tipo di produzione a ciclo integrato).

L'ordinanza con cui si conclude la fase del riesame è particolarmente significativa, ai fini della nostra ricerca, perché rappresenta un tentativo di riequilibrare l'interpretazione data dal GIP al riparto delle competenze tra autorità amministrativa e autorità giurisdizionale nelle operazioni per la definizione delle scelte di bilanciamento (ponendo, peraltro, in questo modo le basi per una dialettica anche all'interno dello stesso plesso giurisdizionale).

Pur confermando l'esistenza del *fumus* (ovvero la possibile configurabilità in concreto delle fattispecie penali contestate) e del grave pericolo determinato dalla

situazione di inquinamento (tanto da riconoscere espressamente che *«l'obiettivo da perseguire è uno e uno solo, ovvero sia il raggiungimento, il più celermente possibile, del risanamento ambientale e l'interruzione delle attività inquinanti»*), il Tribunale del Riesame concorda sull'opportunità di sequestrare le aree interessate inibendone l'utilizzo al gestore ma al tempo stesso non condivide la decisione del GIP di definire la scelta delle modalità con cui raggiungere gli obiettivi di tutela (interruzione dell'attività) che è avvenuta in modo autonomo rispetto alle valutazioni degli stessi custodi giudiziari, ai quali invece è rimessa dal codice processuale l'esecuzione delle misure cautelari.

Si conferma dunque che l'autorità giudiziaria conserva l'ultima parola sulla decisione delle misure da intraprendere ma si riconosce che ad essa non è consentito assumere una posizione che prescindendo totalmente (anche perché cronologicamente anteriore) dalle valutazioni tecniche dei propri consulenti elaborate all'esito dello svolgimento della relativa attività istruttoria.

In questo senso il Tribunale del riesame riconosce un'autonomia alla figura dei custodi giudiziari ai quali non poteva pertanto essere ordinato di avviare *«immediatamente le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti»* e ciò in quanto *“non è compito del Tribunale stabilire se e come occorra intervenire nel ciclo produttivo (con i conseguenti costi d'intervento) o, semplicemente, se occorra fermare gli impianti, trattandosi di decisione che dovrà essere necessariamente assunta sulla base delle risoluzioni tecniche dei custodi – amministratori»*.

La scelta sulla strategia di intervento non spetta, pertanto, in via esclusiva, alla magistratura inquirente ma deve avvenire a valle dell'attività rimessa alla competenza dei custodi giudiziari.

La linea seguita dal giudice penale rimane comunque quella per cui l'autorità giudiziaria ha il potere di determinare gli interventi, sebbene l'esercizio in concreto di tale potere dipenda dagli accertamenti tecnici effettuati dai propri organi ausiliari. In ragione di queste considerazioni il Tribunale del riesame conclude che dalle risultanze istruttorie contenute nelle perizie acquisite con l'incidente probatorio non sia stata affatto esclusa *«la possibilità che l'impianto siderurgico possa funzionare, ove siano adottate determinate misure tecniche che abbiano lo scopo di eliminare ogni situazione di pericolo per i lavoratori e per la cittadinanza»*. E pertanto viene ritenuto necessario che *«i tecnici nominati [...] possano invece compiutamente valutare e – nel caso – adottare, tra tutte le possibili scelte operative, quelle concretamente idonee a salvaguardare l'integrità e la sicurezza degli impianti, ed a consentire, in ipotesi, la “ripresa dell'operatività” dei predetti, in condizioni di piena compatibilità ambientale»*<sup>369</sup>.

In buona sostanza, il Tribunale del riesame sottolinea l'esigenza che non vengano assunte aprioristiche decisioni da parte del giudice per le indagini preliminari sulla possibilità o meno della continuità produttiva; decisioni prese cioè ancor prima di

---

<sup>369</sup> Tribunale di Taranto – in funzione di giudice del riesame, Ordinanza, 20 Agosto 2012, n. 98, 120.

conoscere (e in ogni caso a prescindere da) le valutazioni dei consulenti tecnici nominati come custodi giudiziari per l'esecuzione del sequestro preventivo.

Nella concreta situazione oggetto del suo esame, il Tribunale valuta opportuno che l'attività industriale possa essere proseguita a condizione che ciò sia fatto in funzione dell'adeguamento degli impianti in modo da consentire il rispetto dei requisiti di legge fissati per garantire la tutela dell'ambiente e la protezione della salute<sup>370</sup>.

Con ciò si dimostra una sensibilità diversa da quella del GIP, perché non viene esclusa dall'ambito decisionale la considerazione delle conseguenze dovute alle ricadute concrete sul piano economico e occupazionale della definitiva chiusura dell'impianto; anche se si precisa che comunque «*non si tratta di operare compromessi fra questi ultimi ed i primari interessi alla vita, alla salute ed alla integrità ambientale*», che rimangono «*assolutamente preminenti*», quanto piuttosto di «*individuare quelle soluzioni, che nel giungere alla cessazione delle emissioni inquinanti, consentano di pregiudicare il meno possibile gli ulteriori interessi in gioco*».

La complessità e la gravità della situazione non esclude peraltro la necessità di un coordinamento – senza peraltro che ne vengano precisati i termini – con l'autorità amministrativa e infatti «*l'intervento dell'autorità giudiziaria [...] non implica affatto che la funzione dell'autorità amministrativa venga meno*» ma, al contrario, proprio la stessa situazione che si è venuta a determinare richiede «*che tutte le autorità competenti secondo le rispettive responsabilità, attribuzioni e competenze, assumano le decisioni necessarie per il recupero della legalità violata*»<sup>371</sup>. In questa prospettiva, il Tribunale del riesame ritiene opportuno anche integrare la composizione del collegio dei custodi giudiziari, con l'inserimento di un rappresentante dell'azienda, nella persona del presidente del Consiglio di amministrazione dell'Ilva – non oggetto di misure cautelari personali – proprio in funzione di garanzia della stretta connessione tra le azioni definite in esecuzione del sequestro con la concreta attività gestionale<sup>372</sup>.

La dialettica tra la Società Ilva, l'amministrazione e l'autorità giudiziaria tarantina non si interrompe con i provvedimenti cautelari del mese di agosto 2012, ma prosegue raggiungendo il punto di rottura che determina l'intervento del legislatore statale, quando, in data 22 novembre 2012, il GIP decide di disporre il sequestro di circa 1,7 ml di tonnellate di prodotti finiti o semilavorati per un valore economico intorno a 1 mld € stoccato all'interno del perimetro dello Stabilimento. Materiali che costituivano

---

<sup>370</sup> Il Tribunale del riesame pertanto conferma il sequestro degli impianti senza facoltà d'uso ma modifica il provvedimento del GIP in relazione alle attività richieste ai custodi giudiziari nel senso che gli stessi «*garantiscono la sicurezza degli impianti e li utilizzano in funzione della realizzazione di tutte le tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo e della attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni inquinanti*» (cfr. Tribunale di Taranto – in funzione di giudice del riesame, Ordinanza, 20 Agosto 2012, n. 98, 122).

<sup>371</sup> Cfr. Tribunale di Taranto – in funzione di giudice del riesame, Ordinanza, 20 Agosto 2012, n. 98, 121.

<sup>372</sup> La nomina a custode giudiziario del dott. Bruno Ferrante ha dato luogo anch'essa ad una divergenza di valutazioni sull'opportunità del suo inserimento tra i custodi tra il GIP (contrario) e il Tribunale del Riesame (favorevole). L'estromissione di Ferrante dal collegio dei custodi disposta dal GIP poco dopo l'ordinanza del riesame (che lo aveva sostituito con l'originario custode designato in prima battuta) è divenuta "definitiva".

l'esito della continuazione dell'attività produttiva da parte della Società, anche nei mesi successivi all'interdizione dell'utilizzo degli impianti dell'area a caldo.

Con il nuovo decreto di sequestro, il giudice per le indagini preliminari contestava che si fosse verificata la paradossale situazione per cui il gestore avrebbe conservato di fatto il potere di esercitare gli impianti, pur in presenza di un provvedimento cautelare che ne aveva invece assegnato il controllo ai custodi giudiziari perché li utilizzassero al fine di adottare le misure tecniche necessarie al risanamento ambientale e sanitario.

L'adozione della ulteriore misura cautelare era pertanto giustificata dal fatto che la Società era rimasta inottemperante tanto all'ordine di interrompere la fornitura di materie prime quanto a quello di avviare le procedure di spegnimento degli impianti<sup>373</sup>.

Poco prima del sequestro la Società Ilva aveva denunciato l'impossibilità di proseguire l'attività industriale annunciando la prospettiva della chiusura definitiva dello stabilimento (con le conseguenze note in relazione ai profili economico e occupazionali<sup>374</sup>) come esito inevitabile della permanenza degli effetti del sequestro preventivo dell'area a caldo e in ragione di ciò ne aveva richiesto al GIP la revoca, che la aveva però rigettata<sup>375</sup>.

La scelta di sottoporre a vincolo di indisponibilità quanto prodotto in costanza del primo sequestro assume un particolare rilievo nella vicenda, perché pone in modo drammatico la necessità di addivenire a una risoluzione del contrasto tra la linea di intervento scelta dall'amministrazione ministeriale (che aveva da poco – il 26 ottobre 2012 – completato il procedimento di riesame con cui si definivano le condizioni per la prosecuzione dell'attività) e quella intrapresa da parte della magistratura tarantina (che insiste perché prima intervenga l'interruzione dell'attività e soltanto in una fase successiva si consenta la ripresa dell'attività comunque finalizzata al risanamento secondo il piano degli interventi predisposto dai custodi giudiziari<sup>376</sup>).

---

<sup>373</sup> In particolare, si possono richiamare l'ordine da parte dei custodi giudiziari notificato alla Società di interrompere il rifornimento delle materie prime destinate ad essere stoccate presso il parco minerali (6 settembre 2012), e la successiva ordinanza da parte del GIP con cui si chiedeva – entro cinque giorni – lo spegnimento degli altoforni presenti nell'area a caldo (6 ottobre 2012). Nella fattispecie, il giudice penale riteneva giustificato l'utilizzo dello strumento del sequestro preventivo ai sensi dell'art. 321 cod.proc.pen. in quanto da un lato la commercializzazione dei prodotti avrebbe incentivato la reiterazione di condotte illecite (v. comma 1) e dall'altro considerando l'ammissibilità della confisca del prodotto del reato se ne disponeva il sequestro perché è consentita la misura cautelare reale rispetto a beni di cui è prevedibile la confisca.

<sup>374</sup> Sul punto si rinvia a quanto riportato *supra* al precedente par. 2.

<sup>375</sup> La richiesta di dissequestro veniva presentata dai legali della Società Ilva il 20 novembre 2012 mentre il suo rigetto da parte del GIP risale al successivo 22 novembre.

<sup>376</sup> Non è irrilevante la coincidenza cronologica tra l'adozione del nuovo decreto di sequestro relativo al prodotto finito e ai semilavorati (26 novembre 2012) e il deposito di poco precedente (21 novembre 2012) da parte dei custodi giudiziari del documento "Piano degli interventi di adeguamento degli Impianti presenti nelle aree agglomerato, Cokerie, altiforni, acciaierie e dell'area parchi minerali" (come Allegato A alla relazione relativa all'attuazione del sistema di gestione della sicurezza aziendale per la prevenzione degli incidenti rilevanti e del modello organizzativo e gestionale per la sicurezza degli ambienti di lavoro e la tutela della salute dei lavoratori e della popolazione). Il documento conteneva l'indicazione degli interventi eseguire quantificando i relativi oneri economici per la loro realizzazione in € 8,1 mld (a cui dovevano aggiungersi i costi per le attività di bonifica che in assenza dei risultati dell'attività di

In questo contesto si colloca l'intervento del legislatore che, utilizzando lo strumento del decreto legge, definisce le modalità con cui devono essere condotte le delicate operazioni di bilanciamento tra le esigenze della tutela dell'ambiente e la protezione della salute da un lato e l'iniziativa economica e il mantenimento dei livelli di occupazione dall'altro.

---

caratterizzazione dei suoli e delle acque non potevano essere ancora stimati). In proposito, si può cogliere un profilo di divergenza tra l'impostazione dei consulenti del GIP e quella dell'azienda dal momento che per ottemperare alle richieste della Procura di attuare interventi per il risanamento il legale rappresentante dell'Ilva aveva presentato un piano che prevedeva un investimento nell'ordine di 20 volte inferiore alle somme previste nell'elaborato dei custodi giudiziari.

### III SEZIONE

#### **9. La “convergenza” delle iniziative dell’Amministrazione e della Magistratura penale determina l’intervento del legislatore statale: il regime “ad Ilvam”**

##### *9.1 Le ragioni dell’intervento del legislatore statale*

La convergenza delle iniziative della magistratura e dell’amministrazione nella complessa risoluzione dell’emergenza ambientale e sanitaria causata dallo stabilimento di Taranto si verifica perché entrambi i poteri dello Stato ritengono di avere la legittimazione per definire in concreto le modalità e le condizioni alle quali l’esercizio dell’attività dell’acciaieria deve sottostare per essere compatibile con le esigenze di tutela di beni giuridici aventi rilevanza costituzionale.

La legittimazione deriva ad entrambi, però, dalle norme dell’ordinamento positivo. Ciascuno dei poteri utilizza gli strumenti a sua disposizione, ma con un’inevitabile tendenza ad una espansione impropria, che si sovrappone o comunque interferisce con le attribuzioni dell’altro potere.

Ordinariamente non vi sarebbe spazio per il conflitto (l’equilibrio tra i poteri definito dal legislatore è ragionevole), ma il conflitto emerge con evidenza nelle situazioni di crisi caratterizzata da una complessità eccezionale. E ciò avviene, in particolare, quando gli strumenti di uno dei due poteri non sono in grado o comunque non riescono a funzionare in modo efficace, dando luogo all’intervento suppletivo di un potere rispetto all’altro in funzione di riequilibrio.

Ma c’è da chiedersi se il ripristino dell’equilibrio possa essere lasciato all’iniziativa parziale di uno dei due poteri (amministrazione o giudice) piuttosto che rientrare invece nella competenza del legislatore.

Le competenze dell’amministrazione in sede di rilascio e riesame dell’autorizzazione ambientale, da un lato, e i poteri cautelari del giudice penale, dall’altro, sarebbero di per sé complementari, in quanto il giudice ha strutturalmente la competenza ad imporre il rispetto rigoroso dei punti di equilibrio definiti dall’amministrazione. Ma quando il potere giudiziario acquisisce elementi in base ai quali ritiene del tutto inadeguata la capacità dell’amministrazione di definire i presupposti per il rispetto dei valori costituzionali, il giudice si espone necessariamente al rischio di supplire direttamente, con i suoi poteri cautelari, alle carenze mostrate nella prassi dagli organi dell’amministrazione.

In questi casi, che emergono in situazioni complesse e soprattutto frutto di lacune ed errori sia di impostazione sia di applicazione pratica di lungo periodo, è inevitabile l’intervento del legislatore, per ridefinire ruoli e limiti di azione dei due poteri.

Il caso Ilva ha dato luogo ad un intervento del legislatore che, a sua volta, ha dovuto espandere l’esercizio delle sue attribuzioni, sia nella direzione del ridimensionamento dei provvedimenti cautelari adottati dal giudice penale (mediante la

ridefinizione dei presupposti normativi di riferimento) sia nel dare forza di legge a interventi di carattere provvedimentale, con cui l'amministrazione disciplinava la concreta gestione della complessa situazione ambientale e imprenditoriale.

In altri termini, la constatazione dell'inefficienza o comunque dell'insufficienza degli interventi e delle valutazioni dell'amministrazione ha giustificato l'intervento particolarmente attivo del giudice penale.

In particolare, l'assenza o comunque il ritardo nei controlli e l'emergere di criticità nelle modalità di definizione dei presupposti delle autorizzazioni ha suggerito il carattere penetrante dell'intervento sulla gestione dell'impianto attraverso il sequestro preventivo. Il sovrapporsi delle valutazioni dei giudici rispetto a quelle dell'amministrazione si spiega, infatti, con la particolarità della situazione caratterizzata da un inquinamento ormai storico e incrementato per lunghi periodi in assenza di controlli efficaci.

Ma la gravità della crisi ambientale/sanitaria e industriale/occupazionale mette in evidenza l'insufficienza degli strumenti ordinari e giustifica l'intervento in via d'urgenza del legislatore.

Il legislatore è chiamato ad introdurre un regime speciale per far fronte ("porre rimedio") all'inadeguatezza del sistema ordinario.

Ma lo stesso legislatore deve tener conto della peculiarità della crisi che deve affrontare e non può utilizzare – come avviene in molti altre discipline contemporanee – la tecnica dell'intervento generale ed astratto, in grado di porre presupposti stabili alla soluzione dei problemi. La legislazione deve porre in essere le condizioni per l'individuazione, in un processo dinamico, degli strumenti e degli interventi in grado di seguire lo sviluppo della crisi, verificando fase per fase l'efficacia delle scelte normative effettuate. Il legislatore chiamato a superare l'*impasse* del sistema ordinario risulta anch'esso pressato dalla eccezionalità della situazione che ha richiesto il suo intervento (dando così luogo inevitabilmente ad un'ulteriore fase di contrapposizione anche sul piano giudiziario dei soggetti coinvolti).

Il legislatore che insegue l'emergenza rischia di non essere pari ai suoi compiti.

Come segnalava L. Paladin «*fino a quando il legislatore sarà sopraffatto dalle mole dei suoi compiti, incapace di guidare e costretto a ricorrere lo sviluppo della collettività, non pianificando, ma tamponando e ponendo rimedio alle richieste più insistenti che la società [...] gli rivolge, giuristi e giudici ne risentiranno inevitabilmente*»<sup>377</sup>; ma soprattutto i livelli di intervento amministrativo e giurisdizionale saranno vittime di scelte episodiche, disorganiche e conflittuali.

La sequenza dei decreti legge che il legislatore ha approvato a partire dal novembre 2012 persegue comunque un obiettivo ragionevole (come poi riconosciuto con riferimento al primo decreto legge n. 207 del 2012 dalla Corte costituzionale), individuando una nuova categoria di imprese ("stabilimenti di interesse strategico

---

<sup>377</sup> Cfr. L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1969, 897



nazionale”) per la quale riconoscere forme specifiche di intervento risanatore della crisi ambientale.

Si tratta di una disciplina speciale che ha avuto una formazione progressiva, dettata dalla continua necessità di adeguare di volta in volta la scelta degli strumenti da utilizzare in relazione all’evolversi delle dinamiche della crisi affrontata.

I decreti leggi che si succedono nel tempo finiscono per rappresentare un vero e proprio “Codice ad Ilvam” nel quale sono inseriti in un originale assemblaggio una serie di strumenti giuridici già utilizzati sia nella disciplina ambientale sia in altri settori come quello della regolazione delle crisi imprenditoriali.

Il “Codice ad Ilvam” introduce, dunque, un nuovo “statuto” della regolazione ambientale per la categoria degli impianti di rilevante interesse strategico nazionale.

## 9.2 – *Il quadro di sintesi della decretazione d’urgenza*

Il *corpus* normativo (“Codice Ad Ilvam”) che attualmente rappresenta il riferimento per la disciplina dell’attività dell’impianto industriale dell’Ilva di Taranto si è formato per effetto di una progressiva stratificazione di previsioni che in parte hanno introdotto ex novo elementi di disciplina e in parte sono intervenute a modificare e sostituire quanto già in precedenza disciplinato (perché non più coerente con l’evoluzione del contesto fattuale della vicenda).

Il quadro complessivo della disciplina dettata sul caso l’Ilva è dato dalla sequenza di nove decreti legge, che è opportuno preliminarmente richiamare in ordine cronologico, indicando per ciascuno gli aspetti di maggior rilievo che consentono di individuare i temi oggetto della nostra ricerca.

### 9.2.1 *Il primo decreto legge: il d.l. n. 207 del 2012 (rinvio al par. 10.1)*

Con il *primo* decreto legge il d.l. 3 dicembre 2012 n. 207 (convertito con legge 24 dicembre 2012 n. 231)<sup>378</sup>, il legislatore ha definito le condizioni e i presupposti per consentire la prosecuzione dell’attività industriale di alcune categorie specifiche di imprese anche in pendenza di un sequestro giudiziario penale disposto nel corso della fase delle indagini preliminari. La disciplina innova l’ordinamento, in modo particolare, sotto il profilo della istituzione della categoria degli “*stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”, ai quali si applica un regime giuridico differenziato che consente di effettuare un bilanciamento tra l’esigenza di continuare l’esercizio dell’impianto (al fine di preservare l’occupazione e l’iniziativa economica) e quella di proteggere l’ambiente e la salute.

L’equilibrio viene raggiunto stabilendo che l’attività possa proseguire sulla base di una decisione politica (da parte del Consiglio dei Ministri prima – che qualifica

---

<sup>378</sup> 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*”. Pubblicato nella Gazz. Uff. 3 dicembre 2012, n. 282.

un'impresa come rientrante in tale categoria – e dal Ministro dell'ambiente – che decide per l'applicabilità del regime speciale), nel rispetto di quanto prescritto in sede di AIA o nel provvedimento di riesame. Si stabilisce che l'attività si possa protrarre soltanto per un tempo limitato, sotto la vigilanza di una figura organizzativa nuova (il Garante dell'attuazione dell'AIA) che verifica il rispetto delle misure a tutela dell'ambiente e della salute; oltre al Garante dell'attuazione dell'AIA (figura che si aggiunge agli organi tecnici dell'amministrazione a ciò deputati – Ispra) si prevedono inasprimenti delle sanzioni in caso di inosservanza delle condizioni e prescrizioni.

Ad una parte generale ed astratta in cui vengono definiti i presupposti per l'assoggettabilità al regime speciale (sopra delineati) si aggiunge una seconda parte del decreto, invece, specifica e concreta con la quale si dà immediata applicazione *ex lege* della disciplina al caso dell'Ilva.

La combinazione di disciplina generale e applicazione concreta *ex lege* (“provvedimentale”) rappresenta una modalità di costruzione dell'impianto normativo tipica del “Codice ad Ilvam”. (*sul piano del dato quantitativo il decreto legge è costituito da 7 articoli di cui: 2 rubricati “bis” indice del fatto che sono stati introdotti in sede di conversione o successivamente, uno sulla copertura finanziaria e un altro sull'entrata in vigore*).

#### 9.2.2 Il secondo decreto legge: il d.l. n. 61/2013 (rinvio al par. 11.1)

Con il *secondo* decreto legge il d.l. 4 giugno 2013, n. 61 (convertito in legge 3 agosto 2013 n. 89)<sup>379</sup> al regime per gli “*stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*” si aggiunge un ulteriore strumento per effettuare il bilanciamento delle esigenze in conflitto ovvero la previsione della possibilità di un commissariamento straordinario.

Il commissariamento aveva la sua ragion d'essere tanto nell'avvenuto sequestro di somme appartenenti alla Società Ilva da parte della Magistratura tarantina, quanto in presunte inadempienze del gestore rispetto agli obblighi di cui all'AIA riesaminata.

La peculiarità del commissariamento – così come integrato anche dai successivi interventi normativi – consiste nella tipologia di poteri e prerogative attribuite alla gestione commissariale, in funzione raggiungere l'obiettivo di risanare sotto il profilo ambientale e sanitario, mantenendo però inalterato l'equilibrio economico/occupazionale dell'attività d'impresa.

In particolare, si tratta: della previsione dell'utilizzo strumenti di pianificazione (un piano ambientale e un piano industriale, che viene concepito come finalizzato alla piena esecuzione del primo); di un regime di responsabilità per il commissario estremamente garantista, che sostanzialmente lo “scherma” da possibili iniziative giudiziarie (si definiscono quali sono le condizioni per considerarlo adempiente ai propri

---

<sup>379</sup> D.L. 4 giugno 2013, n. 61 “Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale”. Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 giugno 2013, n. 129.

obblighi, ma ciò viene fatto in termini passibili di interpretazione “benevola” nei suoi confronti); del potere di finanziare l’attività necessaria per lo scopo del risanamento anche con aumenti di capitale e avanzando la richiesta all’autorità giudiziaria penale che vengano messe a sua disposizione le somme eventualmente sequestrate alla società commissariata nell’ambito di procedimenti anche non riguardanti violazioni dell’autorizzazione integrata ambientale; della semplificazione e accelerazione dei procedimenti per l’attuazione degli atti di pianificazione.

Il commissario straordinario sostituisce la figura del Garante dell’AIA – introdotta dal precedente d.l. n. 207/2012 – conservando esclusivamente il potere di informazione e consultazione per favorire la massima trasparenza delle operazioni di risanamento ma non anche quelle di segnalare eventuali inadempimenti sollecitando l’intervento sanzionatorio dell’Amministrazione. Infine, si registra l’estensione della qualifica di “stabilimento industriale di interesse strategico nazionale” a tutti gli impianti del gruppo Ilva.

Anche in questo caso nei primi articoli si delinea il modello generale e astratto del commissariamento, per poi, darne concreta applicazione alla situazione dell’Ilva.

Sull’impianto originario di questo decreto sono poi intervenute modifiche da parte dei decreti successivi che hanno precisato specificandoli alcuni aspetti, soprattutto quelli relativi al rapporto tra la pianificazione e il provvedimento di AIA e agli aspetti relativi al finanziamento delle attività di risanamento, ed alla responsabilità del commissario (*sul piano del dato quantitativo il decreto legge è costituito anch’esso da 7 articoli di cui: 4 inseriti dopo l’adozione – come indica la loro numerazione – e uno sull’entrata in vigore*).

### 9.2.3 Il terzo decreto legge: il d.l. n. 101/2013 (rinvio al par. 11.1)

Con il *terzo* decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 (convertito con legge 30 ottobre 2013 n. 125)<sup>380</sup> si interviene per consentire tanto l’attuazione del piano di interventi di tutela ambientale e sanitaria previsto dal precedente decreto legge (n. 61/13) quanto quella delle prescrizioni dell’AIA, autorizzando *ex lege* la costruzione e la gestione delle discariche per rifiuti pericolosi e non pericolosi derivanti dall’attività dell’acciaieria che già si trovano all’interno del perimetro dello stabilimento ma il cui relativo iter procedimentale era da tempo fermo all’avvenuto rilascio del giudizio positivo sulla compatibilità ambientale (come si è visto *supra*, infatti, il procedimento era stato oggetto di un contenzioso che aveva riguardato sia il profilo del merito della valutazione ambientale, sia il profilo attinente alla individuazione dell’ente competente al rilascio del titolo autorizzatorio). Il d.l. prevede inoltre uno specifico procedimento per l’approvazione delle modalità di gestione e smaltimento dei rifiuti che dovranno essere predisposte dal sub-commissario che ha la responsabilità esclusiva per le attività di risanamento. L’urgenza contingente a cui risponde la norma era dunque principalmente

---

<sup>380</sup> D.L. 31 agosto 2013, n. 101 “*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*”. Pubblicato nella Gazz. Uff. 31 agosto 2013, n. 204.

quella di bilanciare l'esigenza di consentire la sostenibilità dei costi per lo smaltimento dei rifiuti prodotti dall'esercizio degli impianti (l'impossibilità di utilizzare le discariche già presenti all'interno dell'area asservita allo stabilimento avrebbe determinato una sproporzionata moltiplicazione degli oneri economici da sostenere per il trasferimento i discariche esterne dei rifiuti) con la tutela dell'ambiente e dalla salute che viene comunque garantita dall'esito positivo della valutazione di impatto ambientale del progetto di costruzione e gestione delle discariche. Peraltro, analoghe ragioni di urgenza hanno determinato la successiva scelta del legislatore di derogare al procedimento per l'approvazione delle modalità di costruzione e gestione delle discariche e quelle di gestione e smaltimento dei rifiuti elaborate dal sub-commissario, ritenendo di approvarle direttamente *ex lege* (modificando in questo senso gli artt. 2 e 6 del decreto in esame per effetto dell'art. 4 del d.l. n. 1/2015).

Il decreto, inoltre, interviene per precisare e completare alcune norme già inserite nel precedente d.l. n. 61 del 2013 in relazione alle modalità della gestione commissariale (soprattutto con riferimento al profilo della responsabilità del commissario e dei suoi eventuali delegati, alla prededucibilità dei finanziamenti; al potere del commissario di sciogliersi, a determinate condizioni, da precedenti contratti stipulati dalla Società prima del commissariamento). Alcune norme sono state successivamente modificate dal d.l. n. 1/2015 per adeguarle agli sviluppi nella definizione degli interventi di cui al piano ambientale. *(sul piano del dato qualitativo si deve notare che il decreto legge – diversamente dai precedenti sub 1) e 2) – non è esclusivamente riferito alla disciplina della categoria degli “stabilimenti strategici” ma contiene soltanto una norma (art. 12) all'interno di corpus che invece riguarda il perseguimento della razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni).*

#### 9.2.4 Il quarto decreto legge: il d.l. n. 136/2013 (rinvio al par. 11.1)

Il quarto decreto legge 10 dicembre 2013 n. 136 (convertito con legge 6 febbraio 2014, n.6)<sup>381</sup>, per quanto adottato in ragione dell'esigenza di fronteggiare l'emergenza determinata dalla crisi ambientale della terra dei fuochi in Campania, rappresenta l'occasione con cui il legislatore inserisce norme di semplificazione procedimentale e di interpretazione autentica della disciplina già delineata per il commissariamento dell'Ilva.

Gli aspetti principali su cui il d.l. interviene si possono individuare: *a)* nella modifica di alcuni aspetti della procedura di approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria e del piano industriale di conformazione delle attività produttive di cui al d.l. n. 61/2013 (in cui si chiarisce il ruolo partecipativo degli enti locali e della proprietà della Società Ilva alla formazione degli strumenti di pianificazione); *b)* nella precisazione del rapporto esistente tra la pianificazione degli

---

<sup>381</sup> D.L. 10 dicembre 2013, n. 136 “*Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate*”. Pubblicato nella Gazz. Uff. 10 dicembre 2013, n. 289.

interventi e delle misure di risanamento da parte della gestione commissariale con le prescrizioni dell'AIA e del relativo procedimento di riesame; c) nella semplificazione dei procedimenti per l'autorizzazione delle attività richieste in esecuzione del piano per il risanamento e del piano industriale anche mediante una disciplina *ad hoc* relativa alla convocazione e ai lavori di un'apposita conferenza dei servizi (essenzialmente si dispone un abbreviamento dei termini ordinari); d) nella precisazione – mediante norma di interpretazione autentica – di quali siano i presupposti per considerare il commissario straordinario adempiente rispetto all'obbligo di garantire la progressiva attuazione delle prescrizioni dell'AIA nelle more della definizione degli ulteriori interventi complementari previsti nel piano ambientale e sanitario; e) nella puntualizzazione delle modalità per il finanziamento delle attività della gestione commissariale (attraverso sia l'aumento del capitale societario, sia la distrazione in favore del commissario delle somme oggetto di sequestri penali); f) nella definizione delle modalità per il coordinamento della procedura di autorizzazione degli interventi del piano ambientale e sanitario funzionali all'attuazione delle prescrizioni contenute all'interno dell'AIA con gli interventi da realizzare nell'ambito delle attività di messa in sicurezza e bonifica delle aree dello stabilimento incluse nel perimetro del sito di interesse nazionale (SIN) (*sul piano del dato qualitativo si deve notare che il decreto legge come il precedente sub 3) non è esclusivamente riferito alla disciplina della categoria degli "stabilimenti strategici" ma contiene soltanto due norme (artt. 7 e 8) che riguardano la disciplina speciale per l'Ilva di Taranto*).

#### 9.2.5 Il quinto decreto legge: il d.l. n. 100/2014 e il d.l. n.91/2014 (rinvio al par. 11.1.1)

Con il *quinto* decreto legge 16 luglio 2014 n. 100<sup>382</sup>, il legislatore aveva inserito alcune norme relative all'Ilva nell'unico articolo di cui si componeva il decreto che successivamente è decaduto perché il suo contenuto è stato trasferito all'interno del precedente d.l. 24 giugno 2014 n. 91<sup>383</sup> (che quindi si può considerare per questa parte un ulteriore decreto legge "*ad Ilvam*"), mediante un emendamento nel disegno di legge per la sua conversione. Questa modalità di normazione – giustificata dall'esigenza di contrarre i tempi inserendo le norme all'interno di un disegno di legge il cui iter di approvazione fosse in uno stadio più avanzato – è stata seguita anche nel proseguo della vicenda con il d.l. 92 del 2015 il cui contenuto dispositivo è stato trapiantato nel d.l. 83 del 2015 (tale prassi può far emergere dei profili di potenziale illegittimità costituzionale

---

<sup>382</sup> D.L. 16/07/2014, n. 100 "*Misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario*". Pubblicato nella Gazz. Uff. 17 luglio 2014, n. 164.

<sup>383</sup> D.L. 24 giugno 2014, n. 91 "*Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea*". Pubblicato nella Gazz. Uff. 24 giugno 2014, n. 144.

nel caso in cui non sia presente un'omogeneità del contenuto delle norme trasposte con l'oggetto del d.l. in cui si inseriscono. Si tratta però di questione soltanto teorica perché non è stata contestata formalmente).

La disciplina di cui al d.l. n. 91/2014 riguarda: *a1)* l'aspetto delle modalità per ottenere finanziamenti economici; *b1)* la definizione della tempistica per l'attuazione del piano ambientale e sanitario e dunque per il completamento delle attività di risanamento, determinando le condizioni e le modalità per la verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni (si indica: il termine del 31 dicembre 2015 quale *dead line* per il rispetto di almeno l'80% delle prescrizioni del piano scadenti entro quella data; il termine del 4 agosto 2016 per l'attuazione delle altre prescrizioni previste dell'AIA; il termine del 31 luglio 2015 entro cui il commissario straordinario deve presentare al Ministero dell'Ambiente una relazione sullo stato dell'osservanza del piano); *c1)* sul piano organizzazione amministrativa, l'attribuzione al sub commissario straordinario della competenza esclusiva in materia di attuazione degli interventi e delle misure del piano ambientale e sanitario; *d1)* la proroga dei termini per l'adempimento di alcune prescrizioni del piano ambientale in scadenza (secondo una prassi che sarà ripetuta anche successivamente consistente nella rimodulazione del termine di scadenza previsto per l'osservanza delle prescrizioni e del completamento dei lavori di adeguamento degli impianti); *(sul piano del dato quantitativo le disposizioni relative all'Ilva sono contenute in un solo articolo – 22 quater).*

#### 9.2.6 Il sesto decreto legge: il d.l. n. 1/2015 (rinvio al par. 11.3)

Con il *sesto* decreto legge 5 gennaio 2015, n. 1 (convertito con legge 4 marzo 2015 n. 20)<sup>384</sup>, utilizzando nuovamente lo schema della combinazione di norma generale e astratta e sua immediata applicazione a una fattispecie concreta, il legislatore decide di estendere anche all'Ilva la procedura di amministrazione straordinaria per le grandi imprese in crisi, di cui integra la preesistente disciplina.

Accanto alla categoria delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali di cui alla normativa speciale di settore viene pertanto inserita anche quella degli stabilimenti industriali di interesse generale in ragione del fatto che essi esercitano attività che vengono dichiarate di pubblica utilità perché finalizzate al risanamento ambientale e sanitario. L'applicazione del regime dell'amministrazione straordinaria determina chiaramente la cessazione degli effetti del precedente commissariamento con la conseguenza del subentro del nuovo soggetto negli obblighi contratti dalla precedente gestione commissariale nonché nei relativi poteri. Per rendere più celere il passaggio al regime concorsuale si prevede che la richiesta di ammissione alla procedura sia

---

<sup>384</sup> D.L. 5 gennaio 2015, n. 1 “*Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto*”. Pubblicato nella Gazz. Uff. 5 gennaio 2015, n. 3.

presentata dal commissario in carica che poi potrà andare a ricoprire la stessa qualifica di amministratore straordinario.

Specifiche disposizioni vengono infine dettate in relazione ai profili: delle modalità sia per la costruzione e gestione delle discariche interne allo stabilimento Ilva sia per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti prodotti dall'attività dell'acciaieria che vengono approvate *ex lege* in deroga al procedimento prima definito dal d.l. n. 101/2013; del finanziamento dell'attività di risanamento (si conferma la possibilità per l'amministrazione straordinaria di usufruire di somme sequestrate e di contrarre finanziamenti assistiti dalla garanzia dello Stato) nonché alle attribuzioni del commissario straordinario preposto alla gestione dell'attività di bonifica del SIN di Taranto a cui viene richiesta la predisposizione di un apposito piano per la riqualificazione e ambientalizzazione dell'area tarantina interessata. (*sul piano del dato quantitativo le disposizioni relative alla categoria degli stabilimenti strategici e all'Ilva sono 7 (artt. 1-4bis), mentre due riguardano la bonifica del SIN di Taranto (artt. 5-6) e infine uno con cui si estendono i poteri del commissario straordinario del porto di Taranto (art. 7) e un altro con cui si disciplina la predisposizione di un piano di riqualificazione della città vecchia di Taranto – art. 8).*

*9.2.7 Il settimo e l'ottavo decreto legge: i dd.ll. nn. 92/2015 e 83/2015 (rinvio al par. 12)*

Con il *settimo* decreto legge 4 luglio 2015 n. 92<sup>385</sup>, il legislatore risponde alla esigenza di garantire che l'attività industriale prosegua anche quando l'autorità giudiziaria abbia disposto in via preventiva un sequestro degli impianti per violazione delle norme di sicurezza sul lavoro. Lo schema dell'intervento normativo – come vedremo – presenta elementi di analogia con quello del primo d.l. n. 207 del 2012 con il quale condivide la finalità di “sospendere” gli effetti di un sequestro in corso (e anche la circostanza di essere stato oggetto di questione di costituzionalità).

La prosecuzione dell'attività è subordinata alla presentazione di un piano di misure aggiuntive per garantire la conformità degli impianti agli standard di sicurezza richiesti dalla normativa vigente.

Anche in questo caso, la possibilità di continuare l'attività è limitata nel tempo (12 mesi). Come avvenuto per il d.l. n. 100/14 anche l'art. 3 del d.l. 92/15 non è stato convertito (anzi è stato espressamente abrogato), perché il suo contenuto è stata trasferito tal quale all'interno dell'*ottavo* decreto legge 27 giugno 2015 n. 83 (convertito con legge

---

<sup>385</sup> D.L. 04 luglio 2015, n. 92 “*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”. Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 luglio 2015, n. 153.

6 agosto 2015, n.132)<sup>386</sup> come art. 21 octies. (*sul piano del dato quantitativo si tratta di una sola disposizione*)

#### 9.2.8 Il nono decreto legge: il d.l. 191/2015 (rinvio al par. 11.3.2)

Con il *nono* decreto legge 4 dicembre 2015, n.191 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 1 febbraio 2016, n. 13)<sup>387</sup>, infine, il legislatore interviene per semplificare – al fine di accelerare – il procedimento di cessione a terzi dei complessi aziendali riconducibili al Gruppo Ilva (decisione che si basa chiaramente su di un giudizio di inidoneità dell'effettivo soggetto proprietario della maggioranza delle azioni societarie (la famiglia Riva) a garantire l'esercizio dell'impianto in funzione della prioritaria esigenza di interesse pubblico al risanamento ambientale e sanitario) e coordinare la tempistica delle scadenze degli adempimenti per il risanamento ambientale e sanitario che si è venuta a complicare con la predisposizione di un piano di misure e tutele che integra quanto previsto all'interno dell'AIA.

Sotto il primo profilo, nel giudizio di bilanciamento tra gli interessi contrapposti, il legislatore ritiene prioritario la tempestiva – entro il 30 giugno 2016 – assegnazione del complesso industriale ad un soggetto terzo – per garantire la discontinuità aziendale – come presupposto per il mantenimento della stabilità (o meglio “profitabilità”) dell'iniziativa economica. A tal fine si dispone un “prestito ponte” mediante l'erogazione di 300 milioni di €; somma che dovrà però essere restituita dall'aggiudicatario della procedura di cessione entro sei mesi dal trasferimento della proprietà degli impianti (una previsione di questo tipo peraltro lascia perplessità in ordine alla sua compatibilità con la disciplina europea in tema di aiuti di Stato); nonché ulteriori misure finanziarie per agevolare l'accesso dell'organo commissariale a sostenere le spese del risanamento.

Sotto il secondo profilo, l'esigenza di rendere omogenee le scadenze previste per il completamento degli interventi di risanamento è conseguenza dal carattere “alluvionale” e non organico dell'intervento normativo del legislatore che ha adottato nel tempo strumenti – anche diversi e innovativi (come il piano ambientale e sanitario) – senza preoccuparsi di coordinarli in un unico contesto regolatorio.

Da un lato, infatti, l'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 consentiva la prosecuzione dell'attività dell'Ilva anche in pendenza di un sequestro per il termine di 36 mesi in modo da consentire all'impresa di attuare quanto prescritto dall'AIA riesaminata, con la conseguenza che il sequestro avrebbe ripreso a produrre effetto sotto il profilo della privazione della facoltà d'uso degli impianti a partire dal 5 dicembre 2015; mentre, dall'altro, la disciplina sul commissariamento straordinario aveva invece previsto per il

---

<sup>386</sup> D.L. 27 giugno 2015, n. 83 “*Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria*”. Pubblicato nella Gazz. Uff. 27 giugno 2015, n. 147.

<sup>387</sup> D.L. 4 dicembre 2015, n. 191 “*Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA*”. Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 dicembre 2015, n. 283.



completamento degli interventi individuati sulla base del piano ambientale e sanitario (che comunque sono in stretta connessione con l'attuazione dell'AIA) il termine del 30 giugno 2016. Di qui, l'urgenza di prorogare ("omogenizzare") il termine per l'adeguamento degli impianti fissando un'unica scadenza prima al 30 dicembre 2016 e poi (in sede di conversione) al 30 giugno 2017 (*sul piano del dato quantitativo il decreto legge si compone di 11 articoli*).

## **10. La contestazione del "punto di equilibrio" stabilito dal "legislatore" da parte della Magistratura tarantina e l'intervento della Corte costituzionale**

*10.1 Il d.l. 3 dicembre 2012 n. 207: la categoria giuridica degli "stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale" e il riesame dell'AIA come presupposto per la prosecuzione dell'attività*

Il 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*" introduce una disciplina speciale per le ipotesi di crisi riguardanti le imprese che rientrano nella categoria degli "stabilimenti industriali di interesse nazionale" che per la prima volta viene definita all'interno del nostro ordinamento.

Il regime speciale che il legislatore definisce per tale tipologia di soggetti giuridici ha come obiettivo quello di consentire alle imprese interessate di proseguire l'esercizio dell'attività industriale, anche quando gli impianti siano oggetto di provvedimenti cautelari da parte dell'autorità giudiziaria, a condizione che la prosecuzione stessa rappresenti condizione tanto per il mantenimento dei livelli occupazionali quanto per il conseguimento dell'obiettivo di un più rigorosa e adeguata protezione sia dell'ambiente sia della salute.

Nella prima parte del decreto, la nuova disciplina viene declinata in termini generali (v. artt.1-2) mentre nella seconda ne viene fatta concreta applicazione alla fattispecie dell'Ilva di Taranto.

È chiaro che il d.l. n. 207 del 2012 rappresenta la "risposta" da parte del legislatore statale (e soprattutto da parte del governo) alle iniziative assunte dalla magistratura tarantina con il primo sequestro del 25 luglio 2012 (che aveva, come noto, disposto l'interdizione dall'uso degli impianti dell'area a caldo dello stabilimento Ilva) e quello successivo del prodotto finito semilavorato disposto il 26 novembre del 2012<sup>388</sup>.

---

<sup>388</sup> Per un commento sul d.l. n. 207 del 2012, si può rinviare a: M. MEZZANOTTE, *Il «sistema normativo ambientale» nella sentenza Ilva, tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti*, in *Rass. parlamentare*, 2013, 669; A. MURATORI, *Decreto salva Ilva: scelte difficili*, *Ambiente*, 2013, p. 8; U. SALANITRO, *Il decreto Ilva tra tutela della salute e salvaguardia dell'occupazione: riflessioni a margine della sentenza della corte costituzionale*, in *Corriere giur.*, 2013, p. 1041; M. MELI, *Ambiente, salute, lavoro: il caso «Ilva» (d.l. 3 dicembre 2012 n. 207, conv. con modif. dalla l. 24 dicembre 2012 n. 231; d.l. 7 agosto 2012 n. 129, conv. dalla l. 4 ottobre 2012 n. 171; d.l. 4 giugno 2013 n. 61, conv. con modif. dalla l. 3 agosto*

Si tratta di una “risposta” con la quale il legislatore intendere prendere posizione sulle definizioni delle modalità per lo svolgimento delle operazioni di bilanciamento tra i valori costituzionali che vengono in rilievo nella vicenda di Taranto, e cioè, da un lato, la salvaguardia dell’occupazione e della produzione, mentre, dall’altro, il progressivo risanamento della situazione ambientale e sanitaria.

In primo luogo, il legislatore (ri)afferma il proprio ruolo quale soggetto legittimato a definire il rapporto di equilibrio tra i valori costituzionali quando vengano a interferire l’uno con l’altro.

Diversamente da quanto era stato sostenuto da parte del giudice penale in sede di sequestro preventivo, infatti, il legislatore concepisce il rapporto tra produzione e protezione dell’ambiente e della salute in termini di reciproca interazione e non di mutua esclusività o comunque di subordinazione del secondo al primo.

Sotto questo profilo, sulla base dello stretto collegamento (quasi un rapporto di presupposizione) che ritiene esistente tra l’attività industriale e l’attività di risanamento (dato che l’interruzione dell’una è infatti condizione esclusiva alla effettiva effettuazione dell’altra), il legislatore afferma il sequestro sui beni dell’impresa non è in grado di precludere la possibilità che l’attività industriale prosegua quando si tratti uno stabilimento di interesse strategico nazionale da parte dell’autorità giudiziaria. Ciò si giustifica in ragione della rilevanza delle conseguenze di livello nazionale dell’interruzione dell’esercizio degli impianti anche quando sarebbe altrimenti interdetta da un provvedimento cautelare dell’autorità giudiziaria penale avente natura reale.

In relazione all’introduzione di questa nuova categoria giuridica si comprende come le scelte di bilanciamento abbiano una natura prettamente politica: i criteri per il giudizio sulla rilevanza sotto il profilo strategico vengono, infatti, indicati dallo stesso legislatore che rimette poi alla discrezionalità del Presidente del Consiglio dei Ministri l’individuazione in concreto dei soggetti a cui potrà essere applicato il nuovo regime giuridico.

In secondo luogo, il legislatore definisce (in senso dinamico) anche chi abbia la competenza a determinare il punto in cui deve essere fissato l’equilibrio tra i valori in conflitto, e secondo quali modalità procedurali.

La soluzione individuata nel d.l. n. 207 del 2012 risulta quella di attribuire al Ministero dell’Ambiente, in sede di riesame dell’autorizzazione integrata ambientale, la competenza a definire in concreto se sussistono i presupposti per «una assoluta necessità di salvaguardia dell’occupazione e della produzione» che motivino il riconoscimento della possibilità di proseguire l’attività industriale<sup>389</sup> per un periodo limitato di tempo (36 mesi).

---

2013 n. 89), in *Nuove leggi civ.*, 2013, p. 1017; C. GASPARRO, *Il «decreto Ilva»: un ragionevole bilanciamento di interessi*, in *Mass. giur. lav.*, 2013, p. 21; P. PASCUCI, *La salvaguardia dell’occupazione nel decreto «salva Ilva» - Diritto alla salute vs. diritto al lavoro?*, in *Diritti lavoro mercati*, 2013, p. 671.

<sup>389</sup> Naturalmente gli stabilimenti a cui si riferisce la normativa come di interesse strategico nazionale hanno tutti una dimensione della produzione sotto il profilo qualitativo e quantitativo che fa sì che il

In caso di crisi, l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività dello stabilimento strategico viene condizionata al più completo rispetto delle condizioni e delle prescrizioni stabilite all'interno del provvedimento di AIA così come vengono definite all'esito del procedimento di riesame.

Ad avviso del legislatore, dunque, l'autorizzazione integrata ambientale è lo strumento che l'amministrazione deve utilizzare per le operazioni di bilanciamento in quanto strutturalmente in grado di consentire il raggiungimento di un equilibrio ragionevole tra le esigenze contrapposte di sviluppo, ambiente e salute<sup>390</sup>.

La flessibilità propria di questo strumento lo rende infatti più idoneo di altri ad adattarsi al contesto ambientale in cui si inserisce l'attività produttiva che è soggetto a cambiamenti – anche non facilmente prevedibili – nel corso del tempo. L'istituto del riesame rappresenta lo strumento che consente al provvedimento di autorizzazione di rimanere sempre permeabile rispetto a nuove esigenze di tutela sopravvenute mediante l'aggiornamento costante delle condizioni di esercizio dell'impianto.

In questa prospettiva, assumono rilievo imprescindibile le migliori tecniche disponibili (MTD) che rappresentano, come si è visto, una garanzia rafforzata che la produzione sia sottoposta ad un continuo miglioramento delle *performance* ambientali senza però che ciò arrechi al tempo stesso sacrifici non proporzionali alla redditività economica e al mantenimento dei livelli occupazionali<sup>391</sup>.

Il modello di regolazione ambientale a cui fa riferimento il legislatore non è pertanto quello in cui la scelta delle condizioni per l'esercizio dell'impianto viene affidato a un collegio di esperti nominato dal Tribunale (come invece aveva disposto il giudice per le indagini preliminari quando – con il provvedimento di sequestro – aveva assegnato ai custodi giudiziari il compito regolare l'attività dello stabilimento), ma quello diverso in cui la competenza a definire i livelli di “accettabilità”/”sostenibilità” dello svolgimento dell'attività industriale viene riconosciuta invece all'autorità amministrativa che la esercita nelle forme e nelle modalità proprie dell'istituto dell'AIA.

La responsabilità per il corretto adempimento degli obblighi e delle condizioni disciplinate dall'AIA grava sul gestore dell'impianto che è sottoposto all'ordinaria attività di verifica e controllo da parte degli organi tecnici a ciò competenti anche in pendenza di un sequestro preventivo (con ciò si intendeva destituire dalla loro funzione di gestione i custodi giudiziari nominati dal GIP di Taranto).

Per bilanciare il ruolo assegnato dal GIP ai custodi giudiziari (che nella logica della magistratura tarantina avrebbero dovuto gestire l'impianto al fine di ripristinare il rispetto delle esigenze di tutela della salute e dell'ambiente) viene dunque espressamente

---

regime di autorizzazione ricada all'interno della competenza del Ministero dell'ambiente per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale

<sup>390</sup> Tanto è centrale il ruolo dell'AIA all'intero della nuova disciplina che l'art. 1 è espressamente rubricato “*Efficacia dell'autorizzazione integrata in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”.

<sup>391</sup> Per le considerazioni sul ruolo delle BAT come strumento per bilanciare in concreto gli interessi dello sviluppo economico e dalla protezione dell'ambiente e della salute si rinvia al par. 6.3.2.

stabilito che la responsabilità per la conduzione degli impianti spetta esclusivamente al titolare dell'autorizzazione integrata ambientale.

Come si è avuto modo di osservare, l'applicazione allo stabilimento Ilva del modello di tutela basato sull'integrazione delle valutazioni ambientali aveva presentato dei profili problematici (tanto sotto il profilo dell'inefficienza degli organi amministrativi deputati alla sua *mise en oeuvre*, quanto sotto il profilo di sue carenze strutturali) tali da determinarne quell'inadeguatezza che è stata poi alla base dell'apertura della fase di riesame.

Consapevole di ciò, il legislatore prova – e lo farà anche in seguito – a integrare la disciplina dell'AIA al fine di colmare le lacune che erano state segnalate come causa dell'aggravarsi della situazione ambientale e sanitaria.

Una prima integrazione attiene al profilo degli aspetti sanitari nell'ambito della valutazione integrata la cui ridotta considerazione nella disciplina generale dell'AIA aveva in precedenza sollecitato anche l'intervento del legislatore regionale pugliese che con la legge n. 21 del 2012 aveva introdotto l'istituto della valutazione del danno sanitario (VDS). In questa ottica, il d.l. stabilisce che nelle aree in cui ricadono gli stabilimenti strategici sia effettuata una VDS da parte dell'Arpa locale su base annuale. La norma che prevede lo svolgimento di un'apposita valutazione sotto il profilo della salute è stata inserita in sede di conversione e la sua portata verrà precisata nei successivi decreti legge.

Un'altra innovazione riguarda l'inasprimento dell'apparato sanzionatorio posto a presidio del rispetto delle prescrizioni e delle condizioni dell'AIA riesaminata che si giustifica con il ruolo fondamentale dell'autorizzazione integrata nella definizione del punto di equilibrio tra gli interessi in gioco.

In aggiunta alle sanzioni ordinariamente previste agli artt. 29-decies e 29-quattordices del d.lgs. n. 152 del 2006 e dalle altre norme penali e amministrative di settore, infatti, la violazione di quanto prescritto nel titolo autorizzatorio dà luogo alla richiesta da parte del prefetto del versamento di una somma pari al 10% del fatturato dell'ultimo anno in bilancio<sup>392</sup> a titolo di sanzione amministrativa. In via generale (cioè con riferimento alla categoria degli stabilimenti di interesse strategico genericamente intesa), si dispone che all'Ispra rimanga la funzione di accertamento, contestazione e notificazione delle violazioni (che viene qualificata a tal fine come ufficiale di polizia giudiziaria); mentre, in via particolare (con riferimento alla speciale fattispecie dell'Ilva di Taranto), si prevede anche l'istituzione di una nuova figura organizzativa *ad hoc* (il "Garante dell'autorizzazione integrata ambientale per l'Ilva di Taranto") per vigilare sull'attuazione della disciplina del decreto legge che si va ad affiancare agli organi tecnici (Ispra) già inseriti all'interno dell'apparato amministrativo che esercitano un ruolo di verifica e controllo rispetto alla corretta ottemperanza alle prescrizioni dell'AIA. In

---

<sup>392</sup> L'ammontare della sanzione amministrativa pecuniaria è stato successivamente "ammorbidito" per cui adesso il prefetto – in qualità di organo competente all'irrogazione – può discrezionalmente stabilire il *quantum* – che non è più fisso – in un *range* compreso tra 50.000 € nel minimo e il 10% del fatturato nel massimo.

sostanza, il legislatore ritiene opportuno – alla luce delle inefficienze riscontrate nella vicenda dell’Ilva tra chi controlla e chi viene controllato – inserire un organo “neutrale” di raccordo tra l’amministrazione statale da un lato (soggetto competente alla definizione delle condizioni per la prosecuzione dell’attività industriale e al relativo controllo) e il gestore dello stabilimento (soggetto deputato al rispetto delle prescrizioni dell’autorizzazione integrata), dall’altro, in funzione del rispetto delle previsioni normative definite nel d.l. n. 207/2012.

Ulteriori elementi innovativi rispetto all’assetto ordinario dell’istituto saranno introdotti dalla normativa successiva tanto da poter parlare di un nuovo modello di AIA speciale per la categoria degli stabilimenti strategici e in particolare per quello dell’Ilva di Taranto.

Considerata la rilevanza dei valori costituzionali interessati vengono anche individuati gli strumenti per garantire un raccordo tra l’iniziativa del governo attraverso il ministero dell’ambiente e il Parlamento.

Ciò consente infatti di lasciare spazio all’organo rappresentativo per valutare in concreto (cioè nel progressivo svolgersi dell’attività funzionali al risanamento ambientale) la ragionevolezza dell’equilibrio definito dal Ministero dell’ambiente mediante lo strumento del riesame dell’autorizzazione integrata ambientale. In questa prospettiva infatti si prevede che il Ministro dell’Ambiente riferisca su base semestrale lo stato di adempimento delle prescrizioni e delle condizioni dell’AIA da parte del gestore dello stabilimento di interesse strategico nazionale, da un lato, e dal Ministro della salute, in sede di commissioni parlamentari competenti, per quanto riguarda invece le valutazioni relative al danno sanitario, lo stato di salute della popolazione stanziata nel territorio in cui cadono stabilimento del efficacia misure adottate per ridurre e prevenire gli effetti dell’attività industriale sulla salute umana, dall’altro.

Infine, per quanto riguarda le considerazioni relative agli aspetti generali della disciplina relativa agli stabilimenti di interesse strategico nazionale, l’intervento del legislatore si può ritenere che operi una modifica anche alla categoria delle misure cautelari di natura reale adottate dal giudice penale, in quanto disciplina un nuovo tipo di sequestro preventivo.

La normativa di cui al d.l. n. 207 del 2012 infatti introduce *«una nuova regolamentazione dei requisiti e degli effetti del sequestro preventivo, [...] nel senso che si è inciso profondamente su aspetti generali della configurazione del potere cautelare e dei suoi rapporti con l’attività del legislatore e della pubblica amministrazione: ormai sono presenti tre tipi di sequestro lato sensu “impeditivo” e due distinti trattamenti del “prodotto” del reato»*. E le modifiche non sarebbero da ritenere meramente formali, in quanto *«esse ineriscono ai requisiti ed agli effetti del sequestro e determinano una differente funzione del medesimo, in quanto il potere inibitorio dell’autorità giudiziaria*

*risulta limitato da quello della pubblica amministrazione, titolare del potere di prevenzione sia delle conseguenze del reato commesso, sia di futuri reati»<sup>393</sup>.*

#### *10.1.1 La particolare efficacia dell'AIA nel caso dello stabilimento di interesse strategico dell'Ilva di Taranto*

Come si è rilevato, il decreto legge n. 207 del 2012 si apre con una disciplina di carattere generale diretta a regolare in astratto la fattispecie della crisi degli stabilimenti di interesse strategico nazionale da cui possano derivare conseguenze negative per l'equilibrio nella tutela degli interessi costituzionali del mantenimento dei livelli di occupazione, della salute e dell'ambiente.

Tuttavia l'occasione da cui trae origine l'iniziativa da parte del governo di normare il fenomeno delle crisi degli stabilimenti strategici ha il carattere della concretezza; la necessità dell'intervento legislativo è infatti dettata dal caso specifico dell'Ilva di Taranto per il quale il decreto legge in questione, nella seconda parte del testo, prevede una disciplina specifica inserita nell'art. 3 che è appunto rubricato *“Efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società Ilva Spa Controlli e garanzie”*.

L'urgenza di intervenire per ripristinare il bilanciamento tra gli interessi costituzionali con riguardo alla situazione tarantina giustifica la specificità del regime per l'Ilva che sotto alcuni deroga a quanto previsto in via generale per ogni altro stabilimento che abbia rilievo strategico nazionale.

In primo luogo, l'individuazione dello stabilimento di Taranto come di rilevanza strategica nazionale ai fini della possibilità di proseguire l'attività industriale non segue il procedimento ordinario, che richiede il previo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, perché viene dichiarata direttamente dallo stesso legislatore (v. art.3, comma 1) che prima la riferisce soltanto all'insediamento produttivo pugliese e poi la estende anche agli altri attivi nel territorio Italiano (la modifica in questo senso viene introdotta dal successivo d.l. n. 61 del 2013).

In secondo luogo, si stabilisce che la prosecuzione dell'attività dovrà avvenire nel rispetto dell'autorizzazione integrata ambientale oggetto del procedimento di riesame che era stata rilasciata il 26 ottobre 2012 da parte del Ministero dell'Ambiente e che dunque viene a rappresentare l'unico strumento riconosciuto dall'ordinamento per garantire il corretto bilanciamento tra i valori in gioco, escludendo in questo modo la rilevanza delle iniziative di altri soggetti come quelle dei custodi giudiziari nominati dal GIP di Taranto per dare esecuzione al sequestro preventivo degli impianti dell'area a caldo.

In terzo luogo, si dispone che, siccome l'assoggettamento alla nuova disciplina determina l'effetto di sospendere l'efficacia del sequestro preventivo, la Società Ilva è

---

<sup>393</sup> Sulla nuova funzione a cui viene chiamato ad assolvere il sequestro preventivo, si rinvia alle considerazioni che qui sono state riportate di P. TONINI, *Il caso ILVA induce a ripensare le finalità e gli effetti del sequestro preventivo*, in *Diritto Penale e Processo*, 10, 2014, 1153 ss.

reimmessa *ex lege* nel possesso dei beni sui quali gravava il vincolo cautelare reale con la conseguenza che le viene riconosciuta la possibilità giuridica sia di proseguire l'attività sia di commercializzare quanto prodotto antecedentemente all'entrata in vigore del decreto (v. art. 3, comma 2).

La precisazione sotto il profilo temporale di cosa poteva essere immesso in commercio è stata resa necessaria – in sede di conversione in legge – perché l'autorità giudiziaria tarantina aveva disatteso la richiesta (presentata immediatamente dopo l'entra in vigore del decreto) dell'Ilva di dissequestrare il prodotto finito e semilavorato – esito dell'attività industriale continuata in pendenza del sequestro – in quanto la prima formulazione della norma non avrebbe avuto un effetto retroattivo.

In quarto luogo, la specialità del regime definito per l'Ilva si coglie anche nella circostanza che il legislatore avverte l'esigenza di presidiare il rispetto di quanto previsto dalla nuova disciplina mediante l'istituzione di una figura organizzativa *ad hoc*: il garante dell'autorizzazione integrata ambientale per l'Ilva di Taranto dotato di particolari requisiti di indipendenza e autorevolezza<sup>394</sup>.

La situazione specifica dell'Ilva – in cui si è registra la grave inefficienza da parte dell'amministrazione e della politica sotto il profilo tanto dell'attività di regolazione quanto di quello del controllo e del monitoraggio dell'attività industriale – rendeva, infatti, opportuno inserire una figura “neutrale” in grado di assolvere a funzioni, da un lato, di rafforzamento del sistema di garanzie per il rispetto dell'autorizzazione integrata ambientale, e, dall'altro, di raccordo tra il soggetto amministrato (ovvero regolato dalla disciplina del d.l.) e gli altri interessati (ovvero le rappresentanze dei lavoratori) e l'amministrazione stessa (ovvero il vertice del potere esecutivo).

E, infatti, al Garante venivano affidati poteri aventi una connotazione decisamente ampia dal momento che riguardavano: *a*) la vigilanza sul rispetto delle disposizioni del decreto legge; *b*) il monitoraggio del rispetto e dell'attuazione delle prescrizioni all'interno dell'AIA da parte del gestore; *c*) la segnalazione di eventuali criticità al Presidente del Consiglio dei Ministri; *d*) la proposta dell'adozione di ulteriori misure (anche di quelle di carattere straordinario come il commissariamento).

Sotto quest'ultimo profilo (il potere di impulso rispetto alla opportunità di adottare misure integrative per consentire il raggiungimento degli obiettivi della disciplina) la posizione del Garante acquisisce una connotazione di tipo particolarmente “proattiva”, nel senso che non deve limitare la propria azione alla vigilanza del rispetto delle condizioni dell'AIA ma deve anche effettuare una valutazione della loro idoneità a consentire una tutela adeguata dei beni costituzionali che sono destinate a proteggere.

Per consentire il migliore esercizio di tale funzione proattiva si prevede che l'azione del garante abbia un carattere “partecipativo” nel senso che la verifica delle idoneità delle scelte regolatorie si deve avvalere dell'apporto del pubblico interessato

---

<sup>394</sup> Il Garante viene nominato con

mediante iniziative in raccordo con le istituzioni locali che consentano la massima informazione e trasparenza (nel rispetto dei principi della Convenzione di Aarhus)<sup>395</sup>.

La partecipazione e l'informazione rappresentano dunque nella prospettiva del legislatore strumenti per rendere più completo il quadro conoscitivo sulla cui base assumere le decisioni in ordine alle modalità di gestione della crisi ambientale e sanitaria.

L'ampiezza delle attribuzioni del Garante si rivelano infine un indice del fatto che lo stesso legislatore sembra avere una certa "diffidenza" rispetto alla idoneità dell'azione della struttura ministeriale stessa a cui in via ordinaria spetterebbero compiti in sostanza analoghi.

Oscillante tra il soggetto *super partes* che vigila sull'operato degli altri organi dell'amministrazione e sul gestore, e il soggetto che invece partecipata al processo di regolazione dell'attività amministrativa (mediante una funzione sollecitatoria con cui indica l'esistenza di criticità proponendo anche ipotesi di soluzione), la figura "ibrida" del garante non ha lasciato molte tracce nella vicenda: perché eliminata quasi subito in coincidenza con il commissariamento della Società Ilva (il garante rimane in carica circa 6 mesi fino al giugno 2013, mese in cui viene adottato il decreto legge n. 61/2013 che ad esso sostituisce la figura del commissario straordinario).

L'istituzione della figura del garante lascia però intravedere, per quanto ancora in controluce, la propensione del potere pubblico a tornare a ingerirsi all'interno della gestione societarie dell'Ilva: non sfugge infatti che i poteri del garante sono dotati di una forza tale da incidere sulla stessa conduzione dell'azienda (il garante può "suggerire" direttamente al Presidente del Consiglio dei Ministri l'opportunità del commissariamento; circostanza che si è poi effettivamente verificata).

Si tratta di una propensione "interventista" che – come vedremo – si confermerà con maggiore intensità nel proseguo della vicenda, a dimostrazione di come, nonostante l'avvenuta privatizzazione della Società, l'eco della "mano pubblica" (dello Stato azionista e imprenditore) che per decenni si era estesa sul settore siderurgico<sup>396</sup> continui a riverberarsi.

## 10.2 *La Corte costituzionale giudica "ragionevole" il bilanciamento del legislatore*

L'intervento del legislatore con lo strumento del d.l. n. 207/2012 convertito in legge 231/2012 intitolato "*Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei*

---

<sup>395</sup> Su questo profilo, v., in particolare, l'analisi di E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, in *federalismi.it*, 15, 2013, 17-18

<sup>396</sup> Sul ruolo dello Stato nell'attività industriale ed economica in generale la dottrina è molto cospicua pertanto – senza pretesa di esaustività – ci si limita a rinviare soltanto ad alcuni contributi: S. CASSESE, *Stato e industria nell'ultimo quarto di secolo*, in *L'industria*, 4, 2001, 705; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2010; M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1985.



*livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*” individua la modalità con la quale superare il conflitto tra la soluzione adottata dal giudice penale, per prevenire i danni alla salute e all’ambiente che potrebbero conseguire ai reati contestati ai gestori dello stabilimento, soluzioni dettate dall’Amministrazione, nell’ambito dell’autorizzazione integrata ambientale, precisando le condizioni per consentire la corretta prosecuzione dell’esercizio degli impianti.

Il modello di azione individuato dal legislatore è costruito secondo un modello applicabile alle “*crisi degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”, facendo riferimento anche per il caso emblematico dell’Ilva alle soluzioni normative adottate per le grandi imprese in crisi dal legislatore per risolvere le emergenze occupazionali e industriali<sup>397</sup>.

In realtà l’intervento del legislatore è chiaramente finalizzato a superare in concreto – con legge provvedimento – la crisi ambientale dello stabilimento Ilva e in particolare a superare (come risulta chiaramente dalla formulazione dell’art. 3) il provvedimento di sequestro adottato dal giudice penale di Taranto.

In altri termini il legislatore attribuisce prevalenza alle scelte di bilanciamento tra gli interessi ambientali e sanitari e le esigenze della produzione dell’altro effettuate dall’amministrazione in sede di riesame dell’AIA, superando l’esito di tale bilanciamento deciso con il provvedimento di sequestro adottato dai giudici tarantini<sup>398</sup>.

Di qui, la prima reazione dei giudici (sia la procura della repubblica, sia il tribunale) di proporre conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti del potere legislativo davanti alla Corte costituzionale.

La Corte ha immediatamente dichiarato inammissibili tali ricorsi (ordinanze 16 e 17 del 2013), perché aventi ad oggetto un atto legislativo nei confronti del quale gli stessi giudici tarantini avevano la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ed infatti, sia il Giudice per le indagini preliminari sia il Tribunale di Taranto con contestuali ordinanze avevano anche sollevato questione di legittimità dell’art. 1 e dell’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012. Ma – come ha osservato la più autorevole dottrina (Onida)<sup>399</sup> – il quesito sulla legittimità costituzionale dell’intervento del legislatore coincideva con la richiesta di risolvere il conflitto tra il potere politico e il potere giudiziario nella definizione degli interventi necessari per tutelare i diritti e gli interessi di livello costituzionale lesi dai gestori dell’impianto industriale.

---

<sup>397</sup> L’istituto dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi è stato per la prima volta disciplinato nel d.l. 30 gennaio 1976, n. 26 (convertito in legge 3 aprile 1979 n. 95). Le coordinate normative di riferimento sono state successivamente oggetto di modifica da parte: del d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 270, del d.l. 23 dicembre 2003, n. 347 (convertito in legge 18 febbraio 2004, n. 39); del d.l. 28 agosto 2008, n. 13 (convertito in legge 27 ottobre 2008, n. 108; del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106; del d.l. n. 1 del 5 gennaio 2015).

<sup>398</sup> Cfr. V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista telematica giuridica dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, n. 3.

<sup>399</sup> Cfr. V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità*, cit.

Il provvedimento cautelare del giudice penale era stato utilizzato per tutelare gli interessi collettivi posti in pericolo dai comportamenti penalmente rilevanti degli inquisiti, attraverso il sequestro preventivo senza facoltà d'uso per impedire i pericoli connessi con un'attività futura, valutata come dannosa dall'autorità giudiziaria. A tali valutazioni si veniva a contrapporre in modo diretto l'intervento del legislatore che faceva prevalere nel caso concreto i poteri di prevenzione generale attribuiti all'autorità amministrativa e ai suoi provvedimenti.

Si chiede alla Corte costituzionale, in altre parole, di stabilire i limiti del potere giudiziari di prevenzione di futuri reati, precisando in che termini il legislatore possa imporre le valutazioni proprie e dell'amministrazione nel definire le misure e le cautele opportune per fronteggiare i pericoli per l'ambiente e la salute derivanti dalla gestione censurabile dello stabilimento.

Le questioni che la Corte viene chiamata a decidere, per risolvere il conflitto e giungere a definire tali confini, sono tutte di grande rilievo per giungere a definire tali confini.

In primo luogo, l'ammissibilità di leggi provvedimento che incidono sulla funzione giurisdizionale, con la precisazione di quali siano gli atti giurisdizionali che il legislatore non può invalidare (ponendosi nel caso concreto il problema dell'efficacia del c.d. "giudicato cautelare").

In secondo luogo, l'ammissibilità dell'attribuzione di efficacia prevalente all'autorizzazione integrata ambientale AIA (di cui i giudici remittenti contestano la legittimazione).

In terzo luogo, la definizione dei limiti entro i quali i cittadini che rivendichino la lesione dei loro diritti fondamentali possano chiedere al giudice di contestare nel merito le scelte compiute dall'amministrazione competente.

Sullo sfondo, e quale presupposto della soluzione di tali problemi, vi è la valutazione del principio di reciproca integrazione tra i diritti fondamentali e della necessità del bilanciamento che il legislatore, l'amministrazione e gli stessi giudici sono tenuti ad effettuare.

Ed infatti la soluzione dei problemi sopra indicati da parte della Corte è diretta ad individuare in concreto quali siano i limiti delle attività di bilanciamento spettanti all'amministrazione e quali i limiti del controllo che, sugli esiti di tale attività, può effettuare l'autorità giurisdizionale.

La sentenza della Corte, pur nella complessità e molteplicità di profili che è costretta ad affrontare, giunge a definire in concreto gli spazi di discrezionalità concessi all'amministrazione in sede di AIA, da un lato, e puntualizzazioni dei limiti di proporzionalità che debbono essere individuati nell'adozione dei provvedimenti cautelari da parte del giudice penale. Nello svolgimento di tali puntualizzazioni la Corte effettua una verifica di quale sia la sede corretta in cui effettuare il bilanciamento e determina i criteri corretti di tale operazione. La sentenza si colloca, sotto questo profilo, nella linea giurisprudenziale che caratterizza l'intera attività del giudice costituzionale, rappresentata dal ruolo di giudice ultimo delle operazioni di bilanciamento tra i diritti

fondamentali che contraddistinguono l'interpretazione costituzionale. Tutta la giurisprudenza della Corte in materia di tutela dell'ambiente fornisce esempio di operazioni interpretative di bilanciamento tra interessi ambientali e gli altri interessi riconosciuti come valori nella costituzione. Come si è già indicato, la Corte nella sentenza n. 83 del 2013 individua la necessità di definire l'equilibrio tra le esigenze della tutela della salute e dell'ambiente e l'esigenza di salvaguardia dei diritti del lavoro e dell'occupazione, stabilendo un criterio di sostanziale equiparazione tra tali valori sulla base della nota premessa secondo cui *«i diritti fondamentali si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri»*.

I giudici remittenti avevano fatto riferimento ad un criterio di bilanciamento che la Corte aveva elaborato con riferimento alla disciplina sui limiti alle emissioni atmosferiche nella sentenza n. 127 del 1990. In quella decisione la Corte aveva precisato che tale normativa, *«espressamente finalizzata “alla protezione della salute e dell'ambiente su tutto il territorio nazionale”, stabiliva un limite massimo di emissione inquinante, tenendo conto dei criteri fissati dalle direttive comunitarie sull'adozione delle migliori tecnologie disponibili adottabili in relazione alle condizioni economiche delle varie categorie di impresa»*. L'amministrazione nel definire i limiti di emissione, non avrebbe potuto *«mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama»*; con la conseguenza che *«il limite del costo eccessivo viene in causa soltanto quando quel limite ultimo sia stato rispettato: nel senso, cioè, che l'autorità non potrebbe imporre nuove tecnologie disponibili, capaci di ridurre ulteriormente il livello d'inquinamento, se queste risultino eccessivamente costose per la categoria cui l'impresa appartiene»*.

Nell'affermare tale principio la Corte rinviava, da un lato, alla valutazione del legislatore e dell'amministrazione la definizione dei tempi e modi di adeguamento ai limiti dettati dalla evoluzione della situazione ambientale e della migliore tecnologia disponibile, e, dall'altro, alla autorità giudiziaria la possibilità di disporre indagini scientifiche atte a stabilire la compatibilità del limite massimo delle emissioni con la loro tollerabilità. Di qui la tesi dei remittenti che il decreto legge n. 207 del 2012 avesse interferito con il potere dei giudici di effettuare tale controllo a garanzia del diritto fondamentale alla salute.

Nella stessa direzione la sentenza n. 250 del 2009 aveva ribadito che *«l'esigenza di tutelare l'affidamento dell'impresa circa la stabilità delle condizioni fissate dall'autorizzazione è certamente recessiva a fronte di un'eventuale compromissione, se del caso indotta dal mutamento della situazione ambientale, del limite «assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive» (sentenza n. 127 del 1990). Essa, inoltre, non può prevalere sul perseguimento di una più efficace tutela di tali superiori valori, ove la tecnologia offra soluzioni i cui costi non siano sproporzionati rispetto al vantaggio*

*ottenibile: un certo grado di flessibilità del regime di esercizio dell'impianto, orientato verso tale direzione, è dunque connotato alla particolare rilevanza costituzionale del bene giuridico che, diversamente, ne potrebbe venire offeso, nonché alla natura inevitabilmente, e spesso imprevedibilmente, mutevole del contesto ambientale di riferimento».* Anche in questo caso la Corte riconosceva al legislatore margini di discrezionalità nel graduare i limiti da imporre agli operatori, ma richiamava espressamente il limite, "assoluto e indefettibile", della tollerabilità per la salute e l'ambiente riconosciuto dalla sentenza n. 127/1990.

Nella sentenza n. 85 del 2013, la Corte esamina nuovamente il tema del bilanciamento tra i costi sostenibili dall'impresa e la tutela dell'ambiente viene esaminato con specifico riferimento alla soluzione che il legislatore adotta per affrontare la situazione di crisi ambientale e sanitaria causata dallo stabilimento Ilva.

La Corte contesta implicitamente un'estensione diretta dei principi affermati nelle due sentenze sopra citate stabilendo di non condividere la tesi del giudice rimettente secondo cui la disciplina del decreto legge n. 207/2012 avrebbe annientato "completamente il diritto alla salute e ad un ambiente salubre a favore di quello economico e produttivo" (v. considerato in diritto n.10).

La Corte riconosce (non ponendosi in diretto contrasto con i due precedenti citati) che «*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*». Ma la Corte ha ritenuto che tale conclusione non fosse tuttavia "suffragata da una analisi puntuale della disposizione censurata" (v. considerato in diritto n. 9).

La Corte ricostruisce la portata dell'intervento normativo «*volto a rendere compatibili la tutela dell'ambiente e della salute con il mantenimento dei livelli d'occupazione, anche in presenza di provvedimenti di sequestro degli impianti*»: la norma introdotta dal legislatore presuppone «*che vi sia stata la revisione dell'AIA*» e «*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*». In tale contesto, la Corte sottolinea la natura dinamica dell'autorizzazione integrata e la coerenza con la direttiva 2008/1/CE così come recepita dall'art. 29-octies del d.lgs. n. 152 del 2006 che fissa le condizioni per dar luogo al riesame dell'AIA e prevede che, nel caso di rinnovo o riesame dell'autorizzazione, l'autorità competente possa consentire deroghe temporanee ai requisiti del provvedimento originario. La Corte sottolinea anche che la disciplina dell'art. 29-decies del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede una serie di controlli e interventi a cura dell'autorità competente che possono sfociare in misure sanzionatorie di crescente intensità, in rapporto alla gravità delle eventuali violazioni accertate (la Corte si sofferma sull'intensità e puntualità delle previsioni normative sui controlli e sulle sanzioni). La previsione di un periodo piuttosto ampio (di 36 mesi) entro i quali adeguare gli impianti alle condizioni dettate dal riesame dell'AIA non impedisce l'applicabilità nel corso di

tale periodo delle sanzioni amministrative e penali vigenti per cui la Corte afferma «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» (v. considerando 8.1). Secondo la Corte la disciplina censurata non rende lecito «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 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» (v. considerando 8.1).

In buona sostanza, per la Corte l'attribuzione all'amministrazione del compito di definire le modalità di esercizio dell'attività industriale dell'impianto non implica un'immunità dalle norme penali e processuali previsti dall'ordinamento dai reati in materia ambientale, né esclude i controlli sul rispetto delle condizioni previste nel provvedimento di AIA. Il controllo di legalità viene ricondotto alla «alla verifica dell'osservanza delle prescrizioni di tutela dell'ambiente e della salute contenute nell'AIA riesaminata» (v. considerato in diritto 8.2) e la disciplina che consente la prosecuzione dell'attività nel rispetto dell'AIA riesaminata realizza 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» (v. considerato in diritto n.9). A supporto di questa conclusione la Corte espone in modo chiaro la propria posizione sull'interpretazione del bilanciamento tra i diritti fondamentali<sup>400</sup> concludendo che «La qualificazione come “primari” dei valori

---

<sup>400</sup> V. considerato in diritto n. 9 «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 principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi».

*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».*

Sulla base di questi criteri la Corte precisa il ruolo dell'Amministrazione e il ruolo del giudice nell'effettuazione concreta delle attività di bilanciamento tra gli interessi contrapposti.

La scelta effettuata dal legislatore di attribuire all'amministrazione il compito di definire le condizioni in grado di permettere la prosecuzione dell'attività produttiva viene valutata come ragionevole e come tale non contestabile da parte dei giudici. Secondo la Corte *«Lo schema generale della norma censurata prevede quindi la combinazione tra un atto amministrativo – che tale rimane [...] 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 [...] 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»* (v. considerato in diritto n. 10.3).

Ma 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»* (v. considerato in diritto n. 10.3).

La Corte ammette che *«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»* (v. considerato in diritto n. 10.3).

La soluzione del conflitto viene chiarita nel passaggio in cui la Corte precisa *«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» (v. considerato in diritto n. 10.3).*

Tutta la sentenza è diretta a dimostrare la correttezza della scelta effettuata dal legislatore di affidare agli organismi tecnici dell'amministrazione il compito di individuare le prescrizioni necessarie a salvaguardia della salute e dell'ambiente. La Corte a più riprese ribadisce che il procedimento individuato dal decreto legge e il superamento dei provvedimenti cautelari adottati dal giudice penale non escludono l'ammissibilità e la necessità di un controllo giurisdizionale, ma ciò che la Corte afferma con forza – definendo i confini di ciascuno dei poteri in grado di intervenire per la soluzione in concreto della grave situazione ambientale e sanitaria – che non *«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 che la Corte esclude, nella specie, per le ragioni ha ampiamente svolto e *«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»* (v. considerato in diritto 12.6).

L'impostazione data dalla Corte (che interviene nell'arco di quattro mesi dall'approvazione della legge impugnata e di tre mesi della ordinanze che hanno sollevato la questione) risolve tempestivamente il conflitto tra il legislatore e i giudici e definisce il criterio e il metodo del bilanciamento, ammettendo la legittimità della soluzione individuata dal legislatore con riferimento a situazioni di crisi ambientali riferite a stabilimenti industriali definiti di interesse strategico nazionale.

Nel riconoscere la legittimità del criterio del bilanciamento definito dal legislatore, la Corte afferma alcuni principi che si collegano coerentemente con la propria giurisprudenza.

Sugli altri temi posti dai giudici *a quibus* la Corte conferma la giurisprudenza che ritiene, in primo luogo, ammissibili le leggi provvedimento, in quanto *“«nessuna disposizione costituzionale (...) comporta una riserva agli organi amministrativi o “esecutivi” degli atti a contenuto particolare e concreto» (ex plurimis, sentenza n. 143 del 1989; in precedenza, sentenza n. 20 del 1956), benché abbia precisato che le leggi-provvedimento debbono soggiacere «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. 202 del 1997)” (v. Corte cost., sentenza 9 febbraio 2012, n. 20).*

Se l’assetto dei poteri definito dalla costituzione non esclude che il legislatore possa approvare leggi che abbiano un contenuto provvedimentale perché non esiste una esplicita “riserva di amministrazione”, ciò che allora rileva ai fini della legittimità costituzionale è che la “legge provvedimento” non rispetti il canone della ragionevolezza (v. sul punto Corte costituzionale, sentenza n.137 del 2009)<sup>401</sup>.

Sulla base di questi presupposti ermeneutici, la Corte conclude nel senso della piena legittimità dell’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, in quanto considera del tutto ragionevole individuare direttamente in sede legislativa dello stabilimento Ilva come di interesse strategico nazionale (anziché mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri), posta la sussistenza di una situazione grave ed eccezionale di crisi ambientale e sanitaria che non ammette di attendere l’*iter* ordinario amministrativo per arrivare a tale qualificazione<sup>402</sup>. Nel giudizio di bilanciamento viene infatti considerato prevalente l’interesse ad applicare tempestivamente la nuova disciplina per la continuazione dell’attività d’impresa.

Né tantomeno la corte condivide l’asserzione dei remittenti secondo cui il legislatore – con il d.l. n.207 del 2012 – avrebbe sostanzialmente “legificato” l’autorizzazione integrata ambientale riesaminata rilasciata all’Ilva determinandosi così l’effetto di sottrarre tale provvedimento amministrativo al sindacato del giudice naturale. Della giurisdizione amministrativa. L’errore in cui incorrono i remittente – ha evidenziato dalla pronuncia della corte – è quello di non considerare che l’AIA è esterna alla nuova disciplina giuridica per gli stabilimenti di interesse strategico nazionale in

---

<sup>401</sup> Sul tema della “legge-provvedimento” si può rinviare – senza pretesa di esaustività – alla seguente dottrina: G. ARCONZO, *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sull’istituzione di nuovi Comuni*, in *Giur. cost.*, 2004,1419 ss.; G. CARLASSARE, *Garanzia dei diritti e leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1986, 1488 ss.; A. CERRI, *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1136 ss.; R. DICKMANN, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 917 ss.; M. ESPOSITO, *Azione amministrativa, provvedimento, consecuzione di leggi*, in *Giur. cost.*, 2010, 2436 ss.; P. FALLETTA, *Leggi provvedimento e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 4439 ss.; A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell’ordinamento, principio del giusto procedimento (in margine alla innovativa sent. n. 143 del 1989 della Corte costituzionale)*, in *Giur. cost.*, 1989, 1041 ss.; M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011, 185-205; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 67-70, 114-123; A. PACE, *Postilla in tema di leggi-provvedimento (autoapplicative)*, in *Giur. cost.*, 2010, 3748 ss.; L. PALADIN, *In tema di leggi personali*, in *Giur. cost.*, 1961, 1262 ss.; L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1969, 871 ss.; C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2002, 3235 ss.; G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2007, 319 ss.; G.U. RESCIGNO, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. it.*, 2010, 531 ss.; F. SORRENTINO, *Garanzia giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1991, 2780 ss.; S. SPUNTARELLI, *L’amministrazione per legge*, Milano, 2007, 209-216 e 270-278; P. VIPIANA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento delle Regioni*, in *Quad. reg.*, 2009, 887 ss.

<sup>402</sup> Un precedente riferito ad un caso analogo è rappresentato dalla sentenza della Corte sulla questione avente ad oggetto le norme adottate per “salvare” l’Alitalia (sentenza n. 270 del 2010)



quanto rappresenta un presupposto per la sua stessa applicazione (e di conseguenza non può che essere esterna ad essa).

In secondo luogo, in relazione al profilo della contestata interferenza del potere legislativo con un giudizio in corso la Corte conferma la propria consolidata giurisprudenza nel senso di ritenere esclusa la violazione del principio della separazione dei poteri (inteso come esclusiva competenza dei giudici – ordinarie e speciali – a definire con una pronuncia secondo diritto le controversie che coinvolgono diritti soggettivi o interessi legittimi), quando il legislatore con il proprio intervento non vada ad incidere sull'esercizio dei poteri decisorio da parte del giudice penale, andando invece a disciplinare in modo generale ed astratto il modello normativo a cui la decisione del giudice deve riferirsi<sup>403</sup>.

In questa prospettiva, la Corte non può non rilevare che l'invasione della sfera riservata al potere del giudice penale non si verifica né con riferimento al procedimento penale in fase di indagini preliminari dal momento che nessuna delle norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale è idonea ad incidere sull'accertamento delle responsabilità penali (v. considerato in diritto n. 12.5); né in relazione al provvedimento cautelare reale che è caratterizzato dall'aver finalità preventive 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 dei beni che possono formare oggetto di confisca, in caso di condanna degli imputati (art. 321, secondo comma, cod. proc. pen.) (v. considerato in diritto n. 12.6).

Da quest'ultimo angolo visuale, l'intervento del legislatore è diretto esclusivamente a integrare modificandolo il quadro normativo presupposto alla valutazione della liceità della condotta consistente nell'esercizio dell'attività produttiva<sup>404</sup>.

---

<sup>403</sup> Su questo profilo, v. Corte cost. n. 94 del 2009 secondo la quale «*In riferimento all'eventuale interferenza delle norme con provvedimenti giurisdizionali, questa Corte, anche di recente, ha escluso che all'adozione di una determinata disciplina con norme di legge sia di ostacolo la circostanza che, in sede giurisdizionale, sia stata ritenuta illegittima quella contenuta in una fonte normativa secondaria o in un atto amministrativo. Anche in tal caso è escluso che sia compromessa la funzione giurisdizionale, poiché legislatore e giudice continuano a muoversi su piani diversi: il primo fornisce regole di carattere tendenzialmente generale e astratto; il secondo applica il diritto oggettivo ad una singola fattispecie (ordinanze n. 32 del 2008, n. 352 del 2006, sentenze n. 211 del 1998, n. 263 del 1994). Sono, invece, censurabili le norme il cui intento non sia quello di stabilire una regola astratta, ma di incidere su di un giudicato, non potendo ritenersi 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 principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi (sentenza n. 374 del 2000)*» (nello stesso senso si possono citare, Corte cost. n. 303 del 2011, e l'ordinanza n. 32 del 2008).

<sup>404</sup> Sul principio di obbligatorietà dell'azione penale (in rapporto a limiti introdotti per il relativo esercizio) si può rinviare a: M. GIALUZ, *Sub art. 112, in Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, Padova, 2008, 1018; M. MONTAGNA, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, in G. DEAN (a cura di), *Fisionomia costituzionale del processo penale*, 2007, 244 ss. In tema di "giudicato cautelare" in sede penalistica, si segnala: M. ANTINUCCI, *Disorientamenti sugli effetti preclusivi del giudicato cautelare*, in *Giur. it.*, 2008, 1425 ss.; E. M. MANCUSO, *Il giudicato nel processo penale*, in G. UBERTIS, G.P. VOENA (a cura di), *Trattato di procedura penale*, Milano, 2012, p. 374 segg.; M. PIERDONATI, *Fumus in re ipsa del delitto e "giudicato cautelare" nel sequestro preventivo*, in *Dir. pen. processo* 2009, 994 ss.; C. VITIELLO,

Il legislatore pertanto non interviene su di un puntuale provvedimento di sequestro preventivo (in violazione dell'asserito giudicato cautelare) ma, come ha sottolineato anche la dottrina<sup>405</sup>, disciplina una nuova fattispecie di sequestro preventivo in relazione alla categoria degli stabilimenti strategici nazionali. L'attività normativa quindi non ha alcun effetto retroattivo ma soltanto prospettici perché rappresenterà il nuovo parametro di valutazione della rilevanza penale o meno di future condotte (v. Considerato in diritto n. 12.6).

La Corte si preoccupa comunque di sottolineare che restano fermi i poteri di controllo e le sanzioni conseguenti alla violazione delle norme da parte dei giudici, ma esclude che con l'utilizzo degli strumenti cautelari (e, in particolare, con il sequestro preventivo) il giudice possa sostituirsi nella definizione delle modalità con le quali giungere alla soluzione della crisi ambientale.

Il bilanciamento tra gli interessi ambientali e della salute e quelli dell'occupazione e dell'attività industriale deve tener conto del carattere dinamico delle situazioni ambientali e dell'attuazione concreta degli interventi e delle procedure definite dai procedimenti autorizzatori. L'utilizzo dei poteri cautelari da parte del giudice, in linea di principio ammissibile, non deve perseguire anche le finalità proprie della funzione di prevenzione propria dell'amministrazione.

## **11. La prosecuzione della situazione d'emergenza determina l'insufficienza anche dello strumento dell'autorizzazione integrata ambientale riesaminata**

La prosecuzione della situazione di emergenza – che vede, da un lato, un ulteriore intervento della magistratura tarantina (mediante il sequestro preventivo di beni della Società Ilva), e, dall'altro, il ritardo con cui i vertici della Società Ilva avevano iniziato a dare seguito alle prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata – determina la necessità da parte del legislatore di apportare dei “correttivi” al modello di regolazione amministrativa dell'attività industriale dello stabilimento dell'Ilva di Taranto.

La regolazione basata sullo strumento dell'autorizzazione integrata ambientale, così come modificata ed integrata in sede di riesame, si rivela, infatti, non sufficientemente efficiente sotto il profilo tanto soggettivo (di chi deve darvi esecuzione) quanto oggettivo (riferito al contenuto conformativo in senso stretto).

In primo luogo, le integrazioni al modello previsto dal d.l. n. 207 del 2012 riguardano il soggetto sul quale grava l'obbligo di eseguire le attività di risanamento.

Considerata l'“inaffidabilità” del gestore privato dello stabilimento nell'adeguamento tempestivo degli impianti (i ritardi che determinano l'inadempienza contestata al gestore vengono segnalati sia da Ispra sia del garante per l'AIA) e il

---

*Sui limiti del giudicato cautelare*, in *Cass. pen.* 2005, 39 ss.; S.RUGGERI, *Giudicato cautelare*, voce in *Enc. dir. Annali*, Milano, 2010, 425 ss.

<sup>405</sup> P. TONINI, *Il caso ILVA induce a ripensare le finalità e gli effetti del sequestro preventivo*, in *Diritto Penale e Processo*, 10, 2014, 1153 ss

sequestro giudiziario di beni dell'azienda, il legislatore decide di sostituire al privato una gestione commissariale, sottoponendo quindi la Società a commissariamento straordinario con l'effetto che l'esercizio dei poteri afferenti all'attività d'impresa vengono trasferiti in capo al nuovo commissario.

La prosecuzione dell'attività industriale che, in prima battuta con il d.l. n. 207 del 2012, era stata affidata al gestore stesso (anche in ragione dell'esigenza di esautorare la funzione dei custodi giudiziari nominati dal GIP per la gestione degli impianti al fine della loro chiusura) viene dunque assegnata al commissario straordinario che dovrebbe rappresentare una figura di garanzia per il corretto perseguimento dell'interesse pubblicistico all'esecuzione degli interventi disciplinati nell'AIA.

Il giudizio negativo sull'affidabilità del gestore privato unito alla constatazione delle difficoltà patrimoniali della Società hanno poi costituito il presupposto per la successiva decisione del legislatore di estendere anche agli stabilimenti di interesse strategico nazionale la disciplina prevista per le grandi imprese in crisi. Ciò ha portato all'applicazione del regime dell'amministrazione straordinaria all'Ilva e la sua messa sul mercato per la cessione a terzi, così completando un percorso di progressivo superamento dell'originario assetto proprietario.

In secondo luogo, la complessità delle problematiche ambientali sottese all'esercizio di uno stabilimento delle dimensioni dell'Ilva di Taranto rende evidente che la sola AIA riesaminata (per quanto essa stessa incompleta, dal momento che la disciplina di alcuni aspetti relativi alla gestione delle acque e dei rifiuti erano stati rinviati ad un momento successivo) non è sufficiente a conformare l'attività industriale in funzione della prioritaria esigenza del risanamento ambientale e sanitario.

Di qui la decisione di introdurre strumenti regolatori non originariamente previsti nella disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale.

In particolare, si tratta della predisposizione di appositi piani attinenti da un lato alla gestione ambientale dello stabilimento e dall'altro alla gestione economica dell'attività produttiva.

Sotto il primo aspetto, viene disposta la redazione – da parte di un organo collegiale ad hoc composto da esperti indipendenti – di un 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.». La procedura seguita per la formazione e l'approvazione del piano si discosta però da quella dell'AIA (nonostante che vada a integrarne il contenuto dispositivo), soprattutto sotto il profilo delle garanzie partecipative le cui modalità vengono snellite e semplificate (ad esempio riducendo drasticamente il termine per la presentazione delle eventuali osservazioni da parte degli interessati).

Sotto il secondo aspetto, invece, viene rimessa all'iniziativa del commissario straordinario la predisposizione di un piano di conformazione dell'attività industriale mediante il quale consentire «la continuazione dell'attività produttiva nel rispetto delle prescrizioni di tutela ambientale, sanitaria e di sicurezza», disciplinate nell'altro piano che regola gli aspetti più propriamente ambientali e sanitari. Anche qui emerge lo stretto

collegamento che esiste – ad avviso del legislatore – tra la continuità dell’attività e la possibilità di mettere in atto gli investimenti economici per rendere compatibile l’esercizio dello stabilimento con le esigenze di tutela dell’ambiente e di protezione della salute umana.

### *11.1 Il commissariamento straordinario come nuovo modello per garantire l’attuazione dell’AIA.*

Con il d.l. 4 giugno 2013, n. 61, il legislatore ha modificato l’assetto del regime giuridico dell’attività dell’Ilva attraverso il ricorso allo strumento della gestione commissariale, con l’obiettivo di continuare a garantire un bilanciamento ragionevole tra le esigenze della produzione e quelle della tutela degli altri beni costituzionalmente rilevanti in gioco.

L’aggiornamento delle precedenti disposizioni veniva reso necessario dagli eventi che erano intervenuti nella vicenda dello stabilimento tarantino dopo il decreto legge del dicembre 2012.

La scelta del commissariamento straordinario è infatti da collegare, da un lato, al sequestro preventivo, finalizzato alla confisca, dei beni dell’Ilva da parte della Magistratura disposto il 22 maggio del 2013 (sequestro successivamente non confermato dalla Cassazione<sup>406</sup>), e, dall’altro, ai reiterati inadempimenti, rispetto al provvedimento di riesame dell’AIA, da parte della Società Ilva, che sarebbero stati riscontrati dagli organi tecnici dell’amministrazione (in particolare da parte di Ispra) e segnalati come motivo di criticità anche dal Garante per l’attuazione delle prescrizioni dell’autorizzazione integrata.

In primo luogo, il GIP di Taranto aveva decretato di sottoporre a sequestro i beni sia della Società Ilva (in qualità di controllata) sia della Società Riva F.i.r.e.<sup>407</sup> (in qualità di controllante della Società Ilva), per violazione delle norme in materia di responsabilità amministrativa dell’impresa in relazione ad una serie di reati ambientali presupposti ( si tratta di quelli già oggetto di contestazione nell’ambito dell’indagine c.d. “ambiente svenduto” che avevano dato luogo al primo sequestro dell’area a caldo dello stabilimento), in ragione di una somma pari 8,1 mld €, che avrebbe rappresentato il

---

<sup>406</sup> Con sentenza Cass. pen. Sez. VI, Sent., (ud. 20 dicembre 2013) 21 gennaio 2014, n. 2658 infatti il sequestro preventivo è stato annullato perché «il provvedimento impugnato non risulta inquadrabile normativamente, avendo di fatto consentito, in assenza di una domanda cautelare proveniente dall’unico organo in tal senso legittimato, ossia dal P.M., una indebita estensione dell’ambito di applicazione dell’originario vincolo cautelare reale in relazione ad oggetti del tutto diversi da quelli indicati nell’iniziale titolo esecutivo, e a soggetti del tutto estranei alla commissione degli illeciti fonte della loro responsabilità amministrativa del D.Lgs. n. 231 del 2001, ex artt. 19 e 53”. In altri termini “L’esecuzione di quel vincolo è stata in tal modo reiterata, senza individuare le ragioni poste alla base della correlativa imputazione di responsabilità degli enti e senza illustrare i motivi per cui i beni individuati come oggetto del sequestro dovessero considerarsi profitto del reato ai fini sopra indicati».

<sup>407</sup> La Società finanziaria della famiglia Riva che deteneva la maggioranza delle azioni dell’Ilva Spa.

«complessivo, concreto e assai ingente vantaggio economico per le due società in argomento»<sup>408</sup>.

Le modalità scelte per la quantificazione della somma dovuta a titolo di indebito vantaggio economico da parte dell'Ilva è coerente con l'impostazione seguita dalla Magistratura tarantina, che ritiene di poter sostituire le valutazioni dei propri consulenti e ausiliari a quelle degli organi amministrativi competenti ai sensi della normativa ambientale.

Infatti, il GIP fa espresso riferimento al costo complessivo degli interventi necessari al ripristino funzionale degli impianti delle "aree a caldo", che era stato stimato dai custodi giudiziari nell'ambito del "Piano degli interventi di adeguamento degli impianti" (depositato in allegato alla relazione depositata in data 19 novembre 2012 in esecuzione del primo provvedimento di sequestro preventivo del luglio 2012<sup>409</sup>).

La rilevanza patrimoniale del sequestro dei beni dell'Ilva – che di fatto precludeva la possibilità di continuare a esercitare l'attività d'impresa – aveva come conseguenza più immediata la decisione da parte del Consiglio di amministrazione della Società di annunciare le proprie dimissioni, che sarebbero state formalizzate all'assemblea dei soci convocata per il 5 giugno 2013.

In secondo luogo, in concomitanza con le iniziative della magistratura erano intervenuti anche i primi rapporti di verifica dell'Ispra in relazione al rispetto da parte della Società Ilva delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. L'Ispra aveva riferito l'esistenza di profili problematici tali da giustificare la richiesta di irrogare la sanzione del 10% del fatturato annuale, prevista dal d.l. n. 207 del 2012 come reazione all'inottemperanza agli obblighi di risanamento<sup>410</sup>.

Sull'opportunità di effettuare il commissariamento della Società Ilva si esprimeva in senso favorevole anche il Garante per l'attuazione dell'AIA, che nel proprio rapporto del 2 luglio 2013 rilevava come «*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 dirompente sulla tenuta dell'azienda, autentica "nave*

---

<sup>408</sup> Cfr. Tribunale di Taranto – Ufficio del GIP, decreto di sequestro preventivo (ai sensi degli artt. 19 e 53 del D.L.vo 8 giugno 2001, n. 231 e dell'art. 321 c.p.p.) del 22 maggio 2012, disposto nel procedimento n. 938/2010 r.g.n.r., pagg. 31-32. Il vantaggio per l'Ilva Spa e la controllante Riva Fire Spa sarebbe stato «*consistente nell'ingentissimo risparmio economico dalle stesse realizzato attraverso la intenzionale, pervicace omissione, nell'esercizio dell'attività produttiva industriale [...] degli onerosi interventi – misure di sicurezza, prevenzione e protezione dell'ambiente e della pubblica incolumità – che le norme dell'ordinamento, i vari atti d'intesa stipulati con gli enti pubblici ed i provvedimenti delle autorità competenti imponevano di eseguire: interventi tanto più onerosi se si considerano le dimensioni enormi dello stabilimento siderurgico tarantino [...]».*

<sup>409</sup> Cfr. Tribunale di Taranto – Ufficio del GIP, decreto di sequestro preventivo (ai sensi degli artt. 19 e 53 del D.L.vo 8 giugno 2001, n. 231 e dell'art. 321 c.p.p.) del 22 maggio 2012, disposto nel procedimento n. 938/2010 r.g.n.r., pagg. 32-35. Peraltro qualche giorno prima del sequestro dei beni, il GIP aveva disposto il dissequestro dei prodotti finiti e semilavorati, esito dell'attività industriale nel periodo in cui l'area a caldo era stata oggetto di misura cautelare reale; mentre la facoltà di riutilizzare tali impianti sarà concessa il successivo 3 giugno 2013.

<sup>410</sup> Il riferimento è ai rapporti di Ispra del 5-7 marzo 2013 e dell'11 giugno 2013.

*senza nocchieri, in gran tempesta”*, con ripercussioni sull’osservanza delle prescrizioni AIA riesaminata, sulla produttività dell’azienda e sulla stessa sua potenzialità a commettere reati» .

La situazione di incertezza su come e da chi sarebbe stata gestita l’azienda che si era venuta a creare dimostrava pertanto l’ *«inidoneità del modello organizzativo di prevenzione dei reati ambientali di cui l’impresa è dotata»*, con la conseguenza che si rendeva necessaria una sua modifica.

All’interno del quadro fattuale sopra delineato che si era venuto a determinare nei mesi successivi al primo decreto legge del dicembre 2012, si inserisce la scelta del legislatore di modificare il regime di gestione dell’attività imprenditoriale della Società Ilva attraverso lo strumento del commissariamento straordinario.

Per effetto del giudizio negativo sull’idoneità del gestore privato a rispettare le condizioni a cui si deve conformare l’attività industriale, il legislatore ha inteso affidare, anche se per un periodo di tempo limitato<sup>411</sup>, ad un organo commissariale il timone di comando della Società. Ciò nella prospettiva che tale organo potesse meglio garantire mantenere la funzionalizzazione dell’attività d’impresa al risanamento ambientale che doveva avvenire in via prioritaria data la rilevanza pubblicistica degli interessi ad esso sotteso.

L’inidoneità del gestore privato e le carenze nello stesso quadro prescrittivo dell’attività industriale hanno reso necessario attribuire agli organi commissariali, preposti al funzionamento dell’azienda, nuovi strumenti per integrare quanto disciplinato dall’autorizzazione integrata.

#### 11.1.1 *Le caratteristiche peculiari del commissariamento straordinario: poteri e funzioni degli organi commissariali*

Nella prospettiva dell’oggetto della nostra ricerca, occorre indagare le modalità con le quali il legislatore ha operato il bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti mediante la scelta di sottoporre la Società Ilva a commissariamento straordinario.

Se il commissariamento rappresenta un tipico strumento utilizzato per l’amministrazione delle emergenze<sup>412</sup>, nella vicenda Ilva (come per altri istituti) la sua fisionomia acquisisce caratteri peculiari.

---

<sup>411</sup> Nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione si insiste sul carattere “temporaneo” della sospensione dei poteri degli organi societari.

<sup>412</sup> In relazione all’articolazione dell’organizzazione pubblica secondo la formula amministrazioni stabili e amministrazioni straordinarie, v. G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2015, 127-128. In generale sulla figura del commissario straordinario si può rinviare – senza pretesa di esaustività – ai seguenti contributi: F. CAMMEO, *Il commissario prefettizio come amministratore temporaneo del Comune*, in *Giur. It.*, 1908, III, 391 ss; U. FORTI, *I commissari prefettizi e sottoprefettizi come amministratori temporanei degli enti locali*, in *Giur. It.*, IV, 1 ss.; L. RAGGI, *Il Commissario prefettizio*, in *Nuovo Digesto it.*, vol. III, Torino, 1938, 367 ss; R. JUSO, voci *Commissario governativo e commissario prefettizio*, in *Noviss. Digesto it.*, 1981, vol. III, 634; G. BERTI – L. TUMIATI, *Commissario e commissione straordinaria*, in *Enc. Dir.*, vol. VII, Milano, 1960, 862; T. KLITSCHKE DE LA GRANGE, *Gli*

In modo da far emergere le peculiarità del regime straordinario applicato per la prima volta all'Ilva, ma previsto in generale per gli "stabilimenti di interesse strategico nazionale", si ritiene opportuno ricostruire un quadro di sintesi delle principali caratteristiche dell'istituto del commissariamento come disciplinato dal d.l. n. 61 del 2013, sottolineando le specifiche competenze e poteri attribuite alle figure organizzative alle quali è stato affidato l'incarico di darne esecuzione.

Innanzitutto, è possibile osservare come il legislatore abbia riprodotto lo schema normativo – già impiegato con il d.l. n. 207 del 2012 – che contempla la costruzione della disciplina secondo una dialettica generale/particolare (tipica della legge-provvedimento), in cui la prima parte del testo è riferita alla fattispecie generale (v. art. 1), mentre la seconda dà concreta applicazione del nuovo regime ad un caso specifico (v. art. 2).

Infatti, il decreto-legge contiene nel suo primo articolo la disciplina generale del commissariamento per le imprese che esercitano l'attività gestendo almeno uno "stabilimento industriale di interesse strategico nazionale" e che abbiano specifici requisiti occupazionali relativi al numero minimo dei lavoratori subordinati impiegati (che non deve essere inferiore a 1000 unità).

In relazione a imprese con tali caratteristiche il commissariamento può essere disposto dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, quando l'attività produttiva abbia comportato o sia in grado di comportare "pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute".

Con riferimento alle conseguenze negative dell'attività produttiva, si coglie il carattere "particolare" del decreto-legge, dal momento che vengono in rilievo esclusivamente quelle conseguenze che siano dovute alla mancata osservanza reiterata nel tempo delle condizioni stabilite all'interno del provvedimento di autorizzazione integrata<sup>413</sup>.

---

*organi amministrativi straordinari*, in Cons. St., 1984, II, 431 ss.; G. RIZZA, voce *Commissario* (dir. pubbl.), in *Enc. Giur.*, vol. VII, Roma, 1990; F. TERESI, *I commissari straordinari del governo*, in *Scritti in Onore di A. Predieri*, vol. II, Milano, 1996, 1443 ss. Più recentemente, v. anche: V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Commissario ad acta*, in *Encicl. dir., aggiornamento-VI*, Giuffrè, Milano, 2002, 284; U. FANTIGROSSI, *Commissariamenti straordinari solo se la situazione è veramente eccezionale* (Nota a T.a.r. Friuli-Venezia Giulia, 30 agosto 2003, n. 641, Italia Nostra Onlus c. Pres. Cons.), in *Giust. amm.*, 2003, 1224; S. AMOROSINO, *Profili pubblicistici comuni delle amministrazioni d'emergenza, straordinarie e commissariali, di imprese in crisi o con gravi irregolarità gestionali*, in *Dir. banc.*, 2006, I, 565; D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Amministrare*, 2010, 197; G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>413</sup> Siccome la norma prevede come presupposto per l'assoggettamento a regime commissariale che la gravità della situazione ambientale e sanitaria sia correlata all'inottemperanza del gestore alle prescrizioni dell'autorizzazione integrata, si può sostenere che, sotto questo profilo, il legislatore abbia inteso integrare il regime sanzionatorio per violazione dell'AIA disciplinato dall'art. 29-*decies*, comma 9, d.lgs. n. 152 del 2006. In sostanza, il d.l. n. 61 del 2013 avrebbe introdotto una nuova misura sanzionatoria in caso di gravi inadempimenti alle condizioni per l'esercizio dell'attività industriale: in relazione agli stabilimenti strategici la condotta violativa viene sanzionata con il commissariamento straordinario (che esautorata di fatto il gestore) invece che con la previsione della cessazione dell'attività conseguente alla revoca dell'autorizzazione.

Dall'elenco dei presupposti che giustificano l'assoggettamento dell'impresa alla commissariamento emerge già un primo profilo di peculiarità dell'istituto che si presenta disomogeneo rispetto agli altri strumenti esistenti al momento della sua introduzione nel nostro ordinamento: non viene, infatti, stabilita come necessaria anche la dichiarazione dello stato di insolvenza dell'impresa (diversamente da quanto invece disciplinato nell'ipotesi di amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi)<sup>414</sup>.

La struttura commissariale a cui viene affidato l'incarico di gestire l'impresa si compone di due elementi: da un lato, un commissario (che è nominato con decreto del Presidente del consiglio); dall'altro, un sub-commissario (che invece è nominato dal Ministro dell'ambiente).

Tenuto conto della natura di amministrazione straordinaria, si prevede che l'organo commissariale rimanga in carica per un periodo di tempo limitato (che può andare da 12 a 36 mesi) – anche qui si vede come l'istituto venga modellato sul caso concreto dell'Ilva di Taranto.

In relazione al quadro dei poteri attribuiti al commissario e al sub-commissario, in primo luogo, si deve rilevare come la latitudine di ciò che può o non può fare la struttura commissariale è determinata in funzione del fatto che la prosecuzione dell'attività produttiva deve avere come obiettivo prioritario la destinazione prioritaria delle risorse aziendali alla copertura dei costi necessari per gli interventi di risanamento.

In altri termini ciò che si richiede alla gestione commissariale è quella di garantire che sia perseguita in via prioritaria la strada del risanamento ambientale.

Il bilanciamento da parte del legislatore si orienta verso l'esigenza che l'attività produttiva non sia finalizzata a conseguire utili per l'impresa, ma sia preordinata allo scopo di utilità sociale costituito dal reperire le risorse per l'adeguamento degli impianti alle prescrizioni e alle condizioni definite dall'amministrazione competente.

La scelta di affidare l'incarico della gestione aziendale ad un organo commissariale è dovuta al giudizio di inidoneità del gestore privato: da tale giudizio discende l'attribuzione al commissario straordinario di tutti i poteri che le funzioni degli organi dell'amministrazione dell'impresa.

L'impresa privata viene "esautorata" in favore dell'organo commissariale, perché solo l'organo di amministrazione straordinaria viene ritenuto in grado di perseguire efficacemente quello scopo di utilità sociale (v. art. 41 Cost.).

L'unico punto di raccordo che rimane tra la proprietà della compagine sociale e l'attività di gestione del commissario, risiede nell'obbligo di quest'ultimo di informare periodicamente il titolare dell'impresa sull'andamento dell'azienda.

L'esigenza prioritaria di garantire il ripristino di condizioni gestionali ottimali dell'impianto produttivo, rispetto anche ad altri obiettivi normalmente perseguiti da un imprenditore privato, chiarisce gli ulteriori profili di specificità che caratterizzano il

---

<sup>414</sup> Il riferimento è alla legge c.d. Prodi-bis ovvero al d.lgs. n. 270 del 1990. Su questo profilo, cfr. M. MASSA, *Il commissariamento dell'Ilva e il diritto delle crisi industriali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2.



regime di commissariamento straordinario per gli “*stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”.

Alla sostituzione del gestore privato con l'organo commissariale, si aggiungono altri elementi che connotano il tipo di commissariamento:

- a) il peculiare regime di responsabilità;
- b) le modalità di reperimento delle risorse finanziarie per la gestione societaria;
- c) il potere di definire la strategia industriale della società e quello di dare attuazione al piano delle misure di tutela ambientale e sanitaria;
- d) le semplificazioni procedurali.

#### *11.1.1.1 Sub a) Le caratteristiche del regime commissariale straordinario*

In primo luogo, viene in rilievo la particolare configurazione del regime di responsabilità a cui sottostanno gli organi commissariali.

Nel bilanciamento tra l'esigenza di garantire un controllo pervasivo dell'attività del commissario con quello invece di consentire al commissario stesso di svolgere la propria attività senza dover incorrere in azioni di responsabilità strumentali, che ne potrebbero ritardare o comunque rendere incerto l'operato, il legislatore ha previsto che l'organo commissariale non possa essere chiamato a rispondere di eventuali profili di illiceità della propria azione, se adempie correttamente la propria funzione ovvero se le proprie azioni sono coerenti con l'osservanza delle prescrizioni indicate all'interno del “piano delle misure ambientali e sanitarie” e del “piano industriale”.

In altri termini, il concreto e corretto perseguimento degli obiettivi individuati dall'autorizzazione integrata ambientale e dagli strumenti di pianificazione integrativi, permette di escludere la verifica della formale liceità da parte degli organi giurisdizionali e della stessa amministrazione, sotto il profilo delle norme ambientali e sanitarie, dell'operato dell'organo commissariale.

L'esclusione di questa profilo di responsabilità si giustifica, da un lato, con la natura di pubblico interesse dell'attività stessa del commissario e, dall'altro, si spiega con la circostanza che l'intento del legislatore si ravvisa nella volontà di prevenire un'eventuale “interdizione” da parte della magistratura tarantina, che aveva fondato il sequestro dei beni societari dell'Ilva sulla presunta violazione delle norme in materia di responsabilità societaria di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001.

Proprio alla luce di ciò si può ritenere che vada letto il fatto che il regime speciale di commissariamento equipara il rispetto del complesso delle prescrizioni ambientali e sanitarie a quello del modello di organizzazione dell'ente societario previsto da tale fonte normativa (v. art. 1, comma 9).

La volontà da parte del legislatore di costruire uno “schermo” tra l'azione dei commissari e l'azione di altri poteri (come quello della magistratura o dell'amministrazione) emerge anche in relazione agli aspetti che attengono al regime sanzionatorio. Infatti, l'adempimento dell'AIA e dei piani che tale autorizzazione

integrano viene considerata come causa di esclusione della irrogazione di sanzioni nei confronti della gestione commissariale.

Naturalmente si tratta di una esclusione che, per ragioni di proporzionalità e di ragionevolezza, viene limitata nel tempo alla durata del commissariamento; ma si lascia aperta la possibilità che vengano in ogni caso sanzionate le condotte e gli atti in violazione del regime autorizzatorio che siano imputabili alla gestione privata precedente al commissariamento. Ciò però con la specificazione – dettata dalla complessiva esigenza di non sottrarre risorse alla attività degli organi commissariali perché funzionalizzata agli obiettivi prioritari di tutela ambientale e sanitaria – che l'onere di subire le sanzioni grava esclusivamente sui titolari della impresa e sui detentori della quota azionaria di maggioranza, che abbiano posto in essere le condotte illecite (v. art. 1, comma 9 *bis*).

Si conferma l'obiettivo di politica legislativa di garantire la sussistenza di risorse adeguate perché la gestione commissariale possa eseguire le attività che garantiscano la tutela dell'ambiente e la protezione della salute: ciò anche con la previsione di un regime di responsabilità speciale per la fase antecedente l'elaborazione dei piani per l'implementazione dell'autorizzazione integrata (piano ambientale e sanitario, piano industriale).

In tale periodo intermedio, il commissario straordinario viene, infatti, obbligato, a perseguire la “progressiva adozione” delle misure previste dall'autorizzazione integrata ambientale e dalle altre autorizzazioni e prescrizioni in materia di tutela ambientale e sanitaria. Al tempo stesso il commissario è tenuto a controllare che l'attività di impresa prosegua nel rispetto delle previsioni di legge (dove per legge si intende quanto contenuto nel decreto legge 207 del 2012 in quello numero 61 del 2013) (v. art. 1, comma 8).

Nella prima stesura del decreto non era stato precisato il concetto di “progressiva attuazione”, con un forte margine di discrezionalità all'amministrazione in ordine alla valutazione della sussistenza delle cause di esclusione della responsabilità per l'organo commissariale. L'esigenza di circoscrivere la portata del regime di responsabilità ha determinato il successivo intervento correttivo da parte del legislatore, che – con norma di interpretazione autentica (v. art. 7, lett. c-d del d.l. n. 136 del 2013) – ha precisato che la responsabilità si configura esclusivamente in presenza di due condizioni che devono entrambe verificarsi: da un lato, lo stato della qualità dell'aria esterna allo stabilimento deve risultare in grado di garantire la tutela della salute e, dall'altro, deve essere stato dato avvio ad almeno l'80% degli interventi necessari ad ottemperare alle prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale.

Nell'operazione di bilanciamento effettuata dal legislatore, con la specificazione di tali condizioni, il punto di equilibrio pare spostato più verso l'esigenza di rendere meno “attaccabile” la condotta della gestione commissariale che verso quella di tutelare in modo più incisivo l'ambiente e la salute. Difatti, da un lato, per quanto riguarda la qualità dell'aria il rispetto della condizione viene subordinato non soltanto al fatto che i valori riscontrati rispettino i vigenti limiti stabiliti dalle disposizioni europee e nazionali,

ma si fa riferimento anche al fatto che la situazione “comunque non abbia registrato un peggioramento” (il che lascia margini per ritenere esclusa la responsabilità della gestione commissariale anche in presenza di superamenti purché ciò non sia dovuto ad un aggravamento della compromissione ambientale); mentre, dall’altro, la condizione che siano quantomeno avviati l’80% dei progetti per dare esecuzione alle prescrizioni dell’aia (si ricorda che nella AIA riesaminata sono state poste n. 94 prescrizioni) rimane “vaga”, dal momento che non viene precisato né l’ordine di priorità nel quale devono essere eseguiti gli interventi né tanto meno se per “avvio” sia possibile intendere anche il mero inizio della fase di progettazione.

#### *11.1.1.2 Sub b) Le modalità di finanziamento dell’attività di risanamento*

In secondo luogo, un profilo di specificità nel tipo di commissariamento delineato dal d.l. n. 61 del 2013 si rinviene nelle modalità di reperimento delle risorse finanziarie per la gestione societaria da parte dell’organo commissariale.

La necessità di garantire al commissario la presenza di risorse sufficienti per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali è la ragione che giustifica la scelta del legislatore di prevedere un particolare regime per le somme per le quali in sede penale sia stato disposto il sequestro in danno dei soggetti nei cui confronti l’autorità amministrativa abbia disposto degli obblighi di esecuzione della prescrizione e delle condizioni disciplinate all’interno dell’autorizzazione integrata ambientale. In presenza di tale situazione si consente al commissario di formulare la richiesta all’autorità giudiziaria che le somme oggetto di sequestro siano messe a sua disposizione ma vincolate alle finalità di risanamento ambientale a cui è preordinata la sua attività gestionale.

In altri termini, si attribuisce al commissario straordinario di un’impresa che gestisce almeno uno stabilimento di interesse strategico nazionale il potere di distrarre le risorse economiche oggetto di un sequestro da parte della magistratura nella misura in cui siano funzionalizzate all’esigenza di adottare tutte le misure necessarie per la protezione della salute pubblica e dell’ambiente.

In questa previsione emerge nuovamente come la causa prima dell’intervento del legislatore sia stato il sequestro preventivo di beni aziendali della società Ilva che in tal modo viene da un certo punto di vista “neutralizzato” o comunque “aggirato”, perché si consente all’organo commissariale di utilizzare comunque le somme che sono state sottratte alla disponibilità del gestore privato dello stabilimento strategico. Ma il loro utilizzo ha un vincolo di scopo molto chiaro, che è quello corrispondente all’interesse pubblicistico all’esecuzione alle prescrizioni dell’AIA (e anche a quelle contenute negli altri piani integrativi).

Consentire all’organo commissariale di utilizzare somme sottoposte a sequestro, e quindi somme comunque di un soggetto terzo (ovvero del gestore privato), può ritenersi ragionevole sia rispetto all’urgenza di porre in essere interventi di adeguamento degli impianti sia anche in considerazione del principio europeo del “chi inquina paga”

(trasposto anche all'interno del nostro ordinamento<sup>415</sup>), in base al quale deve essere lo stesso soggetto che ha dato luogo – sul piano causale – all'inquinamento a sostenere le conseguenze economiche per gli interventi di risanamento che sono stati resi necessari dalla sua condotta<sup>416</sup>.

Il trasferimento da parte dell'autorità giudiziaria – sempre su richiesta del commissario straordinario – delle somme sequestrate non riguarda esclusivamente i beni ovvero le somme di cui sia stato disposto il sequestro per violazione della normativa in materia ambientale oppure per la mancata ottemperanza rispetto all'autorizzazione integrata ambientale.

Le dinamiche della vicenda della Società Ilva hanno portato il legislatore a integrare l'originario regime di finanziamento, attraverso il trasferimento delle somme sequestrate, estendendo tale meccanismo anche a quelle somme che fossero oggetto di un provvedimento cautelare reale nell'ambito di procedimenti penali diversi vale a dire non attinenti a profili ambientali latamente intesi (il riferimento è a provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria nei confronti dei soci di maggioranza dell'Ilva per

---

<sup>415</sup> Cfr. art. 3 ter “Principio dell'azione ambientale” d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nella parte in cui prevede che l'azione a tutela dell'ambiente e degli ecosistemi (nonché del patrimonio culturale) sia informata «*ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio “chi inquina paga”*».

<sup>416</sup> Come noto, il principio “chi inquina paga” rappresenta il criterio fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di internalizzazione dei costi ambientali: da un lato, costituisce regola economica di politica ambientale, e, dall'altro, assolve alla funzione di orientare l'imputazione dei costi ambientali (v. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 125 ss.). A partire dalle prime enunciazioni (v. le raccomandazioni OCSE n. C 128 del 1972 – *Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies* - e n. C 223 del 1974 – *Implementation of the polluter-pays principle*), il principio “chi inquina paga” è stato qualificato come strumento di efficienza economica. Come è stato autorevolmente messo in evidenza, il significato e la funzione del principio “chi inquina paga” non sono rimasti cristallizzati nel tempo: all'inizio il principio ha avuto la funzione di prevenire distorsioni alla concorrenza (l'obiettivo era quello di escludere la concessione di aiuti di Stato per sostenere i costi del risanamento ambientale); successivamente è stato utilizzato come strumento per la redistribuzione dei costi connessi all'inquinamento (nel senso di garantire l'internalizzazione di tali costi in modo da evitare la loro ricaduta sulla collettività), come strumento di prevenzione (con l'obiettivo di incoraggiare l'inquinatore ad adottare tutte le misure per ridurre l'inquinamento in modo efficiente); come strumento ripristinatorio del danno ambientale. L'applicazione corretta del principio “chi inquina paga” comporta che l'inquinatore si assuma la responsabilità per le esternalità (positive o negative) che derivano dalla sua attività inquinante. Il funzionamento del meccanismo delineato dal principio sconta però le complicazioni che – a dispetto dell'apparente chiarezza dei concetti che utilizza (“inquinatore” e “pagatore”) – si incontrano nel definire, in concreto, il soggetto da considerare “inquinatore” e la misura in cui tale soggetto deve essere chiamato a rispondere (v. N. DE SADELEER, *Environmental principles – From political slogans to legal rules*, OUP, New York, 2002, 21 ss.). All'interno dell'ordinamento europeo il “principio chi inquina paga” è stato introdotto nell'Atto unico del 1986. A livello dei Trattati, il principio “chi inquina paga” viene richiamato nell'art. 191 TFUE come fondamento per la politica europea in materia di ambiente, mentre, a livello di diritto derivato, ha ricevuto attuazione nella direttiva 35/2004/CE in materia di responsabilità per danno ambientale. In dottrina si sono occupati del tema, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007, 247 ss.; S. AMADEO, *Art. 174 CE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004, 174 ss.; A. DE LUCA, *L'evoluzione del principio “chi inquina paga” nel diritto dell'Unione Europea: questioni in attesa di soluzione uniforme in vista del Libro bianco della Commissione*, in *Contr. Impr. Europa*, 2000, 287 ss.; M. MELI, *Il principio comunitario “chi inquina paga”*, Giuffrè, Milano, 1996; P. MANZINI, *I costi ambientali nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1996, 4 ss.

illeciti in materia tributaria che avevano determinato al sequestro di ingenti risorse economiche)<sup>417</sup>.

Un profilo di specificità ulteriore riferito sempre alla possibilità di acquisire al patrimonio della gestione commissariale somme sequestrate attiene alla circostanza che il legislatore ha previsto che sia la società Equitalia giustizia – in qualità di gestore *ex lege* del Fondo Unico di Giustizia – a svolgere tutte le attività di esecuzione funzionali a tale trasferimento. Ciò avviene nell'ipotesi in cui il trasferimento venga disposto in favore di una impresa esercitata in forma societaria, in quanto in questo caso le somme sono trasferite a titolo di aumento di capitale e le azioni o quote di nuova emissione devono essere intestate al Fondo Unico di Giustizia ad Equitalia giustizia (v. art. 1, comma 11 *quinquies*).

In altri termini, l'aumento di capitale viene essenzialmente sottoscritto da un soggetto pubblico ovvero una società partecipata integralmente dallo Stato. Sotto questo profilo è evidente come almeno in potenza si lasci aperto l'ingresso da parte di un socio pubblico in una compagine societaria privatizzata. L'aumento di capitale rappresenta un'altra operazione societaria la cui competenza viene riconosciuta all'organo commissariale a dimostrazione della pervasività dei poteri che ad esso vengono riconosciuti in questo regime speciale di commissariamento; pervasività che si traduce essenzialmente nella totale sostituzione del commissario straordinario agli organi ordinari di amministrazione dell'impresa.

#### *11.1.1.3 Sub c) I poteri "speciali" attribuiti alla struttura commissariale*

In terzo luogo, alla struttura commissariale vengono attribuiti il potere di definire la strategia industriale della società e in quello di dare attuazione al piano delle misure di tutela ambientale e sanitaria. Come si è già rilevato in precedenza, dal punto di vista della gestione amministrativa della società sottoposta a commissariamento si registra una completa sostituzione degli organi ordinari di amministrazione con quelli straordinari disciplinati dal d.l. n. 61 del 2013.

Si tratta chiaramente di un aspetto di rilievo accanto al quale si pone però anche la previsione di ulteriori strumenti destinati a integrare tanto le modalità per l'esercizio dell'attività imprenditoriale quanto quello relativo al contenuto delle attività di risanamento previste all'interno dell'autorizzazione integrata ambientale. In questa

---

<sup>417</sup> Con riferimento al contenuto dei commi 11 e 11 *quinquies* del d.l. n. 61 del 2013 – per la parte in cui consentono il trasferimento al commissario straordinario delle somme sottoposte a sequestro preventivo in fase di indagini preliminari – si potrebbero avere delle perplessità in ordine al rispetto del principio dell'equo processo così come delineato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il profilo che qui viene in rilievo è infatti quello relativo al fatto che una volta completato il trasferimento non è consentito all'interessato di ripetizione le somme anche se il processo dovesse avere un esito ad esso favorevole. Ciò significa che il legislatore ha ricollegato ad un provvedimento cautelare di natura reale adottato in fase di indagine (e dunque non all'esito del contraddittorio processuale) l'effetto irreversibile della spoliazione dei beni del soggetto proprietario. Dubbi si potrebbero sollevare anche in riferimento al principio di proporzionalità posto che l'irreversibilità della sottrazione dei beni potrebbe apparire un sacrificio non coerente con le esigenze di tutela degli interessi pubblici.

prospettiva, vengono in rilievo tanto il piano delle misure delle attività di tutela ambientale e sanitaria quanto il piano industriale da predisporre in funzione complementare al primo.

Entrambi gli strumenti pianificatori rappresentano degli elementi utilizzati dal legislatore per integrare la disciplina dell'esercizio dell'impianto in funzione del risanamento ambientale, considerata la stretta interdipendenza tra l'aspetto ambientale e quello della continuità produttiva (già sottolineata nei precedenti interventi normativi).

Il piano delle misure di tutela dell'ambiente e della salute vede partecipare alla sua formazione l'*expertise* di un organo collegiale istituito *ad hoc* (si tratta di un comitato di tre esperti individuati tra soggetti di comprovata esperienza e competenza in materia). Tale organo è chiamato a elaborare e predisporre il piano con l'obiettivo di definire le azioni e i tempi necessari "*per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'aia*". Il piano assume al tempo stesso la funzione di strumento per l'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale (nel senso che in esso vengono individuate le azioni e le iniziative necessarie per la completa esecuzione della prescrizione delle condizioni dell'aia), e di sede in cui individuare le misure che devono essere attuate per far sì che l'attività industriale rispetti le normative europee e nazionali, le cui previsioni non sono oggetto di ottemperanza attraverso l'autorizzazione integrata ambientale<sup>418</sup>.

Si tratta, dunque, di un intervento tanto suppletivo quanto integrativo, il cui perimetro applicativo comprende non soltanto gli effetti conformativi dell'AIA, ma si configura come uno strumento di regolazione di tutti gli aspetti ambientali e sanitari connessi all'attività industriale inquinante.

Nonostante che il piano intervenga anche sui profili attinenti all'attività di regolazione propria dell'autorizzazione integrata ambientale il legislatore ha previsto una procedura di elaborazione ed approvazione del piano ambientale più snella e comunque diversa rispetto a quella dell'AIA.

Si demanda, infatti, all'iniziativa non tanto del singolo gestore (come avviene nell'aia) ma di un organo strumentale del ministero dell'ambiente (ovvero il comitato di esperti) il compito di redigere uno schema di piano da sottoporre alla consultazione pubblica attraverso la pubblicazione sul sito web del Ministero stesso (e della regione e degli enti locali interessati); pubblicazione finalizzata all'acquisizione delle osservazioni dei soggetti interessati (entro un termine di 30 giorni; dimezzato rispetto a quello ordinario previsto nella procedura di AIA). Eseguita l'istruttoria, la proposta definitiva del piano dovrà essere presentata da parte del comitato di esperti al ministero dell'ambiente entro 120 giorni dalla data della nomina.

In questa procedura, emerge l'assenza dell'intervento di altri organi tecnici dell'amministrazione competenti in via ordinaria come, ad esempio, la commissione AIA – IPPC. Si tratta di scelte dettate dalla necessità di ridurre i tempi di elaborazione

---

<sup>418</sup> Su questo profilo, v. anche la "*Proposta di Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria – Art. 1, comma 5, Decreto-legge n. 61 del 4 giugno 2013, convertito con legge n. 89 del 4 agosto 2013*" redatto dal Comitato di esperti nominati in relazione al commissariamento della Società Ilva in data 15 settembre 2013, pag. 6-8.

del piano, non pregiudicando però la soddisfazione dell'esigenza di garantire che i soggetti chiamati ad elaborarne il contenuto abbiano un'adeguata qualificazione scientifica (in questo senso infatti si è previsto che i componenti il comitato che redige il piano abbiano un curriculum di alto profilo).

La rilevanza "politica" degli interessi sottesi all'attività di regolazione amministrativa giustifica la scelta che il piano sia approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero dell'ambiente, sentito il Ministero della salute.

La proposta che il Ministero dell'ambiente presenta in Consiglio dei ministri deve aver acquisito il parere sia del commissario straordinario sia quello della Regione territorialmente competente.

Le esigenze di celerità sottostanti alla scelta di questa tipo di procedura giustificano anche la introduzione di un meccanismo di silenzio assenso, per l'ipotesi in cui non pervengano, nel termine di 10 giorni, i pareri richiesti. Non si prevede il coinvolgimento di altri soggetti (ad esempio, il gestore privato dello stabilimento), né di altri organi tecnici dell'amministrazione (v. art. 1, comma 5).

Una considerazione autonoma meritano gli effetti che produce l'approvazione del piano ambientale e sanitario, dal momento che essa rappresenta il momento conclusivo del procedimento di riesame eventualmente previsti dall'autorizzazione integrata ambientale e «*costituisce integrazione della medesima autorizzazione integrata ambientale*» (v. art. 1, comma 7).

Poiché il contenuto del piano può anche eccedere l'ambito oggettivo di applicazione del regime dell'AIA, il legislatore si preoccupa di precisare che quanto previsto all'interno del piano approvato può esclusivamente modificare l'AIA, in relazione "alla modulazione dei tempi di attuazione delle relative prescrizioni"; rimodulazione della tempistica che non può comunque far slittare in avanti il completamento programmato delle prescrizioni dell'autorizzazione integrata di oltre 36 mesi rispetto all'entrata in vigore del decreto legge (v. art. 1, comma 7).

Mentre il procedimento per l'approvazione del piano deroga sotto alcuni profili quello previsto per l'autorizzazione integrata ambientale, il legislatore ha deciso, invece, che la modifica dello stesso piano intervenga secondo le modalità ordinarie di cui agli articoli 29 *octies* e 29 *nonies* del d.lgs. n. 152 del 2006. Ciò dimostra ancora una volta il carattere "emergenziale" dell'integrazione dell'AIA effettuata mediante il piano di misure di tutela.

Il "piano di conformazione dell'attività industriale" rientra invece nella competenza gestionale del commissario straordinario, che lo predispone in via esclusiva (non è previsto infatti alcun comitato di esperti che lo affianchi o che ad esso si sostituisca).

Le decisioni contenute all'interno del piano industriale incidono in modo sostanziale sulle prospettive dell'attività imprenditoriale ed è quindi significativa la scelta di bilanciamento da parte del legislatore di riservarle all'organo commissariale, che si sovrappone, al gestore privato al quale viene esclusivamente lasciata la facoltà di

presentare osservazioni sia in fase di predisposizione sia nella fase successiva dell'approvazione. Anche questo piano viene approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente (in questo caso quello dello sviluppo economico).

La partecipazione degli altri enti pubblici al procedimento di formazione del piano è ristretta espressamente agli enti locali, nel cui territorio debbano essere effettuate le attività, quali enti esponenziali degli interessi collettivi, vigilando che l'attività economica abbia ripercussioni positive sia sotto il profilo della tutela ambientale – a cui in via prioritaria è preordinata – sia sotto il profilo del mantenimento dei livelli di occupazione compatibili con l'offerta di forza lavoro presente sul territorio.

#### *11.1.1.4 Sub d) Le semplificazioni procedurali*

Infine, viene in rilievo il profilo della semplificazioni procedurali. Il legislatore ha introdotto norme dirette a consentire una maggiore speditezza nell'approvazione degli interventi e delle opere previste, non soltanto all'interno dei nuovi strumenti di pianificazione (piano di misure per la tutela dell'ambiente e della salute e piano industriale di conformazione delle attività produttive), ma anche nell'ambito dell'autorizzazione integrata ambientale.

Nel giudizio di bilanciamento effettuato dal legislatore, l'attività di risanamento –obiettivo da perseguire con celerità – giustifica la contrazione dei termini per l'approvazione dei progetti. Di qui, scadenze temporali più ravvicinate per le fasi in cui si articola il lavoro nell'ambito della conferenza di servizi; ipotesi di silenzio assenso, nel caso in cui non siano resi pareri all'interno del sub procedimento di valutazione di impatto ambientale; ipotesi di un meccanismo di intesa “debole” con la Regione o la Provincia autonoma interessata quando il Consiglio dei Ministri è chiamato a pronunciarsi in ultima istanza sull'equilibrio degli interessi coinvolti per effetto del motivato dissenso di un'autorità preposta alla tutela ambientale e sanitaria culturale paesaggistica (l'intesa infatti si intende acquisita decorsi trenta giorni dalla richiesta) (v. art. 1, comma 9).

#### *11.1.2 segue: l'applicazione del regime commissariale all'Ilva*

L'emergenza determinata dal susseguirsi degli eventi hanno fatto in modo che il commissariamento dell'Ilva presenti alcune peculiarità rispetto al modello generale delineato nel primo articolo del d.l. n. 61 del 2013.

Innanzitutto, l'immediata applicazione di tale regime in deroga alla procedura ordinaria.



Nuovamente il legislatore ha assoggettato l'Ilva a commissariamento straordinario<sup>419</sup>, senza il preventivo svolgimento del procedimento per l'individuazione della sussistenza dei presupposti delineati al primo articolo del d.l. n. 61 del 2013 ritenendoli *ictu oculi* evidenti<sup>420</sup>.

La specificità del caso Ilva risulta anche in relazione alla qualificazione giuridica degli interventi che saranno predisposti all'interno del piano delle misure di tutela ambientale e sanitaria: l'articolo 2 li definisce come "indifferibili", "urgenti" e "di pubblica utilità", con le note conseguenze che derivano da tale qualificazione, soprattutto in ordine all'attivazione delle procedure di espropriazione e alla giustificazione di procedure semplificate per l'approvazione di tali misure.

Rispetto a quanto previsto in via generale, nella fattispecie dell'Ilva la semplificazione procedimentale riguarda, da un lato, una contrazione ulteriore del termine per la presentazione, da parte delle amministrazioni o enti competenti, dei pareri, dei visti e dei nulla osta relativi agli interventi per l'attuazione del piano (v. art. 2, comma 1 ter), e, dall'altro, la definizione delle modalità con le quali l'amministrazione autorizza l'esecuzione degli interventi previsti nel piano quando essi ricadano all'interno di aree ricomprese nel perimetro del sito di interesse nazionale per la bonifica (la semplificazione riguarda dunque il coordinamento tra gli interventi di attuazione delle prescrizioni dell'aia con le attività di messa in sicurezza e bonifica) (v. art. 2 *quinquies*).

Siccome la ragionevolezza della scelta di commissariare l'Ilva dipende dalla esigenza di velocizzare il risanamento ambientale e sanitario (ritardato dalle inerzie del gestore privato), la nuova disciplina stabilisce un apposito scadenario per l'adempimento delle prescrizioni che ha però subito, dall'entrata in vigore del decreto legge numero 61 del 2013, una serie di interventi correttivi. La scadenza definitiva è stata indicata nel 31 luglio del 2015, termine entro il quale il commissario straordinario avrebbe dovuto – e così effettivamente è successo (come attesta la relazione presentata al Parlamento) – attuare almeno l'80% delle prescrizioni in scadenza a quella data (si deve precisare in proposito che le scadenze non sono coordinate in un'unica scadenza considerata anche la diversa complessità degli interventi). Mentre il completamento dell'esecuzione del quadro prescrittivo viene fissato per il 4 agosto 2016 (fatta salva l'applicazione anticipata delle conclusioni sulle BAT per la produzione di ferro e acciaio)<sup>421</sup>.

---

<sup>419</sup> Peraltro, si deve segnalare che il commissariamento straordinario – per espressa previsione normativa (art. 2, comma 2) – viene esteso a tutti gli impianti siderurgici dell'Ilva presenti sul territorio italiano che acquisiscono la qualifica di "*stabilimenti di interesse strategico nazionale*".

<sup>420</sup> Si tratta dell'accertamento dell'integrazione dei requisiti relativi al numero di dipendenti o meglio di lavoratori subordinati della gestione di almeno uno stabilimento industriale d'interesse strategico nazionale – ai sensi del d.l. n. 207 del 2012. Questa modalità di procedere è stata comunque ritenuta legittima dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 85 del 2013 relativa proprio al d.l. n. 207 del 2012 in quanto «*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*» (v. considerato in diritto, 12.2).

<sup>421</sup> Peraltro non sono mancate voci che hanno contestato la vaghezza della percentuale di completamento indicata in considerazione del fatto che il legislatore non avrebbe stabilito anche l'ordine di priorità in cui eseguire gli interventi; trattandosi di interventi che hanno natura diversa essendo alcuni più complessi e

Sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa la norma sopra richiamata, inoltre, definisce quali siano espressamente il ruolo e quali siano le competenze dell'organo commissariale (che, come indicato al paragrafo precedente, si compone di un commissario e di un sub commissario). Il legislatore ritiene opportuno distinguere i compiti tra chi predispose ed esegue il piano industriale per la conformazione dell'attività industriale (il commissario) e chi invece è responsabile per gli aspetti relativi al ripristino delle condizioni per il risanamento ambientale e sanitario (il sub commissario).

La complessità – soprattutto sul piano tecnico – degli interventi di adeguamento degli impianti di cui si chiede la realizzazione al sub-commissario giustifica la costituzione di una struttura autonoma rispetto a quella del commissario straordinario con l'attribuzione di proprie risorse finanziarie pur mantenendo un obbligo di coordinamento che si declina nella previsione di un aggiornamento su base trimestrale dell'attività compiuta<sup>422</sup>.

L'assoggettamento a regime commissariale ha reso infine superflua la figura del garante per l'attuazione dell'AIA, dal momento che il ruolo di soggetto neutrale – in posizione di raccordo tra l'amministrazione da un lato e la parte privata e gli enti gli altri enti pubblici e il pubblico interessato – poteva essere svolto dal commissario straordinario stesso. Si tratta di due figure organizzative aventi entrambe rilievo pubblicistico, in quanto la loro azione risulta funzionalizzata al raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico quale quello del risanamento degli impianti del dell'Ilva di Taranto. Nella sostituzione dell'uno all'altro non si ha comunque il trasferimento integrale dei poteri precedentemente attribuiti al garante perché è chiaramente venuto meno l'interesse alla segnalazione di misure “correttive” nella gestione dell'impresa (posto che lo stesso garante aveva ravvisato l'opportunità del commissariamento).

### *11.1.3 segue: considerazioni di sintesi*

Ci si può chiedere in che termini il prototipo di commissariamento straordinario declinato dal legislatore in relazione al caso dell'Ilva sia coerente con le caratteristiche proprie dell'istituto oppure se presenti elementi di specificità tali da poterlo ricondurre ad un modello innovativo (costruito *ad hoc* per affrontare le crisi ambientali riguardanti società che gestiscono “stabilimenti di interesse strategico nazionale”).

Per provare a formulare una ipotesi di risposta può essere utile guardare al regime commissariale attraverso lenti di ingrandimento che possono essere individuate tanto (a) nella qualificazione giuridica e le finalità dell'attività che l'organo straordinario è

---

altri più semplici il Commissario avrebbe potuto tendere a privilegiare opere di più pronta esecuzione rispetto ad altre con maggiore impatto positivo sull'ambiente e la salute.

<sup>422</sup> Per la delicatezza dell'incarico viene individuata una figura di alto profilo come l'on. Edo Ronchi (che è stato successivamente sostituito dal dott. Corrado Carruba nominato con decreto ministeriale del 21 agosto 2014).

chiamato a svolgere, quanto (b) nella tipologia rapporti organizzativi che esso instaura con gli altri organi insieme ai quali concorre al raggiungimento degli obiettivi di tutela.

Sotto il primo profilo, si può rilevare la singolarità del commissariamento in relazione alla natura e all'ampiezza dei poteri che sono stati riconosciuti al commissario in ordine alla conformazione dell'attività d'impresa alla sua funzionalizzazione al risanamento ambientale.

L'attività del commissario infatti non è volta esclusivamente a garantire la sana e corretta gestione dell'impresa e la conservazione del suo patrimonio (non si prevede come presupposto infatti lo stato di insolvenza) come invece disciplinato nelle altre forme analoghe di commissariamento conosciute del nostro ordinamento (v. la legge c.d. *Prodi Bis*).

L'obiettivo prioritario dell'azione societaria – così come concepito dal legislatore – risulta, infatti, quello di garantire la corretta e completa esecuzione del programma di risanamento contenuto all'interno dell'AIA così come integrato da quanto definito nel piano delle misure di tutela ambientale e sanitaria. A tal fine al commissario non vengono, infatti, riconosciuti esclusivamente i poteri propri del consiglio di amministrazione della società; gli vengono affidati strumenti operativi per raggiungere il livello di tutela che si intende perseguire.

È dunque evidente come nel giudizio di bilanciamento effettuato dal legislatore tra l'esercizio dell'attività d'impresa e il risanamento ambientale venga data priorità alla continuità dell'attività imprenditoriale che però deve essere funzionale alle attività di risanamento. La scelta da parte del legislatore comporta la qualificazione dell'attività dell'organo commissariale come di “pubblica utilità” avente carattere “indifferibile” e “urgente”, in ragione della necessità di consentire un intervento tempestivo che non sia ritardato dalla contrazione della capacità finanziaria dell'impresa dovuta anche a iniziative da parte della magistratura penale.

Di qui, il riconoscimento in capo al commissario del potere di chiedere la “distrazione” delle somme sottoposte a sequestro (anche in relazione a reati non aventi carattere ambientale) e la particolare configurazione del regime giuridico della responsabilità dell'organo commissariale che, da un lato, consente al commissario di esercitare in perdita l'impresa senza che ciò determini a suo carico alcuna responsabilità ai sensi delle norme del codice civile e, dall'altro, prevede che l'assolvimento dei compiti collegati all'esecuzione delle attività di risanamento esclude la configurabilità di fattispecie aventi rilievo penalistico.

Come definito nel d.l. n. 61 del 2013 il regime commissariale a cui viene sottoposta l'Ilva (per quanto introdotto alla stregua di un istituto ad applicazione generale) può essere considerato un nuovo modello di governo dell'impresa privata in cui il potere pubblico si sostituisce al privato nell'adempimento di obblighi aventi carattere pubblicistico a fronte dell'impossibilità di quest'ultimo di provvedere adeguatamente alla cura degli interessi pubblici coinvolti. Ciò chiaramente può determinare una compressione del diritto all'iniziativa economica privata, ma che al ricorrere di alcune condizioni (la temporaneità e l'urgenza di intervenire efficacemente)

può essere considerata proporzionata e ragionevole in ragione del sacrificio che altrimenti riceverebbe l'utilità sociale<sup>423</sup>.

Si tratta dunque di una forma di intervento della politica all'intero delle dinamiche economiche private, per definire un punto di equilibrio tra valori costituzionali che si vengono a sovrapporre; ciò in coerenza con la prospettiva di «*uno Stato che, pur conservando i tradizionali istituti giuridici della proprietà privata e della libertà di iniziativa economica privata, non li considera più come un «mito» dal valore intangibile e ritiene necessario intervenire nel settore dei rapporti economici per coordinare l'attività economica ed indirizzarla al raggiungimento di un maggiore benessere comune*»<sup>424</sup>.

Il riconoscimento alla struttura commissariale della competenza ad esercitare poteri propri degli organi ordinari dell'amministrazione societaria per la finalità di raggiungere una sana gestione aziendale non è di per sé un elemento caratterizzante l'istituto del commissariamento straordinario (nella sostanza si ha soltanto una sostituzione soggettiva), mentre lo è quello di attribuire ulteriori poteri strumentali al perseguimento di fini pubblicistici che, siccome non devono tenere necessariamente conto della redditività dell'azione societaria, non rientrano all'interno dell'oggetto sociale di un'impresa funzionalizzata alla produzione di utili.

Il carattere di "straordinarietà" del commissariamento infatti risiede proprio nell'esigenza di istituire una figura organizzativa ad hoc perché – con specifici poteri prima non disciplinati – persegua fini diversi da quelli originariamente assegnati all'ente che viene commissariato<sup>425</sup>.

In quest'ottica, il commissariamento dell'Ilva si presenta "singolare" e al tempo stesso "straordinario".

Da un lato, il tipo di poteri attribuiti al commissario in funzione degli obiettivi di tutela ambientale e sanitaria (in particolare quello di recuperare al patrimonio della società i beni oggetto di sequestro penale e di definire le misure integrative di tutela attraverso i piani ambientale e industriale) connota in termini innovativi il modello di gestione societaria definito dal legislatore.

Dall'altro, invece, l'introduzione all'interno dell'oggetto sociale di un fine ulteriore rende il modello coerente anche con le caratteristiche tipiche del commissariamento straordinario laddove la straordinarietà consiste nel ridefinire l'assetto degli interessi sottostanti l'azione di un determinato soggetto giuridico.

Il secondo profilo da esaminare riguarda le relazioni organizzative (triangolari) che a seguito del commissariamento si vengono a determinare con gli altri organi amministrativi e con la stessa società commissariata.

---

<sup>423</sup> M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *costituzionalismo.it*, n. 2/2008; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983.

<sup>424</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011, 136.

<sup>425</sup> G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Giappichelli, Torino, 2013, 59.

Occorre verificare, innanzitutto, in quale rapporto si colloca la struttura commissariale con il Ministero dell'ambiente e gli organi tecnici di cui si avvale in via ordinaria.

La disciplina in esame attribuisce l'esercizio di competenze tecniche ordinariamente spettanti all'amministrazione ad una figura organizzativa ad hoc quale il sub-commissario che ad esse dunque si sostituisce, avvalendosi anche della collaborazione di un comitato di esperti. Infatti, si rimette alla struttura commissariale (sub-commissario e comitato di esperti) la valutazione discrezionale sulla misure integrative da adottare mediante il piano ambientale e sanitario, in sostituzione delle competenze che il ministero altrimenti esercita con l'ausilio della Commissione AIA-IPPC e "bypassando" la fase dell'esame contestuale in sede di conferenza di servizi (passaggio che viene però recuperato in sede di autorizzazione dei singoli interventi).

Non si tratta dunque dell'attribuzione ad una nuova figura di poteri diversi rispetto a quelli già esistenti, quanto piuttosto della riallocazione di compiti che è resa necessaria dalla situazione d'emergenza che deve essere gestita in modo da garantire la celerità dell'azione amministrativa. In ogni caso, la riallocazione delle funzioni oltre che temporanea (essendo logicamente subordinata alla durata del commissariamento) è anche parziale, in quanto al Ministero dell'ambiente rimane la competenza a proporre il piano delle misure integrative e ad approvare gli interventi per la sua attuazione; mentre Ispra mantiene la funzione di verifica e controllo del corretto adempimento delle condizioni per l'esercizio dell'attività produttiva.

Da questo punto di vista, il modello di gestione commissariale richiama – anche se con i dovuti distinguo – quello dell'esecuzione in danno in materia di bonifica di siti inquinati, per la parte in cui prevede che a fronte dell'inerzia del soggetto responsabile per la contaminazione la definizione e poi la concreta realizzazione degli interventi sia rimessa all'iniziativa dei pubblici poteri (v. art. 250, d.lgs. n. 152 del 2006).

Inoltre, si può riscontrare che la struttura commissariale intrattiene con la proprietà dell'azienda un rapporto flebile, perché limitato esclusivamente all'informativa sull'andamento dell'attività e alla possibilità da parte del soggetto privato di presentare proprie osservazioni agli strumenti di pianificazione del risanamento e della strategica industriale. Ciò è peraltro coerente con la logica del legislatore, che intende sostituire *in toto* il privato nell'attività di gestione, di fatto estromettendolo.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, il modello di commissariamento disciplinato dal legislatore per affrontare le crisi ambientali e sanitarie riguardanti società che gestiscono "stabilimenti di interesse strategico nazionale" contiene un combinazione di elementi tipici e elementi innovativi che, nella loro interazione reciproca, danno luogo ad formula nuova per l'intervento del pubblico potere nell'amministrazione della complessità propria delle situazioni di emergenza ambientale.

11.2 *L'integrazione dell'AIA con il Piano ambientale/sanitario (nonché con il piano industriale): d.P.C.M. 14 marzo 2014; TAR Lazio, Roma, sez. I, n.10180/2015; TAR Puglia, Lecce, I, n. 198/2016*

Il piano ambientale, predisposto dal comitato di esperti, è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 Marzo 2014<sup>426</sup>.

Dall'analisi della stessa struttura del piano – che, in disparte le disposizioni generali iniziali, è articolato in tre parti – se ne comprendono la *ratio* e gli obiettivi che consistono nell'integrazione e nell'adeguamento alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute delle condizioni di esercizio dell'attività industriale<sup>427</sup>.

Nelle prime due parti dell'allegato, vengono rimodulate le tempistiche previste per l'esecuzione delle prescrizioni inserite nell'AIA, precisando quali sono state già ottemperate (la Parte I riguarda la prima AIA rilasciata il 4 agosto 2011, mentre la Parte II attiene all'AIA riesaminata del 26 ottobre 2012).

Nella terza parte, si prevedono invece nuove misure, gli studi di fattibilità per l'esecuzione di determinati interventi che dovranno essere adottate nella prospettiva di garantire l'adeguamento dell'attività produttiva alle previsioni della normativa vigente (interventi non direttamente contemplate nell'autorizzazione integrata ambientale)<sup>428</sup>.

Nel decreto del Presidente del Consiglio, di approvazione del piano ambientale e sanitario, veniva rivolto l'invito al commissario straordinario di prevedere, nella redazione del piano di conformazione dell'attività industriale, l'abbandono dell'utilizzo di alcune categorie di materiali (il riferimento è al coke), modificando così il metodo produttivo in senso meno inquinante; ma il piano industriale non è stato redatto in forma definitiva né dunque approvato.

Nella vigenza del regime di commissariamento straordinario si è arrivato allo stadio dell'elaborazione di una bozza del piano, la cui stesura definitiva è stata rimessa *ex lege* al nuovo soggetto che risulterà acquirente dei compendi aziendali all'esito della procedura di amministrazione straordinaria alla quale Ilva è stata sottoposta per effetto del successivo d.l. n. 1 del 2015.

---

<sup>426</sup> D.P.C.M. 14 marzo 2014 recante «Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89»

<sup>427</sup> La natura "integrativa" del Piano ambientale e sanitario è stata riconosciuta anche dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato che nel giudizio relativo all'impugnativa delle prescrizioni relative all'attività di messa in sicurezza e bonifica delle aree di proprietà Ilva all'interno del Sin di Taranto ha riconosciuto che tale strumento «contiene tutte le prescrizioni ambientali per la caratterizzazione, la messa in sicurezza e il ripristino ambientale, stabilendo, in aderenza ai sopravvenuti interventi legislativi, un regime dell'assetto dei variegati interessi in gioco, sostitutivo di quello sotteso alle misure impugnate in primo grado, e che, con le conferenze di servizi tenutesi successivamente alla sentenza di primo grado (in data 18 dicembre 2013 e 9 luglio 2014), le prescrizioni originarie sono state sostituite dall'approvazione del progetto definitivo di messa in sicurezza di emergenza, presentato da Ilva, e del piano di caratterizzazione integrativo» (v. Cons. St., VI, 11 gennaio 2016, n. 41).

<sup>428</sup> Nello specifico si tratta della regolazione degli aspetti relativi: alla gestione delle acque; al sistema di gestione ambientale; agli interventi relativi alla tematica acustica; all'attività di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Il bilanciamento delineato dal legislatore, quando ha ritenuto di commissariare l'Ilva, si è rivelato "instabile", proprio per lo stretto rapporto di interdipendenza tra la pianificazione degli interventi ambientali e il loro inserimento nella strategia economica dell'impresa.

*11.2.1 La sentenza del TAR Lazio, Roma, sez. I, n.10180/2015 sul ricorso della Società Riva Fire che contesta la legittimità del piano ambientale e sanitario*

Ai fini della nostra indagine occorre dar conto della contestazione in sede giurisdizionale dell'equilibrio tra valori costituzionali definito dal legislatore mediante la scelta di commissariare la Società e di utilizzare lo strumento del piano ambientale e sanitario a completamento della disciplina per l'esercizio dell'attività industriale.

L'analisi della sentenza con cui il Tar del Lazio<sup>429</sup> ha definito il ricorso presentato dalla società Riva Fire consente, infatti, di mettere in evidenza le modalità con le quali il giudice amministrativo esercita il proprio sindacato sulle operazioni di bilanciamento effettuate da parte del legislatore e, in particolare, su come venga utilizzato il precedente della Corte costituzionale sulla legittimità del decreto legge n. 207 del 2012.

In qualità di socio maggioritario della società Ilva sottoposta a commissariamento straordinario, la Riva Fire aveva impugnato il decreto del presidente del Consiglio dei Ministri<sup>430</sup> con cui era stato approvato il piano delle misure delle azioni per la tutela ambientale e sanitaria, contestando, da un lato, profili di illegittimità di quanto previsto all'interno del piano stesso e, dall'altro, profili di illegittimità costituzionale della normativa primaria (il d.l. n. 61 del 2013 che disciplina la procedura commissariale) di cui il piano rappresentava applicazione concreta.

Per quanto riguarda il primo gruppo di censure occorre mettere in rilievo quella relativa (a) alla latitudine delle prescrizioni impartibili con lo strumento del piano, e quella relativa (b) all'imposizione dell'applicazione anticipata delle conclusioni sulle BAT per la produzione di ferro e acciaio.

In primo luogo, si rivela d'interesse come il giudice amministrativo ha risposto alla contestazione che il piano avrebbe illegittimamente contenuto prescrizioni volte a definire e vincolare le scelte di politica industriale dell'impresa Ilva potendo intervenire esclusivamente – ad avviso della ricorrente – sulla modulazione dei tempi per l'attuazione dell'aia. Nel disattendere la posizione espressa dal ricorrente, il giudice ha confermato che il piano ha natura integrativa rispetto alla regolazione mediante l'autorizzazione integrata ambientale; la decisione riconosce dunque a tale strumento una funzione di complemento della tutela, anche per quegli aspetti che non siano

---

<sup>429</sup> Cfr. la sentenza Tar Lazio, Roma, I, 23 luglio 2015, 10180

<sup>430</sup> L'impugnativa era estesa anche ai decreti ministeriali di nomina del commissario straordinario e dei due sub commissari che si sono alternati.

espressamente contenuti all'interno della disciplina sull'AIA, ma che esigenze di integrazione e economicità procedimenti richiedono che siano ad essa collegate<sup>431</sup>.

In secondo luogo, assume rilevanza la valutazione della legittimità della prescrizione con cui l'amministrazione aveva richiesto alla società Ilva di anticipare al 2014 (anziché attendere il termine del 2016) le migliori tecnologie disponibili elaborate per il settore della produzione dell'acciaio.

Il giudice amministrativo, chiamato a valutare la sussistenza dei presupposti per giustificare un regime più restrittivo, ha riscontrato in senso positivo la tenuta del bilanciamento tra l'iniziativa economica privata e le finalità pubblicistiche di tutela ambientale e sanitaria: la constatazione della notoria gravità della situazione degli impianti siderurgici, a cui ha contribuito anche il ritardo nell'attuazione della disciplina europea sull'autorizzazione integrata, consentono infatti al giudicante di ritenere proporzionale la misura adottata (in quanto idonea, necessaria e adeguata rispetto al contesto fattuale a cui è riferita).

Il sindacato sul bilanciamento si risolve, dunque, nella verifica che la prescrizione impartita dall'amministrazione non presenti indici sintomatici di eccesso di potere sotto il profilo dell'illogicità manifesta, ma soprattutto si risolve in una valutazione positiva della scelta effettuata in relazione ad una situazione di grave criticità ambientale.

Per quanto riguarda invece il gruppo di censure con cui è stata sollevata la questione dell'illegittimità costituzionale della normativa recata dal d.l. n. 61 del 2013, occorre rilevare come il Tar abbia sottolineato la continuità esistente tra la normazione d'urgenza utilizzata dal legislatore nel 2012 e quella utilizzata per disporre il commissariamento dell'Ilva: entrambe dirette a risolvere le criticità causate dall'esercizio dell'impianto industriale.

La sostanziale coincidenza tra le ragioni poste dal legislatore alla base dei due distinti atti normativi giustifica il richiamo al precedente della Corte costituzionale (sentenza n. 85 del 2013) come quadro ermeneutico di riferimento per la risoluzione delle questioni di legittimità che sono state sollevate<sup>432</sup>.

Escluse le questioni di costituzionalità delle quali la sentenza del Tar non riconoscere la rilevanza, occorre prendere in considerazione le altre che hanno

---

<sup>431</sup> In relazione al contenuto, il Tar rileva che il "*Piano ambientale [è] per nulla limitato a rimodulare i tempi di attuazione dell'a.i.a. Il richiamo poi alle "prescrizioni di legge" (oltre che a quelle dell'a.i.a.) porta ad escludere che l'ambito del Piano sia circoscritto a quello assegnato dall'a.i.a.*" (così Tar Lazio, Roma, I, 23 luglio 2015, 10180).

<sup>432</sup> Le coordinate entro le quali si muove il giudizio del Tar sono rappresentate: dalla valutazione della temporaneità delle misure che sono state adottate (temporaneità intesa come condizione di legittimità della legislazione speciale) come causa di giustificazione per l'adozione di un peculiare regime giuridico (si tratta di una caratteristica propria per delle situazioni di emergenza); dalla ragionevolezza nel l'impiego della modello di legge provvedimento in ragione del fatto che non si permettono le garanzie di tutela degli interessati in quanto l'atto d'urgenza del governo è comunque sottoposto al controllo del parlamento in sede di conversione da un lato si consente comunque agli interessati di contestarne il contenuto per quanto non in sede di giudizio amministrativo ma davanti alla corte costituzionale dall'altro (in ogni caso nel nostro ordinamento non sussiste o una riserva di amministrazione nel senso che amministrare è un'attività che può essere svolta anche dal legislatore comunque in coerenza con il principio di eguaglianza).



riguardato il tema centrale della legittimità del commissariamento perché non sarebbe in grado di garantire un ragionevole e proporzionale bilanciamento delle esigenze di tutela dell'ambiente protezione della salute con la libertà di iniziativa economica e il diritto di proprietà.

In relazione a questo profilo la posizione espressa dal giudice amministrativo è decisamente chiara, nel senso di escludere la sussistenza di alcuna lesione dei valori costituzionali correlati all'iniziativa economica in ragione della considerazione per cui il sacrificio di tali valori non soltanto è in astratto consentito dallo stesso articolo 41 Cost. (quando si consente di subordinare l'esercizio dell'attività privata a finalità di utilità sociale), ma perché è anche ragionevole considerare l'esigenza prioritaria di garantire l'ambiente e la salute a cui è preordinato il regime commissariale ed in particolare l'attuazione del piano ambientale.

Viene quindi giudicato corretto il bilanciamento effettuato dal legislatore. Ciò anche con riferimento agli specifici poteri riconosciuti al subcommissario per le attività di risanamento; in quanto si tratta comunque di poteri la cui esistenza trova una giustificazione, da un lato, nella gravità della compromissione ambientale e, dall'altro, nella temporaneità della compressione degli altri valori costituzionali che determinano (o possono determinare).

Altrettanto ragionevole viene infine considerato anche lo speciale regime di responsabilità a cui soggiace la figura organizzativa del subcommissario, nella misura in cui la specialità è funzionale alla attuazione di un prioritario obiettivo di interesse pubblicistico quale quello della concreta esecuzione del piano di misure ambientali.

Nella pronuncia del Tar si avverte una profonda consonanza con l'impostazione della Corte costituzionale, alla quale infatti il giudice amministrativo fa espresso rinvio richiamando letteralmente e ampiamente i passaggi fondamentali delle motivazioni.

Ci si potrebbe però domandare se la valutazione sulla ragionevolezza del bilanciamento possa essere incrinata dalla circostanza che la temporaneità della compressione (con l'esautoramento degli organi di amministrazione della impresa) dell'iniziativa economica privata non si è confermata tale nei fatti: la sottrazione al privato del governo della propria impresa infatti avrebbe dovuto essere esclusivamente funzionale all'attuazione delle misure necessarie a risolvere nell'immediato la crisi ambientale e sanitaria, ma si è poi invece rivelato definitivo come dimostra il fatto che dal commissariamento speciale si è passati all'amministrazione straordinaria finalizzata alla cessione a terzi dell'azienda.

*11.2.2 La sentenza del TAR Lecce n. 198 del 2016 sul coordinamento della regolazione amministrativa attraverso l'AIA con quelle definita in sede di piano ambientale e sanitario.*

La sentenza<sup>433</sup>, con cui il Tar Lecce – su ricorso questa volta dell'Ilva S.p.A. – ha valutato la legittimità della diffida, con sospensione dell'attività di gestione del

---

<sup>433</sup> Cfr. Tar Puglia, Lecce, I, 11 gennaio 2016, n.198.

cumolo di scoria non deferrizzata, adottata dal Ministero dell'ambiente in data 2 luglio 2015<sup>434</sup>, si rivela interessante perché consente di affrontare almeno due tematiche: da un lato, il rapporto tra le prescrizioni contenute all'interno dell'autorizzazione integrata ambientale e quanto invece disciplinato dal piano ambientale e sanitario (ovvero consente di verificare in che termini il piano ambientale possa intervenire sulle condizioni per l'esercizio dell'attività industriale definite in sede di AIA), e, dall'altro, le modalità di esercizio del potere sanzionatorio da parte del Ministero dell'ambiente all'esito della attività di accertamento e controllo da parte di Ispra sull'ottemperanza al quadro regolatorio vigente per lo stabilimento Ilva.

Si tratta di aspetti particolarmente significativi perché la loro analisi consente di valutare l'operatività in concreto del bilanciamento effettuato dal legislatore in sede di commissariamento dell'impresa Ilva: la modulazione sul piano temporale degli adempimenti alle prescrizioni aia da parte del piano ambientale e sanitario rappresenta infatti uno degli strumenti con cui si è tentato di garantire l'obiettivo prioritario del risanamento mantenendo (per quanto possibile) inalterato l'equilibrio dei livelli di produzione.

Tanto l'esame degli atti amministrativi che hanno dato luogo al contenzioso davanti al Tar, quanto la stessa attività giurisdizionale della magistratura amministrativa<sup>435</sup> consentono, ai fini dell'oggetto della presente ricerca, un'illustrazione ulteriore del *modus operandi* dei due poteri dello Stato coinvolti.

Il presupposto di fatto della vicenda dedotta in sede processuale non presenta elementi di complessità, perché si tratta essenzialmente della richiesta da parte dell'amministrazione ministeriale di sospendere l'attività di gestione del cumulo di scoria non realizzata presso l'impianto IRF in quanto ritenuta non autorizzata, con la contestuale diffida ad effettuare il deposito delle scorie solo in aree dello stabilimento dotate dei necessari presidi ambientali. L'azione sanzionatoria del Ministero si basa su verifiche tecniche effettuate da parte di Ispra, nell'esercizio dell'attività di controllo programmata, sul mancato rispetto delle prescrizioni che regolano l'attività dello stabilimento.

---

<sup>434</sup> La Società Ilva ha contestato il provvedimento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali, prot. DVA-2015-0017246 del 2 luglio 2015, recante “ID 90/333: AIA stabilimento siderurgico ILVA s.p.a. di Taranto - DVA-DEC-2011-450 del 4.8.2011, DVA-DEC-2012-547 del 26.10.2012 e DPCM 14.3.2014 - diffida ai sensi dell'art. 29-decies, comma 9, del d. lgs. 152/06 e s.m.i. per inosservanza delle prescrizioni autorizzative di cui alla nota dell'ISPRA prot. n. 26472 del 17.6.2015 - prima diffida per i punti 2 e 3 (punto 2: attività R10 scorie CER 100202 e punto 3: gestione acque di dilavamento deposito preliminare area 66) e seconda diffida per il punto 1: gestione scoria non deferrizzata in area IRF”; nonché la stessa nota dell'ISPRA prot. DVA-0015996 del 17 giugno 2015.

<sup>435</sup> Il contenzioso ha conosciuto le tre fasi del processo di primo grado: la fase inaudita altera parte posto che il ricorrente ha chiesto la concessione di misure monografiche presidenziali (Tar Puglia, Lecce, I, decreto 23 luglio 2015, n. 358); la fase cautelare in cui è stata esaminata la richiesta di sospensione degli effetti dell'atto impugnato è soprattutto con riferimento al profilo del *periculum* (Tar Puglia, Lecce, I, ordinanza cautelare 11 settembre 2015, n.448); nella fase di merito in cui il giudice ha valutato la fondatezza delle censure dedotte (Tar Puglia, Lecce, I, sentenza 11 gennaio 2016, n.198).

L'oggetto della contestazione si riferisce dunque ad una specifica prescrizione, contenuta all'interno del l'autorizzazione integrata ambientale, nella quale vengono precisate sia le modalità di esecuzione sia la relativa tempistica per la sua concreta attuazione. La stessa prescrizione è stata però successivamente modificata sotto il profilo della tempistica di attuazione da parte del piano ambientale e sanitario. La società Ilva contesta l'utilizzo da parte dell'amministrazione di poteri che la disciplina in materia di AIA espressamente prevede (v. art. 29 decies d.lgs. n. 152/2006), ma che sarebbe da ritenere improprio perché avvenuto senza tener conto che la regolazione dell'attività industriale era stata modificata ed integrata dalla strumento di piano a cui il legislatore ha espressamente riconosciuto una forza cogente prevalente, in quanto preordinato al fine di mantenere stabile l'equilibrio tra valori costituzionali definito con il d.l. n. 207/2012.

L'illegittimità della determinazione assunta dall'amministrazione consisterebbe pertanto nella mancata considerazione che l'ottemperanza o meno alla prescrizione andava verificata esclusivamente con riferimento alla scadenza temporale indicata nel piano nè il rispetto di un diverso termine poteva essere richiesto, tenuto conto dell'assenza della dimostrazione di sopravvenute esigenze di tutela ambientale e sanitaria che rendessero indifferibile l'esecuzione degli interventi.

Anche sulla scorta della precedente pronuncia del Tar del Lazio sull'impugnativa del decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, che aveva approvato il piano ambientale e sanitario, il giudice amministrativo condivide la prospettazione della società Ilva, mettendo in rilievo come nelle intenzioni del legislatore vi sia stata la volontà di dare prevalenza al contenuto prescrittivo (relativo alla scansione temporale degli adempimenti) della piano rispetto all'AIA. E ciò sulla base comunque di una valutazione di ragionevolezza del bilanciamento che in tal modo si ottiene, posto che il differimento temporale degli interventi – la cui mancata esecuzione è stata contestata dall'amministrazione – è limitata nel tempo e comunque giustificata dalla rilevanza strategica dello stabilimento.

Il Tar dunque ritiene idoneo, adeguato e necessario il posticipare l'esecuzione della prescrizione, anche sulla base di una valutazione in fatto relativamente al potenziale *periculum* determinato da tale rinvio: in sede di motivazione, infatti il giudice ha messo in evidenza come non vi fosse un pregiudizio immediato alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute, in quanto comunque le acque meteoriche risultavano gestite da Ilva mediante auto spurghi e successivamente smaltite da società esterne<sup>436</sup>.

Nella comparazione degli interessi, dunque, non vi era ragione di anticipare l'esecuzione della prescrizione relativa all'impermeabilizzazione delle aree di stoccaggio dei materiali in questione prima del termine stabilito nel piano.

Le ragioni dell'annullamento da parte del giudice amministrativo della determinazione, con cui l'amministrazione ministeriale aveva richiesto la sospensione dell'attività di gestione delle scorie non deferrizzate, consentono di valutare in concreto

---

<sup>436</sup> Cfr. Tar Puglia, Lecce, I, ordinanza cautelare, 11 settembre 2015, n.448.

le conseguenze della progressiva stratificazione degli interventi normativi diretti a regolamentare la situazione di crisi dello stabilimento Ilva che ha portato al consolidamento di un corpus di disciplina non sempre omogeneo e coordinato.

La mancanza nell'attività del legislatore (per quanto dettata dall'urgenza) di una strategia complessiva di intervento che anticipi anziché segua gli eventi si è infatti tradotta, nella stratificazione degli strumenti specifici di disciplina dell'esercizio dell'attività industriale; stratificazione, però, che non contempla forme chiare di coordinamento tra gli istituti utilizzati, al fine di bilanciare gli interessi costituzionali in rilievo nella vicenda: il rapporto tra l'autorizzazione integrata ambientale e il piano ambientale e sanitario, infatti, è stato oggetto di più specificazioni successive, rese opportune da una prima formulazione in termini ambigui (è stato necessario precisare ad esempio che il piano modifica le prescrizioni dell'AIA per quanto attiene alla l'aspetto temporale per la loro esecuzione potendo comunque prevedere interventi ulteriori per il rispetto delle altre normative ambientali e sanitarie vigenti; così come è stato da precisare che l'approvazione del piano stesso conclude la fase di revisione dell'AIA).

Tutto ciò si è chiaramente riflesso sul piano della efficacia dell'azione amministrativa a tutela di valori costituzionalmente rilevanti in quanto l'imposizione di un ordine di sospensione ha portato ad esiti non coerenti con il bilanciamento effettuato da parte del legislatore per il tramite dello strumento di pianificazione integrativa degli interventi; esiti che hanno reso inevitabile il coinvolgimento nella questione del giudice amministrativo, al quale è spettato il compito di chiarire i termini in cui si relazionano l'autorizzazione integrata ambientale e il piano che la integra e modifica, quando si versi nell'ipotesi del commissariamento straordinario di imprese che gestiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale.

*11.3 L'estensione della disciplina per l'Amministrazione straordinaria delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali anche alle imprese che gestiscono uno stabilimento di interesse strategico nazionale (il d.l. n. 1/2015)*

L'attività di decretazione d'urgenza da parte del legislatore statale prosegue con l'estensione della disciplina per l'amministrazione straordinaria prevista per le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali anche al gruppo Ilva in quanto gestisce uno stabilimento di interesse strategico nazionale. L'assoggettamento alla procedura di amministrazione straordinaria si giustifica con la crisi finanziaria in cui è incorsa l'Ilva che diventa particolarmente grave verso la fine del 2014. Tanto grave che lo stesso commissario straordinario, vista la situazione economica, patrimoniale e finanziaria, in data 30 novembre 2014 decide di presentare ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza avendo perplessità sulla prospettiva un recupero, nel breve periodo, tale da

consentire alla società Ilva sia l'assorbimento del deficit sia l'acquisizione delle risorse necessarie all'attuazione degli interventi previsti nel piano ambientale<sup>437</sup>.

La decisione da parte del commissario di accedere alla procedura di amministrazione straordinaria era stata preceduta, comunque, da un tentativo di ricapitalizzare la società in modo da consentire la prosecuzione dell'attività dello stabilimento industriale di Taranto mediante l'ottenimento di un "prestito ponte" da istituti bancari (l'ammontare complessivo della linea di credito attivata era pari a 500 milioni di euro)<sup>438</sup>.

La situazione in cui si inserisce l'intervento del legislatore è dunque particolarmente critica perché vede la concreta possibilità che lo stato di progressivo dissesto economico e finanziario determini l'impossibilità della impresa Ilva di perseguire gli obiettivi di risanamento definiti in sede amministrativa (autorizzazione integrata riesaminata e piano di misure aggiuntive di tutela ambientale e sanitaria).

Di qui la nuova operazione di bilanciamento da parte del potere legislativo che giudica ragionevole modificare la disciplina per l'amministrazione straordinaria delle imprese in crisi, al fine di adattarla al caso specifico delle imprese che gestiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale in modo da mantenere così la continuità produttiva indispensabile per il risanamento ambientale e sanitario.

L'equilibrio degli interessi costituzionali in rilievo non può più essere garantito soltanto mediante la sostituzione degli organi di amministrazione dell'impresa con una struttura commissariale, ma deve essere presidiato anche attraverso l'ammissione a una procedura che consenta la gestione dello stato di insolvenza mediante un programma di ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa diretto ad assicurare la continuazione delle attività industriali.

In relazione a quest'ultima fase della vicenda in ordine cronologico, occorre svolgere l'attività di analisi seguendo due direttrici: in primo luogo, si tratta di verificare le modalità con le quali il legislatore ha inteso adattare la disciplina esistente in materia di amministrazione straordinaria alle ipotesi di stabilimenti di interesse strategico; e, in secondo luogo, si tratta di esaminare il particolare regime "straordinario" definito per la gestione della crisi finanziaria dell'Ilva.

---

<sup>437</sup> Come è riportato, infatti, nel programma dei Commissari straordinari del gruppo Ilva redatto ai sensi dell'articolo quattro, comma due, decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347 del 29 dicembre 2015, i presupposti per l'insolvenza del Ilva e dunque la necessità di accedere alla procedura di amministrazione straordinaria erano rappresentati dalle seguenti circostanze: «a) il capitale circolante risultava negativo per €/mln 866, evidenziando quindi una grave situazione di squilibrio finanziario; la posizione finanziaria netta era negativa per €/mln 1.583; in conseguenza delle rilevanti perdite di periodo, il patrimonio netto contabile ammontava a €/mln 472, in riduzione di €/mln 512 rispetto al 31 dicembre 2013; il reddito operativo risultava negativo per €/mln 430 e si registrava una perdita netta di periodo pari a €/mln 513». (v. pag. 51 della relazione illustrativa del programma dei commissari, disponibile all'indirizzo [http://www.gruppoilvaines.it/pdf/ilva/Programma\\_dei\\_commissari\\_Ilva\\_dicembre%202015\\_finale\\_con\\_omissis.pdf](http://www.gruppoilvaines.it/pdf/ilva/Programma_dei_commissari_Ilva_dicembre%202015_finale_con_omissis.pdf)).

<sup>438</sup> Su quest'aspetto v. le osservazioni di F. GIAMPIETRO, *Ilva 2014 tra decreti-legge e crisi finanziaria*, in *Ambiente&sviluppo*, 2014, 10, 677-681

### 11.3.1 *L'amministrazione straordinaria delle imprese che gestiscono uno stabilimento di interesse strategico: nuovo modello o semplice variante per il bilanciamento?*

La domanda a cui si può provare a dare una risposta attiene al fatto che l'estensione della procedura di amministrazione straordinaria anche alla categoria di imprese che effettua la gestione di stabilimenti industriali aventi rilievo strategico nazionale determini l'addivenire all'esistenza di un nuovo modello di tale tipologia di amministrazione oppure se rappresenti soltanto una variazione su di un tema già esistente.

In altri termini, si tratta di verificare se l'esigenza di garantire la continuità del funzionamento produttivo degli stabilimenti strategici richiede – in ragione delle loro caratteristiche intrinseche – una semplice operazione di *maquillage* oppure una trasformazione più profonda della normativa.

In questa prospettiva, occorre innanzitutto valutare, in concreto, se e quali elementi innovativi introduce il d.l. n. 1 del 2015 nel regime dell'amministrazione straordinaria.

Per comprendere la portata delle modifiche la cui introduzione è stata causata dalla vicenda dell'Ilva si deve però premettere che nel nostro ordinamento, all'entrata in vigore del decreto legge in esame, esistevano due modelli di amministrazione straordinaria: quello di cui al d.lgs. n. 270 del 1999 e l'altro di cui al d.l. n. 347 del 2003.

Entrambi i modelli procedura hanno in comune la stessa finalità che consiste nella predisposizione dei mezzi giuridici per consentire la conservazione dell'attività d'impresa resa opportuna dalla necessità di garantire tutela ad una pluralità di interessi pubblici e privati anche di livello costituzionale.

La procedura di amministrazione straordinaria è, infatti, procedura concorsuale che l'ordinamento delinea proprio con riferimento a situazioni in cui la ristrutturazione e la continuità dell'impresa diventa indispensabile rimedio alle conseguenze negative (in relazione al mantenimento dei livelli di occupazione; al settore produttivo; alla tutela dei consumatori e degli utenti), che altrimenti si verificherebbero a causa della rilevanza economica nazionale di un fallimento con liquidazione del patrimonio.

L'amministrazione straordinaria – in alternativa al fallimento – rappresenta uno strumento per consentire alle imprese commerciali insolventi di grandi dimensioni la prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali anche al fine di conservare nell'interesse generale il loro patrimonio produttivo<sup>439</sup>.

---

<sup>439</sup> E infatti in dottrina si è sottolineato la natura di strumento per il bilanciamento di interessi in quanto «l'amministrazione straordinaria è diretta a tutelare anche interessi diversi da quelli puramente patrimoniali dei creditori, ossia gli interessi connessi all'attività d'impresa: tutela del lavoro, conservazione degli apparati produttivi o della stessa attività» (in questi termini, P. DE LISE, *L'amministrazione straordinaria delle imprese in crisi*, pubblicato il 29 gennaio 2011 in *giustizia-amministrativa.it*). Sull'azione dei pubblici poteri in caso di imprese in situazione di crisi, v. N. LOMBARDINI, *Crisi dell'impresa e intervento pubblico*, Giuffrè, Milano, 1985.

La prima procedura prevista per le grandi imprese in stato di insolvenza è stata introdotta con il 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 L. 30 luglio 1998, n. 274”*), in parziale riforma (rinnovamento) del precedente modello di regolazione della crisi d’impresa definito nel Dl 30 gennaio 1999 n. 26 (cosiddetta legge Prodi)<sup>440</sup>.

La seconda procedura ha avuto la propria origine nella situazione di dissesto della società Parmalat a cui il legislatore ha tentato di dare soluzione con il decreto legge 23 dicembre 2003 n. 347 recante *“misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza”*.

Con tale decreto si è riconosciuta la possibilità per determinate categorie di imprese di rilevanti dimensioni e con indebitamento particolarmente elevato (c.d. *“imprese grandissime”*) di attivare una speciale procedura di amministrazione straordinaria più rapida e snella in alternativa a quella ordinaria. Tale procedura ha un’origine segnatamente *“case sensitive”*: la disciplina che la regola si è formata, infatti, in modo incrementale, sulla base delle esigenze di bilanciamento dei valori emerse in relazione a singole situazioni di dissesto economico finanziario di imprese di grandi dimensioni. Se il momento genetico si deve rinvenire nel caso Parmalat, anche le successive modifiche sono l’esito di singoli casi specifici che hanno riguardo crisi finanziarie di altre società, come recentemente quello dell’Alitalia<sup>441</sup> (e ancor prima di Volare Airlines). In seguito al caso della *“compagnia di bandiera”* si è appunto avuto l’inserimento nel *corpus* normativo di una terza ipotesi di attivazione della procedura con riferimento alle *«società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali anche tramite la cessione di complessi di beni e contratti sulla base di un programma di prosecuzione dell’esercizio dell’impresa di durata non superiore ad un anno («programma di cessione dei complessi di beni e contratti»)»*, con l’inserimento della possibilità di implementare anche un *“programma di cessione”* dei complessi aziendali<sup>442</sup>.

---

<sup>440</sup> In tema, v. G. OPPO, *Diritti e interessi nella nuova disciplina dell’insolvenza delle “grandi imprese”*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, II, 519; V. COLESANTI, *Amministrazione e giurisdizione nella nuova disciplina dell’amministrazione straordinaria*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, 23.

<sup>441</sup> Sul caso Alitalia si può rinviare a: G. LO CASCIO, *Insolvenza Alitalia: nuova versione dell’amministrazione straordinaria*, in *Fallimento*, 2008, 1113 ss.; M. FABIANI, L. STANGHELLINI, *La legge Marzano con le ali, ovvero della volatilità dell’amministrazione straordinaria*, in *Corriere giur.*, 2008, 1337; S. SPUNTARELLI, *Poteri pubblici e costituzione dell’economia nel “singolare” caso Alitalia*, in *Foro Amm. – Tar*, 2009, 1444; M. LIBERTINI, *I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del «decreto Alitalia»* (Nota a Corte cost., 22 luglio 2010, n. 270, Soc. Eurofly), in *Giur. costit.*, 2010, 3296 ss.

<sup>442</sup> In relazione all’amministrazione straordinaria disciplinata dal d.l. n. 347 del 2003 si possono segnalare: G. ALESSI, *L’amministrazione straordinaria accelerata (legge Parmalat)*, in *Dir. Fall.*, 2004, I, 18; S. BONFANTI, *La procedura di ristrutturazione industriale delle imprese insolventi di rilevanti dimensioni (legge “Marzano”)*, in *Fallimento*, 2004, 362; A. CASTAGNOLA, R. SACCHI (a cura di), *La legge Marzano*, Giappichelli, Torino, 2006; A. CASTIELLO D’ANTONIO, *Amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi (misure urgenti) [voce nuova-2008]*, in *Encicl. giur.*, Roma, vol. XVII; U. APICE, S. MANCINELLI, *Il fallimento e gli altri procedimenti di composizione della crisi*, Giappichelli, Torino, 2013; L. GUGLIELMUCCI, *Diritto fallimentare*, Giappichelli, Torino, 2014.

Il modello di amministrazione straordinaria di cui al d.l. n. 347 del 2003 presenta degli elementi differenziali in relazione non soltanto ai presupposti e alle condizioni per la sua attivazione (che sono diversi sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo), ma anche alla fase dell'avvio della procedura.

In particolare, l'apertura della procedura concorsuale dimostra uno spiccato carattere di specialità perché si articola soltanto in una fase suddivisa in due sub-procedimenti: uno dinanzi all'autorità amministrativa (il Ministero dello Sviluppo economico), che ammette immediatamente l'impresa alla procedura, e l'altro dinanzi all'autorità giudiziaria, che dichiara lo stato di insolvenza. Davanti agli organi amministrativi e agli organi giurisdizionali la procedura si svolge in parallelo così semplificando in modo incisivo il procedimento rispetto alla ripartizione in una fase iniziale e in una fase intermedia che invece connota la procedura dell'amministrazione straordinaria "comune" (nella quale le due fasi non sono in contemporanea ma si svolgono una dopo l'altra però sempre dinanzi all'autorità giudiziaria)<sup>443</sup>.

Posta la rilevanza degli interessi alla cui tutela è preordinata che richiede scelte di spessore politico, inoltre, nell'ambito della procedura di cui al d.l. n. 347 del 2003 si prevede un ruolo più centrale del Presidente del Consiglio dei Ministri al quale viene attribuito il potere di ammissione immediata alla procedura del soggetto richiedente (anche senza attendere il formarsi dell'inerzia del Ministero dello sviluppo economico). L'ammissione avviene per decreto presidenziale con il quale il vertice dell'esecutivo può esercitare un potere conformativo dell'attività dell'amministrazione straordinaria prescrivendo il compimento degli atti che ritenga necessari al perseguimento degli obiettivi di tutela a cui la procedura concorsuale viene preordinata (v. art. 2, comma 2, d.l. n. 347 del 2003).

Nonostante l'esistenza di profili di differenziazione la dottrina osserva che «*la nuova amministrazione straordinaria [quella del 2003] si collochi all'interno del quadro normativo delineato da quel d.lgs. [n. 270/1999] e che quindi, costituisca non una procedura totalmente nuova e diversa ma solo una variante della procedura introdotta nel 1999*». In questa prospettiva, si può pertanto fare riferimento a un tipo di amministrazione "comune" e ad uno "speciale"<sup>444</sup>.

Descritto il quadro normativo all'entrata in vigore del decreto legge n.1 del 2015, occorre esaminare in che modo tale provvedimento di decretazione d'urgenza vada a incidere sui modelli di amministrazione straordinaria preesistenti.

In primo luogo, il legislatore inserisce il proprio intervento nella stessa dimensione logica di quelli con cui in precedenza era intervenuto sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (ovvero inseguire il singolo caso per dare ad esso "copertura" legislativa).

---

<sup>443</sup> Sul punto, in particolare, v. A. NIGRO, D. VATTERMOLI, *Diritto delle crisi delle imprese – Le procedure concorsuali*, Bologna, Il Mulino, 2014, 518 ss.

<sup>444</sup> Cfr. A. NIGRO, D. VATTERMOLI, *Diritto delle crisi delle imprese – Le procedure concorsuali*, Bologna, Il Mulino, 2014, 517.



Il legislatore non costruisce un *corpus* normativo *ad hoc* per l'Ilva, (come aveva invece fatto con riferimento al regolamento dei presupposti per la continuazione dell'attività sulla base dell'autorizzazione integrata ambientale riesaminata e al commissariamento).

Le nuove disposizioni – contenute nel decreto legge del 2015 – operano infatti un “rafforzamento” della disciplina preesistente mediante l'innesto di elementi nuovi, ma non del tutto innovativi, che hanno contenuto e caratteristiche definite del modello dell'amministrazione straordinaria dalla “specialità” dello stesso caso Ilva.

Le principali modifiche al previgente regime dell'amministrazione straordinaria c.d. “speciale” che è opportuno esaminare si possono individuare nelle seguenti:

a) vengono inserite, all'interno del novero dei soggetti assoggettabili ad amministrazione straordinaria, anche le imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale ai sensi del d.l. n. 207 del 2012 (v. art. 1, comma 1, d.l. n. 1/2015 che integra l'art. 2, comma 2, d.l. n. 347/2003);

b) la rilevanza pubblicistica dell'attività delle imprese che gestiscono un servizio pubblico essenziale o un stabilimento industriale d'interesse strategico nazionale giustifica la previsione che impone al commissario straordinario (soprattutto con riferimento a quest'ultima è disposta la modifica) quando seleziona l'affittuario o l'acquirente dell'impresa la verifica che tale soggetto sia in grado di garantire la continuità nell'erogazione del servizio, da un lato, e nella produzione e mantenimento di adeguati livelli occupazionali, nell'altro. In relazione alle ipotesi degli stabilimenti strategici, si precisa ulteriormente che la verifica deve anche riguardare l'idoneità del soggetto a garantire una esecuzione rapida ed efficiente degli interventi (la condizione viene declinata in termini generali, ma ci si riferisce, in prima battuta, a quelli ambientali e sanitari) in funzione di assicurare il rispetto della previsioni di legge (v. art. 1, comma 4, d.l. n. 1/2015 che sostituisce l'art. 4, comma 4 quater, d.l. n. 347/2003);

c) siccome la tenuta dell'equilibrio tra i valori costituzionali (iniziativa economica, mantenimento dei livelli occupazionali, ambiente, salute) nel caso Ilva è collegata con la continuità produttiva, in quanto condizione per il risanamento ambientale, nella disciplina dell'amministrazione straordinaria si inserisce *ex novo* l'obbligo, per il potenziale acquirente, di presentare, insieme all'offerta, un piano industriale/finanziario. Ciò al fine di poter verificare preventivamente l'idoneità del progetto a raggiungere le finalità e gli obiettivi di tutela a cui è preordinata la disciplina in materia di stabilimenti strategici (v. art. 1, comma 4, d.l. n. 1/2015 che sostituisce l'art. 4, comma 4 quater, d.l. n. 347/2003).

La mancata introduzione di un terzo modello di amministrazione straordinaria si spiega dunque con la natura del d.l. n. 347 del 2003, quale “raccoglitore” di strumenti giuridici ritagliati sulle esigenze che progressivamente la dinamica economica manifesta<sup>445</sup>.

---

<sup>445</sup> A. GIORDANO, *L'amministrazione straordinaria “speciale” e “le” amministrazioni straordinarie dopo il d.l. n. 1/2015. Principio di uguaglianza e ragioni della differenza nella regolazione della crisi delle imprese di rilevanti dimensioni*, in *giust-amm.it*, 3

D'altronde, era evidente l'esistenza di una linea di continuità con l'intervento – previsto per il caso Alitalia – con cui si era inserito una specifica disciplina per le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali. L'elemento di congiunzione tra queste due discipline consiste proprio nel rilevanza pubblicistica connessa alla esigenza di garantire la continuità delle imprese; continuità che nel caso degli stabilimenti di interesse strategico nazionale è funzionale al perseguimento di obiettivi di tutela ambientale e sanitaria attraverso l'esecuzione di attività che perciò vengono qualificate come di “pubblica utilità”. Pertanto la scelta del legislatore è quella di operare il bilanciamento degli interessi costituzionali rilevanti riferiti al caso dell'Ilva mediante un rafforzamento della disciplina preesistente che viene attuato introducendo alcune modifiche all'impianto preesistente. Sotto questo profilo, non siamo quindi davanti ad una tecnica normativa diversa da quelle già impiegate.

*11.3.2 Gli effetti dell'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria sul regime dell'Ilva: il legislatore dispone la cessione dei compendi aziendali (d.l. n. 191 del 2015)*

Contestualmente all'operazione di adattamento della disciplina generale dell'amministrazione straordinaria, in funzione di renderla estendibile anche alle ipotesi di imprese che gestiscono stabilimenti strategici, il legislatore definisce anche (nella logica ormai abituale di combinare parte generale ed astratta e parte provvedimento di carattere concreto) alcuni profili di specificità riferiti alla società Ilva. Ciò risponde chiaramente alla esigenza di coordinare il regime commissariale cui è stata in precedenza sottoposta tale società con il nuovo regime di amministrazione straordinaria soprattutto sotto il profilo della definizione del regime giuridico degli organi competenti a portare avanti le attività di risanamento ambientale e sanitario.

Da questo angolo visuale, si comprende la ragione per cui il legislatore prevede sostanzialmente un trapianto degli elementi che avevano caratterizzato la disciplina del regime di commissariamento straordinario (di cui al decreto legge 61 del 2013), in modo da preservare quegli strumenti giuridici che il legislatore aveva definito nei precedenti interventi normativi per mantenere inalterato l'equilibrio tra valori costituzionali<sup>446</sup>.

---

<sup>446</sup> Il particolare regime di “sostegno” predisposto per l'Ilva è attualmente oggetto di un'indagine da parte della Commissione europea per verificare se rispetta la normativa europea in materia di aiuti di Stato. L'iniziativa veniva intrapresa per effetto delle denunce di altri Stati europei che lamentavano l'illegittimità delle misure adottate dallo Stato italiano (misure che – come rilevato – riguardano tanto l'aspetto della responsabilità per la gestione dell'impresa quanto le modalità del suo finanziamento) perché si risolverebbero in un sostegno finanziario pubblico diretto a mantenere “a galla” l'impresa, quando la continuità produttiva – per le dimensioni dello stabilimento – potrebbe comportare distorsioni sulla concorrenza nel settore siderurgico europeo (la sovraccapacità produttiva nel contesto UE per il 2015 è stata, infatti, calcolata nel 10-15% della capacità totale). La possibilità di un intervento pubblico a sostegno della ristrutturazione delle imprese siderurgiche è stata, infatti, significativamente ridotta dalla decisione n. 2496/96/CECA della Commissione del 18 dicembre 1996, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia. (sul punto, v. Comunicato stampa della Commissione europea, *Aiuti di stato: al via indagine approfondita della Commissione sul sostegno italiano alle acciaierie Ilva di Taranto*, Bruxelles, 20 gennaio 2016, IP/16/115).

La sensazione che si ricava esaminando il testo dell'art. 2 del decreto-legge n.1 del 2015, infatti, è quella di una riproduzione e un adattamento (“sic et simpliciter”) di quanto contenuto nel decreto legge del 2013 che aveva commissariato la società.

La “continuità” tra la gestione commissariale e l'amministrazione straordinaria emerge sotto diversi profili a partire da quello per cui il commissario dell'amministrazione straordinaria subentra nei poteri attribuiti per l'esecuzione del piano ambientale e sanitario e le azioni di bonifica previsto dal DPCM 14 marzo 2014<sup>447</sup>.

In particolare, si può fare riferimento ai seguenti elementi:

*a1)* l'estensione del particolare regime di esclusione delle responsabilità penale e amministrativa previsto per il commissariamento straordinario anche al commissario per l'amministrazione straordinaria che non potrà dunque essere chiamato a rispondere per le condotte esecutive del piano ambientale e sanitario (ciò sulla base di un giudizio di bilanciamento fatto dal legislatore tra l'esigenza di perseguire i reati e sanzionare illeciti amministrativi, da un lato, e garantire la celerità dell'efficacia dell'azione di risanamento, dall'altro, il cui equilibrio si regge sulla constatazione che gli interventi previsti nel piano sono conformi – e dunque non possono essere anche fonte di responsabilità - alle migliori tecniche regole di precauzione e prevenzione in materia ambientale, di tutela di salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza del lavoro.

*b1)* la decisione di delegare l'attività di programmazione industriale e finanziaria al potenziale acquirente dell'azienda rende superflua la previsione – che pertanto viene eliminata – dell'obbligo in capo al commissario per l'amministrazione straordinaria di redigere e sottoporre all'approvazione dal ministero dello sviluppo economico un piano di conformazione dell'attività industriale;

*c1)* la possibilità, riconosciuta al commissario straordinario di chiedere il trasferimento delle somme oggetto di sequestri in procedimenti penali anche non attinenti a reati in materia ambientale, viene ripresa e specificata laddove si consente, in sede di amministrazione straordinaria, l'utilizzo delle somme sequestrate per l'emissione di obbligazioni (v. art. 3, commi 1 e 1 bis);

*d)* si prevede la possibilità per l'organo commissariale dell'Ilva di contrarre finanziamenti assistiti da parte dello Stato fino ad un massimo di 400 mil/€ (v. art. 3, comma 1-ter);

*e)* per bilanciare gli effetti dovuti all'assoggettamento alla procedura di amministrazione straordinaria, che rendano più “laborioso” il soddisfacimento delle pretese creditizie, si prevedono misure di agevolazione finanziaria per alcune categorie di imprese creditrici dell'Ilva (v. art. 2, commi 8-bis e 8-ter);

*f)* per esigenze di celerità, nell'attivazione della procedura, si consente che a presentare l'istanza di ammissione sia lo stesso commissario straordinario ai sensi del d.l. n. 61 del 2013, che potrà anche acquisire il ruolo di amministratore nella nuova fase.

---

<sup>447</sup> In questo senso è chiaro il disposto dell'art. 2, comma 9, d.l. n.1/2015 per la parte in cui specifica che i riferimenti al commissario e al subcommissario, nonché al commissariamento (ai sensi del d.l. n. 61 del 2013) sono da intendersi adesso riferiti al commissario straordinario e alla procedura di amministrazione straordinaria (di cui al d.l. n. 347 del 2003).

La Società Ilva è stata sottoposta alla procedura di amministrazione straordinaria con d.m. del Ministro dello sviluppo economico del 21 gennaio 2015 mentre la sentenza del Tribunale di Milano, II Sezione civile-fallimentare, del 28-30 gennaio 2015, ne ha dichiarato lo stato di insolvenza<sup>448</sup>.

Infine, con il d.l. n. 191 del 2015, il legislatore ha ritenuto che l'equilibrio tra le contrapposte esigenze di tutela sottese alla vicenda Ilva possa essere perseguito e mantenuto soltanto attraverso una definitiva discontinuità con la precedente gestione privata<sup>449</sup>. A tale fine viene disposta un'accelerazione delle procedure di alienazione del complesso aziendale, indicando ai commissari straordinari non soltanto la finalità della procedura concorsuale (la cessione invece che la ristrutturazione), ma anche uno stringente termine per concludere la trattativa con i potenziali acquirenti (30 giugno 2016). I commissari straordinari (dott. Piero Gnudi, avv. Corrado Carrubba, prof. Enrico Laghi) hanno pertanto pubblicato un "Invito a manifestare interesse" in data 5 gennaio 2016.

Ci si potrebbe chiedere se, nel bilanciamento delle contrapposte esigenze di tutela, fosse davvero indispensabile esautorare completamente i proprietari dello stabilimento procedendo all'esproprio di fatto delle imprese di loro proprietà al di fuori del rispetto dell'*iter* definito dal relativo procedimento. Infatti, l'iniziale presupposto alla base della decisione di commissariare l'azienda era quello di garantire attraverso una figura organizzativa "neutrale" l'attuazione delle misure di "ambientalizzazione" degli impianti; mentre, da ultimo, si è arrivati ad escludere totalmente il gestore privato non soltanto dalla gestione ma anche dalla stessa proprietà del complesso aziendale (che verrà ceduto alle condizioni concordate dal collegio degli amministratori straordinari) secondo modalità che lasciano qualche perplessità in ordine alla loro legittimità.

Perplessità che si pongono in relazione al fatto che ritardi nelle attività di risanamento sono stati comunque registrati anche nell'ambito della gestione commissariale (tanto che il termine per l'adempimento del quadro prescrittivo è stato più volte ridefinito e differito) e che un'ulteriore modulazione della tempistica pare essere stata riconosciuta al nuovo proprietario (che dunque potrebbe – esercitando tale facoltà – posticipare ancora il completamento degli interventi).

---

<sup>448</sup> Con decreti del Ministero dello Sviluppo Economico in data 20 febbraio 2015 e 17 marzo 2015 sono state ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria e successivamente dichiarate insolventi con sentenze del Tribunale di Milano ai sensi dell'articolo 4 del D.L. 347/2003 anche le seguenti società facenti parte del gruppo societario (il gruppo Ilva risulta composto da 27 soggetti giuridici): (i) Ilva Servizi Marittimi S.p.A.; (ii) Ilvaform S.p.A.; (iii) Innse Cilindri S.r.l.; (iv) Sanac S.p.A.; (v) Taranto Energia S.r.l.; (vi) Socova S.a.s.; (vii) Tillet S.a.s.

<sup>449</sup> Peraltro, la scelta di alienare il complesso aziendale dell'Ilva è stata condivisa anche dalla Commissaria europea responsabile della politica della concorrenza, secondo la quale *"La migliore garanzia di un futuro sostenibile per la produzione siderurgica nel Tarantino è la cessione delle attività dell'ILVA a un acquirente che le metta in conformità con le norme ambientali e le sfrutti a scopi produttivi. La decisione odierna chiarisce inoltre all'Italia che può sostenere il risanamento della grave situazione ambientale nel sito di Taranto, purché la spesa sostenuta sia poi rimborsata dall'inquinatore"* (v. Comunicato stampa della Commissione europea, *Aiuti di stato: al via indagine approfondita della Commissione sul sostegno italiano alle acciaierie Ilva di Taranto*, Bruxelles, 20 gennaio 2016, IP/16/115).

## **12. Il bilanciamento delle esigenze della sicurezza sul lavoro con la prosecuzione dell'attività industriale: il sequestro senza facoltà d'uso dell'Altoforno n. 2 e il nuovo rinvio alla Corte costituzionale**

Dopo due anni, la Corte costituzionale è stata nuovamente investita da parte della magistratura tarantina della valutazione della legittimità costituzionale di un decreto legge con cui il Governo ha inteso consentire la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento Ilva di Taranto in relazione all'iniziativa dell'autorità giudiziaria che ne aveva sottoposto a sequestro uno specifico impianto.

L'incidente mortale occorso ad un lavoratore dello Stabilimento nel corso delle attività di verifica del funzionamento dell'Altoforno n.2 ha determinato il nuovo intervento della magistratura che ha ritenuto opportuno, nell'ambito delle indagini preliminari per la definizione della responsabilità per l'accaduto, disporre il sequestro preventivo dell'impianto interessato senza facoltà d'uso e con spegnimento dello stesso, considerando sussistente il pericolo del ripetersi di eventi analoghi con la potenziale compressione della tutela della sicurezza e della salubrità dell'ambiente lavorativo<sup>450</sup>.

Gli effetti negativi sull'attività dello Stabilimento Ilva conseguente all'interruzione dell'attività dell'Altoforno n.2 hanno richiesto un nuovo intervento da parte dell'esecutivo che, con il d.l. 4 luglio 2015 n. 92<sup>451</sup>, ha autorizzato di fatto la prosecuzione dell'esercizio dell'impianto (in quanto di interesse strategico nazionale) sottoponendola al rispetto di specifiche prescrizioni (tra le quali la presentazione entro un termine decadenziale di un piano di adeguamento delle misure di sicurezza).

In risposta alla richiesta dei legali della Società Ilva di restituzione del bene sequestrato agli usi ordinari in applicazione della nuova normativa, il GIP di Taranto ha ritenuto invece opportuno sollevare questione di legittimità costituzionale del decreto legge, sospendendo così il giudizio sulla istanza fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Le iniziative assunte sia dalla magistratura tarantina che dal Governo dimostrano come sia ancora in atto un cortocircuito nel rapporto tra poteri dello Stato a cui corrisponde la progressiva perdita di una chiara definizione delle linee di confine tra le funzioni esercitate dal legislatore, dall'amministrazione e dalla giurisdizione.

---

<sup>450</sup> Il sequestro preventivo dell'Altoforno n.2 dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto è stato disposto dall'Autorità giudiziaria tarantina con riferimento ai reati di concorso in "Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro" (v. art. 437 cod.pen.) e cooperazione in omicidio colposo.

<sup>451</sup> D.L. 4 luglio 2015, n. 92 recante *Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*, Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 luglio 2015, n. 153. Il decreto legge è stato lasciato decadere mentre l'originario articolo 3 (*Misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario*) è stato inserito tal quale (v. art. 21-octies) nella legge 6 agosto 2015, n. 132 di Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante *Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria*, Pubblicata nella Gazz. Uff. 20 agosto 2015, n. 192, S.O.

Assistiamo infatti, da un lato, ad interventi della magistratura che sono diretti ad esercitare poteri di prevenzione (come quelle inerenti la sicurezza delle attività lavorative) che dovrebbero invece rientrare nelle competenze delle amministrazioni preposte alla tutela dei beni giuridici interessati, e, dall'altro, a successivi interventi del potere esecutivo (mediante lo strumento del decreto legge) e del legislatore (mediante la conversione in legge) che sono invece diretti a ribadire la centralità della funzione di indirizzo politico nella determinazione del punto di equilibrio tra istanze contrapposte di tutela di diritti/valori tutti di rilevanza costituzionale.

L'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del Giudice per le indagini preliminari di Taranto giustifica l'ammissibilità e fondatezza della questione di legittimità del decreto legge n. 92 del 2015 in quanto l'assetto dei valori definito con tale normativa non corrisponderebbe ai requisiti che la stessa Corte nella sentenza n. 85 del 2013 ha ritenuto indispensabili perché il punto di equilibrio scelto dal legislatore sia giudicato ragionevole. La divergenza tra le discipline dei due decreti legge si rivela però soltanto apparente avendo gli strumenti di decretazione d'urgenza la stessa struttura e le stesse finalità.

#### *12.1. Inquadramento della vicenda: dall'incidente sul lavoro alla rimessione della questione di legittimità del decreto legge n. 92 del 2015 fino al provvedimento di dissequestro*

La vicenda che ha avuto origine con l'incidente che ha sfortunatamente determinato la morte di un operaio dell'Ilva si rivela ancora una volta sintomatica di una situazione in cui le funzioni assegnate ad organi costituzionali diversi nel loro esercizio concreto manifestano la tendenza a sovrapporsi, dando così luogo a possibili conflitti di attribuzione.

Una breve descrizione di quanto accaduto a partire dall'inizio del mese di giugno 2015 ad oggi consente di inquadrare i termini in cui si è declinato il dialogo tra poteri dello Stato.

Il decesso (avvenuto l'8 giugno 2015) di un operaio addetto al rilevamento della temperatura nel c.d. "pozzino ghisa" dell'Altoforno n.2 a causa di un grave infortunio sul lavoro ha determinato l'apertura di un'indagine penale da parte della Procura della Repubblica di Taranto per violazione della normativa in materia di sicurezza perché l'azienda Ilva avrebbe omesso di installare dispositivi idonei a prevenire gli incidenti.

A giudizio del PM, le prime risultanze istruttorie avrebbero rivelato l'inadeguatezza del sistema di protezione installato dalla Società rispetto alla esigenza di garantire la sicurezza e l'incolumità dei lavoratori che svolgono attività all'interno dell'Altoforno n.2.

Con decreto del 18 giugno 2015, il magistrato inquirente riteneva pertanto opportuno disporre, in via di assoluta urgenza (e dunque senza attendere la pronuncia del giudice per le indagini preliminari), il sequestro senza facoltà d'uso dell'impianto in funzione della necessità di evitare il ripetersi di incidenti analoghi a quello che aveva

causato la morte dell'operaio. Di lì a poco, in data 29 giugno 2015, il sequestro veniva convalidato dal GIP di Taranto che, non ritenendo ancora sufficienti le misure aggiuntive adottate dalla Società a seguito dell'incidente, confermava la sussistenza della ragioni di tutela della incolumità dei lavoratori che avevano giustificato non soltanto la sottrazione dell'impianto alla disponibilità di Ilva ma anche la richiesta di interruzione del suo funzionamento. In altri termini, l'autorità giudiziaria valutava come presupposto necessario per il dissequestro l'avvenuta esecuzione di interventi idonei ad adeguare l'impianto alle migliori tecnologie in materia di sicurezza antinfortunistica.

L'entità delle conseguenze in termini di ricadute economiche derivanti dall'impossibilità di utilizzare l'Altoforno n.2 da parte della Società Ilva<sup>452</sup>, ha giustificato un intervento da parte del Governo che definiva le condizioni normative al ricorrere delle quali l'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale (si tratta dunque di disciplina che ha carattere generale anche se l'occasione per la sua adozione deriva da un caso specifico) può proseguire anche se è intervenuto un provvedimento di sequestro preventivo da parte dell'Autorità giudiziaria<sup>453</sup>. La continuazione dell'attività viene subordinata all'obbligo della predisposizione, entro 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, di un piano con misure aggiuntive che siano in grado di garantire la sicurezza sul luogo di lavoro che dovrà essere sottoposto alle autorità istituzionalmente preposte alla vigilanza e al controllo in materia di sicurezza (Asl, Inail e Vigili del Fuoco). L'avvenuta predisposizione del piano dovrà essere comunicata all'Autorità giudiziaria interessata. In ogni caso, la sottoposizione a un regime speciale è condizionata ad limite temporale in quanto l'attività non potrà proseguire una volta decorsi 12 mesi dall'adozione del sequestro.

La logica che presiede alla formulazione del nuovo decreto legge si manifesta coerente con quella a cui si era ispirato il precedente intervento che aveva riguardato il sequestro senza facoltà d'uso dell'intera area a caldo e dei prodotti finiti semilavorati.

Lo stesso legislatore ha rimarcato i profili di analogia tra le due normative manifestando in tal modo l'intenzione di estendere il "giudicato di legittimità costituzionale" contenuto nella sentenza n. 85 del 2013 anche al nuovo decreto legge.

In entrambi i casi la decretazione d'urgenza ha costituito una risposta all'esigenza di effettuare un bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti (salvaguardia dell'occupazione, salute e ambiente salubre, sicurezza sul luogo del lavoro) che consentisse all'impresa di non interrompere la propria attività a condizione comunque di rispettare specifiche prescrizioni nelle forme e nei modi stabiliti dalla

---

<sup>452</sup> Come riportato infatti nella «*Relazione dei Commissari straordinari al 31 luglio 2015*» (disponibile all'indirizzo web [http://www.gruppoilva.com/items/535/allegati/1/Rel\\_Comm\\_al\\_31\\_luglio.pdf](http://www.gruppoilva.com/items/535/allegati/1/Rel_Comm_al_31_luglio.pdf)) «*Nel periodo di riferimento è regolarmente proseguita la gestione dell'ordinaria attività d'impresa. Sotto il profilo industriale si rappresenta che il livello della produzione è stato inferiore del 35% rispetto alla media del medesimo periodo del 2014. Le motivazioni di questa riduzione sono legate a due fenomeni: il primo è stato lo spegnimento dell'altoforno 5 (cd.AFO5), così come da prescrizione AIA; il secondo fenomeno è stato il sequestro dell'AFO2 a seguito del tragico incidente mortale accaduto l'8 giugno u.s.*»

<sup>453</sup> Il decreto legge utilizza la diversa tipologia di sequestro preventivo che è stata in precedenza delineata con il d.l. n. 207 del 2012.

relativa normativa di settore (da un lato quella sull'Autorizzazione integrata ambientale, dall'altro quella relativa alla sicurezza sui luoghi di lavoro).

L'intervento del Governo che aveva differito di 12 mesi gli effetti del sequestro preventivo dell'Altoforno n.2<sup>454</sup> è stato però contestato nella sua legittimità costituzionale da parte del GIP di Taranto, in sede di esame della richiesta da parte dei legali della Società Ilva di fare applicazione dell'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015.

Con ordinanza del 14 luglio 2015, infatti, il GIP ha ritenuto di dover sospendere il procedimento di valutazione dell'istanza rimettendo gli atti alla Corte costituzionale perché si pronunciasse sulla legittimità dell'art. 3 cit. in relazione agli artt. 2, 3, 4, 32 co. 1, 35 co.1, 41 co. 2 e 112 Cost.

Successivamente all'iniziativa del GIP, che ha investito della questione la Corte costituzionale, la Società Ilva, tuttavia, presentava una nuova istanza all'autorità giudiziaria con la quale richiedeva la revoca del sequestro subordinata all'imposizioni di prescrizioni relative alle integrazioni necessarie agli interventi da eseguire individuati nel piano delle misure aggiuntive già predisposto<sup>455</sup>.

A valle dell'esame della documentazione progettuale presentata da Ilva effettuato dagli organi tecnici delegati dal PM (Spesal, custode giudiziario e Consulente tecnico del PM), la Procura della Repubblica di Taranto, ritenuta improrogabile la necessità di garantire l'adeguamento dei dispositivi di sicurezza dell'impianto, disponeva la restituzione di quanto in precedenza sequestrato subordinando l'operatività e l'efficacia del dissequestro all'adempimento di una serie di prescrizioni secondo un definito cronoprogramma (una prima tranche da adempiere entro il 31 ottobre 2015, una seconda entro il successivo 30 novembre 2015). Per l'ipotesi di inottemperanza, veniva prevista la permanenza del vincolo cautelare sul bene.

Da un primo angolo visuale, sembra dunque che, con il provvedimento di dissequestro del 7 settembre 2015, la Procura della Repubblica abbia scelto di utilizzare lo strumento offerto dall'art. 85 delle disposizioni di attuazione del cod. proc. pen., in modo da conseguire l'obiettivo del ripristino della piena sicurezza per i lavoratori assicurando al tempo stesso che l'attività produttiva non subisca interruzioni.

## *12.2. Una dissonanza soltanto apparente: la questione di illegittimità costituzionale del d.l. n. 4 luglio 2015 n. 92*

L'ordinanza di rimessione basa la propria argomentazione sulla presunta diversità tra il primo decreto legge del 2012 e il successivo del luglio 2015 che non consentirebbe di ritenere applicabile a quest'ultimo la patente di legittimità costituzionale data dalla pronuncia della Corte n. 85 del 2013.

---

<sup>454</sup> Il decreto legge non determina affatto la caducazione del provvedimento di sequestro preventivo che riprenderà a produrre effetto alla scadenza del termine assegnato per l'adeguamento degli impianti laddove ciò non si verifichi. Ciò porta ad escludere che vi sia stata un'ingerenza diretta da parte dell'esecutivo nell'esercizio delle prerogative della funzione giurisdizionale.

<sup>455</sup> L'istanza veniva presentata dai legali di Ilva in data 23 luglio 2015 corredata della documentazione tecnica per illustrare il programma degli interventi.



Nonostante l'espreso richiamo al precedente da parte del Governo nel testo del nuovo decreto, il remittente non valuta corretta l'instaurazione di un parallelismo con lo schema dell'intervento legislativo giudicato legittimo dalla Corte costituzionale. Infatti, il d.l. n. 92/2015 non riprodurrebbe la combinazione tra norma di legge e provvedimento amministrativo, che aveva invece consentito al giudice delle leggi di ritenere non irragionevole il punto di equilibrio, in ordine alla accettabilità e alla gestione del rischio ambientale, definito mediante il procedimento di riesame dell'AIA.

Come sostenuto dalla stessa Corte (e adesso anche dal GIP che nel precedente giudizio aveva invece assunto posizioni contrarie), l'autorizzazione integrata ambientale rappresenta uno strumento idoneo a garantire il corretto bilanciamento della tutela del diritto all'ambiente perché il procedimento all'esito del quale viene adottata consente la partecipazione degli interessati in un'ottica di trasparenza delle scelte della pubblica amministrazione, la violazione di quanto stabilito dall'AIA viene sanzionata secondo uno specifico regime e l'atto che definisce l'assetto degli interessi infine può essere oggetto di sindacato davanti al giudice amministrativo.

Ad avviso del GIP, lo stesso apparato di garanzie partecipative e giurisdizionali non si ritroverebbe invece nel d.l. n. 92/2015 dal momento che:

a) la disciplina lavoristica (contenuta in modo particolare nel d.lgs. n. 81 del 2008) conferisce poteri e responsabilità in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro a determinate figure soggettive senza subordinare l'esercizio dell'attività d'impresa ad uno specifico atto autorizzatorio da parte della pubblica amministrazione;

b) vi sarebbe una compressione della funzione giurisdizionale esercitata dall'autorità penale in quanto la norma prevede che l'interessato debba comunicare al GIP soltanto l'avvenuta predisposizione del piano di misure, senza al tempo stesso riconoscere espressamente alla magistratura inquirente la possibilità di fare delle valutazioni di merito sull'adeguatezza del piano (attività di valutazione che sarebbe anche impedita dal fatto che l'interessato ad ottenere il beneficio della prosecuzione dell'attività non ha anche l'obbligo di trasmettere all'Autorità giudiziaria il documento in cui viene descritto il piano) (v. il comma 3, dell'art. 3 cit.).

In altri termini, la disposizione sopracitata ometterebbe di precisare quale valore giuridico assuma la comunicazione del Piano contenente le misure aggiuntive: non è chiaro se si tratta di una mera notizia ai fini dell'adozione delle determinazioni conseguenti in punto di efficacia del sequestro, oppure se è anche finalizzata all'attivazione dei poteri di controllo propri dell'autorità giurisdizionale (nel qual caso ad essa dovrebbe venire allegato l'elaborato tecnico).

In questa seconda prospettiva, nell'ordinanza il giudice remittente lamenta che *«L'art.3 del D.L. n. 92/2015 sembra costruito per non lasciare spazio alcuno alla discrezionalità del GIP nella concessione della sospensione della misura cautelare»;*

c) la continuazione dell'attività essendo collegata alla predisposizione di un piano di misure aggiuntive che viene predisposto dagli stessi soggetti che hanno violato la normativa sulla sicurezza, non contempla forme di partecipazione che garantiscano la possibilità di intervento dei terzi interessati. Inoltre, non sarebbe specificato che le

misure scelte debbano adeguarsi alle più avanzate tecnologie (BATs – Best Available Techniques) in campo di tutela della sicurezza, come invece richiede la normativa in materia di AIA;

d) quando il comma 4 dell'art. 3 stabilisce che il Comando provinciale dei Vigili del fuoco, gli uffici dell'ASL e dell'INAIL (a cui viene trasmesso il piano integrativo) «devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano», non precisa l'attività di monitoraggio consista in un'attività di controllo sull'attuazione del piano o se si intenda anche che sia collegata alla valutazione dell'idoneità dei contenuti dell'atto.

e) infine, non sarebbe stato predisposto alcun apparato sanzionatorio perché l'atto legislativo nulla prescrive sulle conseguenze in caso di inottemperanza.

In breve, la Corte costituzionale viene chiamata a pronunciarsi se risulti o meno fondata l'affermazione, contenuta nell'ordinanza di remissione, secondo cui «è oggi consentito per legge, ossia nell'ordinamento italiano, che un'azienda, se d'interesse strategico nazionale, possa continuare a svolgere la propria attività, anche quando tale esercizio sia suscettibile di aggravare o protrarre le conseguenze di un reato, se non addirittura – come nella specifica ipotesi oggetto di giudizio – costituisca esso stesso reato, e che ciò essa possa fare per un anno, soltanto limitandosi a predisporre e comunicare un piano di interventi ad alcuni enti pubblici, che non possono nemmeno sindacarne contenuti ed attuazione».

In attesa della presa di posizione del giudice di legittimità<sup>456</sup>, ci si deve limitare a svolgere soltanto alcune considerazioni prognostiche sulla fondatezza dell'ordinanza di remissione.

In primo luogo, diversamente da quanto sostiene il GIP di Taranto, pare invece possibile rinvenire un *fil rouge* che collega gli interventi d'urgenza predisposti nel 2012 e nel 2015, al fine di consentire la prosecuzione delle attività produttive dell'Ilva.

In ambedue i decreti legge, infatti, si assiste al tentativo da parte del legislatore di ridefinire il perimetro della linea di demarcazione tra la funzione cautelare propria dell'autorità giudiziaria e la funzione di prevenzione generale che spetta alla pubblica amministrazione<sup>457</sup>.

---

<sup>456</sup> Nell'ipotesi in cui sia effettivamente chiamata a pronunciarsi perché l'adempimento alle prescrizioni disposte con il provvedimento di dissequestro del 7 settembre 2015 potrebbe determinare la sopravvenuta irrilevanza della questione visto che l'impianto verrebbe così restituito alla piena disponibilità della Società Ilva.

<sup>457</sup> v. R. BIN, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, 5 ss.; A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, ivi, 7 ss.; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto Ilva*, ivi, 12 ss.; G. ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam"*, tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati, ivi, 16 ss.; G. ARCONZO, *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, ivi, 28 ss.; D. PULITANÒ, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, ivi, 44 ss.; N. SELVAGGI, *Decreto Ilva e "rimedi penalistici"*, ivi, 379 ss.; F. DI CRISTINA, *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo*, in *Gior. dir. amm.*, 2013, 269 ss.; M. CUNIBERTI, *Il D.L. sull'Ilva, tra conflitti di attribuzione e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Amb. & Svil.*, 2013, 205 ss.

L'*actio finium regundorum*<sup>458</sup> si sviluppa nuovamente mediante l'elaborazione di un nuovo modello di sequestro preventivo *latu sensu* "impeditivo", che si caratterizza per la modifica dei requisiti formali e degli effetti del provvedimento di sequestro disposto ai sensi dell'art. 321 cod. proc. pen.<sup>459</sup>.

La decisione sulla possibilità per l'impresa di utilizzare i beni oggetto di sequestro viene infatti spostata dall'autorità giudiziaria in capo all'esecutivo che non la subordina più al preventivo adempimento delle prescrizioni ma all'inizio dell'esecuzione di quanto richiesto che dovrà essere completata entro uno specifico termine dilatorio (decorso il quale riprendono efficacia gli effetti interdittivi del sequestro). La garanzia del rispetto di un corretto bilanciamento tra diritti costituzionalmente rilevanti viene data dall'applicazione alla fattispecie della specifica disciplina di settore in cui il legislatore ha definito il punto di equilibrio tra gli interessi che si contrappongono. Gli elementi base su cui è costruita la strategia d'intervento da parte del legislatore si rivengono in egual misura sia nel d.l. 207/2012 sia nel d.l. 92 / 2015.

Nel primo caso (d.l. n. 207/2012), infatti, da un lato, la decisione sulla prosecuzione viene rimessa all'autorità amministrativa (il MATTM) e la gestione dello stabilimento viene affidata ai titolari dell'AIA a beneficio dei quali viene disposta la facoltà d'uso dei beni sottoposti a sequestro, e, dall'altro, come strumento di garanzia si utilizza la disciplina in materia di AIA (v. d.lgs. n. 152/2006).

Nell'altro caso (d.l. n. 92/2015), analogamente, l'impresa può continuare l'attività a condizione che le autorità amministrative preposte alla vigilanza e al controllo (ASL, Inail, Vigili del Fuoco) non manifestino contrario avviso, nel rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro<sup>460</sup> (v. d.lgs. n. 81/2008).

Dimostrata l'esistenza di una *ratio* comune ad entrambi gli interventi legislativi, non consente di arrivare a conclusioni diverse la circostanza che il plesso normativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro richiamato nel secondo decreto abbia caratteristiche non coincidenti con quello relativo alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento.

Innanzitutto, occorre partire da una considerazione di ordine sistematico che riguarda la ragionevolezza della scelta di fare riferimento alla normativa specifica per ciascun settore. In ciascuna di esse infatti il legislatore ha predisposto gli strumenti

---

<sup>458</sup> Cfr. V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, n. 3; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giur. cost.* 3/2013, 1505-1511

<sup>459</sup> Cfr. P. TONINI, *Il caso ILVA induce a ripensare le finalità e gli effetti del sequestro preventivo*, cit., pp. 1158-1159.

<sup>460</sup> Per un inquadramento generale si rinvia a: L. FANTINI e A. GIULIANI, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro - Le norme, l'interpretazione e la prassi*, II ed., Giuffrè, Milano, 2014; P. RAUSEL, *Sicurezza sul lavoro - Responsabilità - Illeciti e sanzioni - Norme e procedure - Tabelle di sintesi e dizionario*, Ipsoa, Milano, 2014; T. VITARELLI, *Salute e sicurezza del lavoro*, in *Diritto penale - Parte speciale - vol. I: Tutela penale della persona*, a cura di D. PULITANÒ, parte VI, capitolo II, Giappichelli, Torino, 2014, 513.

giuridici opportuni per effettuare il bilanciamento, ma, considerata la differenza ontologica tra i beni giuridici tutelati dai due plessi normativi (da un lato, il d.lgs. n. 81/2008 riguarda la salute e sicurezza sul lavoro, mentre, dall'altro, il d.lgs. n. 152/2006 la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento), non potranno certamente presentare le stesse caratteristiche.

Sotto un primo profilo, l'esigenza di garantire la partecipazione pubblica quando si tratta di sicurezza sul lavoro non si declina allo stesso modo garantistico che nell'ipotesi in cui si debbano approntare rimedi per una situazione di potenziale inquinamento. E ciò si può spiegare con la diversità della platea di potenziali interessati: l'insieme dei lavoratori di uno stabilimento rispetto ai quali si deve garantire la sicurezza è sicuramente di molti ordini di grandezza inferiore rispetto alla platea dei soggetti che possono subire un pregiudizio di carattere ambientale.

In ogni caso, il d.lgs. n. 81/2008 valorizza l'elemento della partecipazione dei lavoratori prevedendo obblighi di informazione, istruzione e formazione così come il coinvolgimento attivo al processo decisionale (v. in particolare, la Sezione VII *Consultazione e partecipazione dei rappresentati dei lavoratori*). I lavoratori infatti possono indicare (negli stabilimenti superiori a determinate soglie dimensionali l'indicazione diventa obbligatoria) propri delegati per la sicurezza che non soltanto devono essere consultati in relazione alla fase di valutazione dei rischi e di predisposizione di quanto necessario a garantire la tutela dei lavoratori, ma detengono anche un potere di verifica e di impulso perché possono segnalare alle autorità preposte al controllo (e anche ai datori di lavoro), l'inadeguatezza delle misure di prevenzione e protezione dai rischi che sono state adottate chiedendo all'impresa l'adeguamento migliorativo delle misure in essere<sup>461</sup>.

Sotto un secondo profilo, non pare corretto neanche sostenere che nel sistema del d.lgs. n. 81/2008 si registri l'assenza di meccanismi di verifica (in sede amministrativa o in sede giurisdizionale) della idoneità delle misure predisposte per assicurare la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Sul piano dell'organizzazione, il d.lgs. n. 81/2008 delinea uno specifico sistema istituzionale che vede in posizione di vertice il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Interno (per la prevenzione incendi), il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Ambiente (per quanto riguarda le «attività a rischio di incidente rilevante»). L'apparato ministeriale si avvale di organi e uffici periferici (i Servizi di ispezioni del Lavoro, il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco) che cooperano con gli assessorati della sanità delle Regioni e delle Province autonome (dai quali dipendono le Asl e le Arpa)<sup>462</sup>.

---

<sup>461</sup> Sul punto, l'art. 50 d.lgs. n.81/2008 riconosce al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza la funzioni di verifica e controllo del corretto adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

<sup>462</sup> Cfr. E. MOLLAME, *Organizzazione pubblica per la sicurezza – vigilanza e controllo*, in *Manuale Sicurezza*, AA.VV., 2015, Ipsoa, Milano, p. 821 ss.

Nel quadro del riparto delle funzioni, le attività di vigilanza sull'osservanza degli obblighi di legge vengono attribuite, in particolare, all'azienda sanitaria locale competente per territorio e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco per quanto riguarda la prevenzione degli incendi nei luoghi di lavoro.

Gli enti preposti alla vigilanza e controllo hanno poteri di verifica delle congruità delle soluzioni tecniche scelte dalle aziende, di inibizione sulla prosecuzione dell'attività in caso della reiterazione di gravi violazioni della normativa in materia di salute e sicurezza<sup>463</sup>, e possono anche esercitare le funzioni della polizia giudiziaria.

Infine, a presidio dell'ottemperanza alle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 il legislatore delegato ha posto un complesso sistema sanzionatorio che prevede sanzioni penali e amministrative riferite ai singoli ambiti lavorativi<sup>464</sup>.

L'esame (pur necessariamente sommario) della normativa quadro in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro porta a ritenere che il legislatore, con il d.l. 4 luglio 2015, nella sostanza abbia riproposto lo stesso schema che aveva utilizzato per superare il primo contrasto avuto con l'autorità giudiziaria tarantina in relazione al sequestro preventivo dell'area a caldo e dei prodotti semilavorati.

È dunque lecito attendersi che l'analogia strutturale esistente tra le due decretazioni d'urgenza si rifletta sulla questione di legittimità costituzionale sollevata davanti alla Corte, che già ha espresso il proprio orientamento nella sentenza n. 85/2013.

L'utilizzo da parte della magistratura tarantina dello strumento della sospensione del giudizio sull'istanza della Società Ilva, mediante rimessione degli atti alla Corte costituzionale, conferma, comunque, la permanenza del contrasto tra poteri dello Stato in relazione alla individuazione del soggetto istituzionale che deve decidere i tempi e i modi del risanamento ambientale o del ripristino della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Mediante la contestazione che *«L'art.3 del D.L. n. 92/2015 sembra costruito per non lasciare spazio alcuno alla discrezionalità del GIP nella concessione della sospensione della misura cautelare»*, infatti, il GIP rende evidente che l'obiettivo di fondo che persegue resta ancora quello di avere il potere di definire il punto di equilibrio nella tutela di beni costituzionali in rapporto di potenziale conflitto, sovrapponendo, ove necessario, le proprie valutazioni a quelle degli organi tecnici dell'Amministrazione.

La reazione del potere giudiziario in questo caso ha voluto evidentemente produrre la paralisi dell'iniziativa del legislatore, perché sollevando la questione di legittimità costituzionale il GIP ha di fatto costretto la Società ad attivare la procedura della restituzione con imposizione di prescrizioni rientrate nella competenza del PM di cui all'art. 85 disp. att. cod.proc.pen., mentre per il principio di specialità avrebbe dovuto trovare applicazione la disciplina del d.l.

---

<sup>463</sup> Nel caso in cui vengano accertate violazioni in materia d'igiene e sicurezza sul lavoro che non soltanto rivestano il carattere della "gravità" assoluta, ma che vengano altresì "reiterate" da parte del datore di lavoro.

<sup>464</sup> Cfr. A. SCARCELLA, *Il sistema sanzionatorio nel nuovo testo unico della sicurezza*, in *Manuale Sicurezza*, AAVV, 2015, Ipsoa, Milano, p. 747 ss.

Nell'ambito di tale procedura la magistratura ha poi ridefinito i termini temporali per l'adeguamento dell'impianto (3 mesi anziché 12) e utilizzato le proprie prerogative istruttorie (diversamente da quanto previsto dal d.l.) per valutare la congruità del piano di misure aggiuntive rispetto alle esigenze di sicurezza collegate all'utilizzo dell'Altoforno n.2<sup>465</sup>.

Se la sostanziale identità delle fattispecie legislative porta a ritenere che sia possibile escludere l'illegittimità del decreto legge, tuttavia si ha la sensazione che rimangano ancora irrisolti gli interrogativi di fondo sottesi alla più generale problematica del bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e gli altri valori costituzionali: l'inerzia della pubblica amministrazione rispetto agli obblighi di vigilanza e controllo propri della funzione che esercita così come l'inadeguatezza degli interventi della politica rispetto a situazioni complesse possono giustificare un ruolo suppletivo da parte della magistratura?

---

<sup>465</sup> Infatti, l'esame di quanto predisposto dalla Società non è stato svolto dai soggetti indicati dal comma 4 del d.l. n. 92/2015 (Asl e Vigili del Fuoco), ma dallo Spesal, dal commissario giudiziale dello Stabilimento – nominato in sede di sequestro del 2012 – e da un consulente tecnico dello stesso giudice.

## CAPITOLO III

“EQUILIBRI DIFFICILI” DEI VALORI COSTITUZIONALI NELLA TUTELA DELL’AMBIENTE:  
CONCLUSIONI E PROSPETTIVE.

*SOMMARIO: 1. Le prospettive e la responsabilità dei soggetti legittimati ad effettuare il bilanciamento – 1.1 Il Legislatore – 1.2 L’Amministrazione – 1.3 I giudici – 1.4 La Corte costituzionale – 1.5 Il “Codice ad Ilvam”: un modello incompleto di soluzione delle emergenze ambientali degli insediamenti industriali strategici – 1.5.1 Prime linee del modello di regolazione – 1.6 Prospettive di sistema*

### **1. Le prospettive e la responsabilità dei soggetti legittimati ad effettuare il bilanciamento.**

Il caso Ilva costituisce un esempio paradigmatico e un campo di ricerca che permette di individuare i modelli di bilanciamento che è possibile adottare per definire i difficili equilibri tra i diversi valori costituzionali coinvolti nella tutela dell’ambiente.

La vicenda dello stabilimento di Taranto consente di indicare non soltanto gli strumenti che di volta in volta sono stati adottati dai livelli responsabili dell’attuazione delle disciplina giuridica di tutela dell’ambiente, ma anche di individuare le lacune che sia il legislatore, sia l’amministrazione sia i giudici hanno evidenziato tanto nei loro specifici settori di competenza quanto nella difficoltà di essere capaci di coordinare i loro interventi in un sistema efficiente.

Di fronte all’emergenza dettata dalla grave crisi ambientale che è stata causata dalla gestione dell’impianto siderurgico nell’arco di oltre cinquant’anni, il legislatore è stato costretto a ricercare nuovi strumenti in grado di consentire l’attuazione degli interventi indispensabili per riportare a limiti accettabili le contaminazioni e le emissioni, con il tentativo di ottenere tale risultato senza far venir meno l’attività industriale, considerata strategica per l’economia nazionale e per il rilevante impatto occupazionale. Si tratta di soluzioni che permettono di individuare le linee di sviluppo nella ricerca di nuovi modelli sia normativi sia organizzativi, per far fronte alle crisi ambientali connesse alla prosecuzione dell’attività di stabilimenti installati prima della formazione delle norme di tutela ambientale e sanitaria, che hanno attuato i principi costituzionali nel nostro paese<sup>466</sup>.

Dallo svolgimento della vicenda dello stabilimento Ilva e dall’evoluzione storica degli strumenti giuridici utilizzati per consentire il rispetto di quei valori costituzionali<sup>467</sup> si possono trarre alcune valutazioni conclusive sul ruolo del legislatore,

---

<sup>466</sup> Su tali principi ci siamo soffermati nel primo capitolo.

<sup>467</sup> Si tratta di aspetti che abbiamo seguito nel corso del secondo capitolo.

dell'amministrazione e dei giudici, giungendo anche a individuare le prospettive per nuovi strumenti e nuovi principi che questa esperienza storica è in grado di suggerire.

### *1.1 Il Legislatore*

1.1.1 – In primo luogo, è possibile sottolineare la difficoltà con cui la legislazione ambientale si è inserita nel sistema economico e industriale affrontando problemi e situazioni critiche già consolidate in termini estremamente negativi nei decenni precedenti – quando non si era ancora formata una coscienza ambientale capace di imporre metodi e limiti in grado di evitare gli esiti irrazionali e dannosi degli investimenti industriali.

La singolarità delle soluzioni, che è stato e sarà necessario adottare per far fronte a contaminazioni e crisi ambientali “storiche”, è diretta conseguenza delle lacune del sistema di tutela delle risorse ambientali che caratterizzavano la legislazione vigente all'epoca dell'avvio del programma industriale e che sono state colmate soltanto dalla legislazione degli ultimi anni.

I primi strumenti di intervento – del tutto insufficienti come si è potuto constatare – vengono utilizzati a metà degli anni '70 quando per la prima volta l'area della città di Taranto viene inserita nella zona B della applicazione della legge anti smog n. 615 del 1966 e quando la legge Merli sugli scarichi idrici inizia ad avere la sua prima attuazione.

Gli strumenti dettati dalle norme civilistiche e penali iniziano ad essere utilizzati per affermare e garantire il diritto alla salute dei cittadini, nel tentativo di contrastare il superamento dei limiti di tollerabilità delle emissioni (v. art. 844 cod. civ.) e di sanzionare le emissioni dannose e pericolose (con l'applicazione dell'art. 674 cod. pen.). Ma è evidente che tali interventi sono episodici, così come episodici sono i provvedimenti contingibili e urgenti adottati dalle amministrazioni locali (interventi quest'ultimi che vengono emanati solo dopo la privatizzazione dello stabilimento).

Si può facilmente constatare che il bilanciamento tra gli interessi dell'ambiente e della tutela della salute, da un lato, e gli interessi collegabili all'investimento pubblico realizzato con l'insediamento industriale, dall'altro, sia stato del tutto assente.

Nessun controllo e nessuna sanzione si sono avuti nei confronti di una gestione che si ritiene di per sé in grado di assorbire ed attuare i valori ritenuti fondamentali del lavoro e dell'occupazione connessi con l'attività imprenditoriale pubblica.

1.1.2 – Soltanto con l'emergere della consapevolezza delle gravi criticità ambientali e dei rischi riferiti alla salute dei cittadini, si verifica un intervento attivo sia del legislatore che dell'amministrazione, in ciò stimolati anche e soprattutto dagli interventi dei giudici, attivati dai cittadini più direttamente colpiti dalle conseguenze negative dell'insediamento.

Nella prima fase della privatizzazione dell'impresa, e nella vicenda più recente dell'indagine “Ambiente svenduto” che ha dato luogo all'apertura di un processo penale nei confronti dei proprietari privati della Società Ilva, emergono indicazioni preziose per comprendere le modalità con le quali è possibile effettuare il bilanciamento degli



interessi ambientali con gli altri interessi costituzionali. Non si tratta soltanto dell'applicazione nei confronti dello stabilimento Ilva degli istituti e delle discipline che nel frattempo – sulla spinta della normativa europea – il legislatore italiano ha introdotto. Si tratta di verificare le lacune che ciascuno dei poteri in grado di intervenire ha manifestato e di individuare le ulteriori prospettive che possano suggerire strumenti e metodi capaci di portare ad un'attuazione ragionevole e coerente dei principi e dei valori costituzionali in gioco.

1.1.3 – Con riferimento al legislatore e al decisore politico non vi sono dubbi sulla assenza, fino al decreto legge n. 207 del 2012, di una capacità di intervenire adeguatamente e specificamente per superare l'inquinamento e i danni ambientali causati dalla gestione dello stabilimento. Alcuni degli strumenti che il legislatore adotta per dare seguito alle norme europee costituiscono indubbiamente il frutto di valutazioni che hanno tenuto conto, tra le altre, della situazione complessa che caratterizza il polo industriale di Taranto.

In primo luogo, la disciplina delle autorizzazioni ambientali che si sviluppa, con riferimento alle strutture e agli impianti complessi, secondo il principio di integrazione, e giunge a definire la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale ispirata alla individuazione delle condizioni per la gestione degli impianti, utilizzando le migliori tecnologie disponibili a costi sostenibili e imponendo prescrizioni coerenti con le esigenze sito-specifiche e la valutazione della presenza delle relative criticità ambientali. Autorizzazioni caratterizzate da un forte aspetto di "dinamicità" attraverso l'imposizione di monitoraggi degli esiti ambientali derivanti dalla gestione degli impianti e rigorosi meccanismi di riesame delle condizioni fissate nell'autorizzazione iniziale.

In secondo luogo, le norme sul procedimento e sulla semplificazione dirette ad individuare una sede nella quale effettuare un più ampio bilanciamento tra gli interessi ambientali e quelli dell'attività industriale: *a)* accordi di programma; *b)* piani e programmi di risanamento, ai quali si aggiunge l'applicazione, divenuta principio generale di semplificazione, dell'individuazione di una sede di valutazione contestuale degli interessi pubblici, secondo il modello delle conferenze di servizi istruttorie e decisorie.

In terzo luogo, le norme sulle valutazioni ambientali che, con riferimento agli impianti già attivi prima dell'intervento delle direttive comunitarie e della normazione nazionale in proposito, hanno posto l'esigenza di inserire valutazioni più rigorose nell'ambito delle autorizzazioni integrate ambientali (non venendo utilizzate procedure di valutazione postuma di dubbia ammissibilità). In tale ambito, l'evoluzione più recente sviluppa l'esigenza di inserire nelle autorizzazioni ambientali anche la valutazione dei profili sanitari sia come valutazione di incidenza sia come valutazione del danno prodotto dalle attività industriali.

In quarto luogo, la presa d'atto che è necessario individuare aree di crisi ambientale e siti di interesse nazionale, nei quali attivare procedimenti e forme di intervento gestiti a livello del governo centrale, con lo sviluppo, in tale ambito, anche di procedure di dirette a coordinare gli interessi degli imprenditori privati con gli interessi

pubblici (tentativi peraltro embrionali e finora privi di una prassi applicativa significativa).

1.1.4 – Nel contesto degli interventi legislativi assume un particolare rilievo l'esigenza, manifestata dal livello di governo regionale, di intervenire mediante l'introduzione di norme dirette ad integrare e specificare in termini più rigorosi i limiti e gli standard fissati dal legislatore nazionale.

L'intervento della legge regionale risulterebbe non legittimato dall'assetto delle competenze definito dalla riforma dell'art. 117 Cost. del 2001, soprattutto dopo la svolta della giurisprudenza della Corte costituzionale – che ha individuato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema come materia in senso proprio e non come valore costituzionale – riservando la competenza in via del tutto esclusiva al legislatore statale.

Ma l'individuazione delle esigenze di tutela rafforzata in un'area industriale così gravemente compromessa sul piano ambientale portano comunque ad un'adesione sostanziale sia del governo centrale sia del privato proprietario degli impianti al rispetto dei limiti più rigorosi individuati dal legislatore regionale.

Anche con riferimento all'introduzione di una procedura di valutazione del danno sanitario, l'intervento del legislatore regionale stimola l'adozione di un analogo strumento di tutela da parte del legislatore nazionale.

1.1.5 – Se si può constatare che gli strumenti individuati dal legislatore non vanno al di là di quanto suggerito dalla disciplina europea (che il legislatore italiano attua con ritardo e senza un'autonoma strategia), la gravità dei problemi posti dal caso Ilva costringe lo stesso legislatore ad individuare nuovi strumenti di intervento – come nel caso della introduzione di forme di valutazione dell'impatto sanitario – e al tempo stesso di individuare ulteriori e specifici procedimenti diretti a far fronte all'emergenza ambientale e occupazionale creata all'attività dello stabilimento siderurgico: si può fare riferimento agli strumenti straordinari di amministrazione (commissariamento), che individuano un centro di gestione degli interessi ambientali e industriali tendenzialmente svincolato dalle valutazioni espresse dagli enti regionali e locali (nonché dall'ordinario svolgersi delle responsabilità) e attivano forme di programmazione specifica per affrontare le emergenze (piano ambientale e sanitario *ad hoc* e piano industriale correlato).

1.1.6 – Per una prospettiva di sviluppo della tecnica di legislazione è preliminare la constatazione delle lacune che la vicenda Ilva permette di evidenziare.

In primo luogo, l'assenza di una visione strategica e di una individuazione sistematica dei procedimenti da adottare in queste situazioni di emergenza.

Il legislatore deve avere il coraggio e la capacità di individuare una politica ambientale fondata su una scelta adeguata dell'interpretazione dei principi costituzionali e prevenire, anziché inseguire, le emergenze ambientali attraverso una chiara definizione dei principi per la tutela dell'ambiente che sono individuati a livello europeo e che debbono trovare dei punti di equilibrio razionali e proporzionati alla realtà economica industriale italiana. Si tratta, sotto questo profilo, di definire gli obiettivi dello "sviluppo

sostenibile” sulla base di una valutazione strategica che sia l’esito di un dibattito ampio e consapevole e non dettato dalla necessità e dall’urgenza.

In secondo luogo, la necessità di chiarire il livello di governo al quale attribuire la responsabilità per l’attuazione dei programmi e dei piani di risanamento.

La difficoltà deriva dal fatto che l’attribuzione allo Stato di una competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell’ambiente determina l’allocazione dei compiti di gestione delle situazioni di crisi ambientale all’amministrazione centrale che è priva di sedi periferiche operative. L’individuazione di commissari delegati a svolgere tali funzioni diventa quindi una scelta obbligata per garantire il necessario coordinamento e la collaborazione attiva e non conflittuale con le amministrazioni regionali e locali. Su questo piano, la vicenda dell’Ilva dovrebbe suggerire l’individuazione di nuove forme procedurali in grado di consentire un’adeguata istruttoria tecnica, coordinando le attività degli organi di amministrazione attiva con quelle degli organismi tecnici, individuando altresì il livello di governo responsabile dell’attuazione dei programmi e dei piani così definiti.

In terzo luogo, spetta al legislatore definire le modalità di informazione e partecipazione attiva degli enti locali e delle comunità dei cittadini.

Debbono essere individuate procedure in grado di garantire una informazione trasparente e tempestiva e un contraddittorio pubblico, che permetta di definire il bilanciamento tra gli interessi coinvolti mediante decisioni legittimate proprio grazie a tale partecipazione e come tali, almeno potenzialmente, non suscettibili di contestazione in sede giudiziale.

1.1.7 – In buona sostanza, al legislatore spetta l’individuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile e la puntualizzazione delle garanzie procedurali che legittimano le scelte di bilanciamento.

Risulta inevitabile che tali scelte rimangano affidate all’attuazione da parte degli organi di amministrazione e debbano essere successivamente controllate dai giudici.

La legalità nella concreta gestione degli interessi ambientali dipende dalla chiarezza degli obiettivi e dal rigore delle procedure adottate per individuarli.

Scelte legislative che vadano al di là della definizione dei principi e dei criteri con i quali effettuare il bilanciamento rischiano di non far ottenere risultati efficienti rispetto alla concretezza dei problemi tecnici e scientifici che sono posti dalle realtà industriali complesse quali quelle degli stabilimenti strategici che il caso Ilva ha permesso di individuare.

Come ha chiarito la Corte costituzionale, la scelta che nel caso dell’Ilva è stata effettuata – di affidare all’amministrazione, nell’ambito della procedura di riesame dell’autorizzazione integrata ambientale, il compito di precisare in concreto il punto di equilibrio tra la tutela della salute e dell’ambiente per consentire la prosecuzione delle attività industriali garantendo l’occupazione e lo sviluppo economico – è una scelta ragionevole che non esclude l’intervento della giurisdizione, che sarà chiamata a controllare il rispetto della legalità, in modo tanto più efficiente quanto più dovrà e potrà

fare riferimento a criteri certi e razionali di individuazione degli organi e delle procedure idonee a svolgere il corretto bilanciamento degli interessi coinvolti.

## 1.2. *L'Amministrazione.*

1.2.1 – Il ruolo degli organi dell'Amministrazione nella vicenda dello Stabilimento Ilva di Taranto risulta palesemente inadeguato per tutto il periodo nel quale si è trattato di rilasciare le singole autorizzazioni settoriali e nel lungo periodo (almeno fino al 2008) in cui sono stati effettuati senza particolare efficienza i controlli sul rispetto di tali autorizzazioni.

1.2.2 – Il ruolo dell'amministrazione, e in particolare degli organismi tecnici deputati a svolgere le attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni, assume un rilievo centrale con l'attuazione nel nostro ordinamento della direttiva sull'autorizzazione integrata ambientale e con lo sforzo di individuare in tale ambito tutte le prescrizioni indispensabili a rendere compatibile l'attività dell'impianto siderurgico con una situazione ambientale di grave crisi.

L'assenza della possibilità di individuare con chiarezza gli effetti prodotti sull'ambiente dallo sviluppo dell'attività industriale, con riferimento ad uno stabilimento a suo tempo non sottoposto a valutazione di impatto ambientale, costringe l'amministrazione ad individuare con maggior rigore le prescrizioni cui sottoporre il rilascio dell'autorizzazione integrata, con soluzioni che si debbono raccordare con il principio di gradualità nel fissare i tempi di adeguamento degli impianti agli obiettivi di tutela indicati dalla legislazione sopravvenuta, europea e nazionale.

1.2.3 – La difficoltà che l'amministrazione incontra è costituita dalla necessità, da un lato, di fare riferimento alle migliori tecnologie disponibili, e, dall'altro, di dover confrontare tali indicazioni con la sostenibilità economica della loro adozione.

L'amministrazione non può limitarsi ad individuare gli standard e i limiti che l'impianto deve rispettare, ma deve farsi carico anche della concreta possibilità di realizzare contestualmente gli interventi necessari per consentire all'attività imprenditoriale di mantenere le potenzialità di sviluppo economico che ne hanno giustificato l'installazione.

Di qui, la ricerca di soluzioni in grado di affrontare in termini strategici la crisi ambientale e industriale conseguente al lungo periodo in cui lo stabilimento ha prodotto l'impatto sulla situazione ambientale in assenza di qualsiasi adeguata previa valutazione e indicazione di prescrizioni.

Si tratta degli strumenti programmatici correlati con l'individuazione dell'area come area ad elevato rischio di crisi ambientale: la definizione di piani di risanamento, la ricerca di soluzioni consensuali nella forma di protocolli di intesa e accordi di programma. Soluzioni che, da un lato, permettono uno sviluppo coordinato delle azioni da intraprendere e, dall'altro, costituiscono l'assunzione di precise responsabilità sia da parte degli operatori privati sia da parte dei vari organi pubblici competenti.

1.2.4 – In realtà, i programmi di azione concordati finiscono per essere di volta in volta smentiti dai ritardi nella loro attuazione. In altri termini, lo strumento individuato sarebbe adeguatamente flessibile, ma i protagonisti ne smentiscono l'efficienza, costringendo l'amministrazione a effettuare aggiornamenti del programma d'azione che confermano il mancato raggiungimento dei risultati attesi.

Uno dei principali motivi di tale inefficienza è da collegare con la scarsa capacità di individuazione delle soluzioni corrette da parte degli organismi tecnici deputati a svolgere le indispensabili attività istruttorie.

1.2.5 – La completezza delle informazioni e dei dati a disposizione dell'amministrazione non può non costituire il punto di partenza perché la definizione degli equilibri tra valori costituzionali effettuato dall'amministrazione possa diventare autorevole ed efficiente.

Su questo piano la procedura di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale consente soltanto in parte una partecipazione attiva dei cittadini interessati e un risultato efficiente sul piano operativo.

La complessità dei problemi da affrontare suggerisce l'individuazione di percorsi amministrativi più articolati che consentano un adeguamento graduale e tempestivo delle prassi applicative agli obiettivi individuati nei piani e programmi di azione.

L'adozione di procedure *ad hoc*, attraverso la nomina di commissari, permette di superare le difficoltà di un'amministrazione che deve contrattare con il gestore le modalità operative, per giungere ad una definizione diretta e tempestiva delle soluzioni ragionevoli e consapevoli di cui imporre l'adozione.

1.2.6 – Le lacune e le difficoltà si collegano su questo piano all'insufficienza del dialogo e del contraddittorio tecnico che precede il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale. In casi di tale complessità è necessario attivare forme di collaborazione e *iter* procedurali in cui è decisiva l'assunzione di responsabilità da parte degli organismi tecnici, che debbono assumere una autorevolezza e una nuova capacità di fornire un completo supporto conoscitivo per definire in concreto le prescrizioni da imporre al gestore.

1.2.7 – Nel risolvere il conflitto tra i magistrati di Taranto e il legislatore, la Corte costituzionale ha ritenuto ragionevole la soluzione adottata nel d.l. n. 207 del 2012, quando ha riconosciuto corretta la scelta di affidare all'amministrazione in sede di rilascio dell'AIA la definizione del punto di equilibrio tra le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute e quelle della continuità produttiva.

La Corte ha riconosciuto la competenza dell'amministrazione e dei suoi organi tecnici nell'assolvimento di tale funzione, ma il legislatore è dovuto intervenire quasi immediatamente per constatare l'inadeguatezza dello strumento della autorizzazione integrata ambientale se non accompagnato da ulteriori meccanismi di ottenere risultati operativi efficienti.

1.2.8 – Le prospettive per l'amministrazione sono legate alla necessità che possa assumere un ruolo dotato dell'autorevolezza tecnica indispensabile.

Ruolo che può essere recuperato, non tanto con l'affermazione della prevalenza delle indicazioni date dagli organismi tecnici nazionali, ma che deve passare attraverso un dibattito in contraddittorio sul piano scientifico e con una trasparente valutazione, secondo ragionevolezza, delle tecniche disponibili.

L'esercizio dei poteri discrezionali dell'amministrazione, proprio perché diretti a definire – attraverso le operazioni di bilanciamento – i contenuti essenziali della tutela ambientale e dei relativi equilibri, possono essere legittimati da procedimenti in grado di raccogliere il massimo consenso preventivo sulle scelte effettuate.

### 1.3. *I giudici.*

I giudici non possono rinunciare alla necessaria analisi della complessità del sistema giuridico e delle valutazioni tecniche che accompagnano le scelte per la tutela dell'ambiente e debbono quindi porre in essere, anche nel procedimento giurisdizionale, tutte le possibilità per attivare il confronto interdisciplinare che solo può portare ad un corretto equilibrio tra gli interessi in conflitto, nonché ad una motivazione adeguata in grado di legittimare la bontà delle scelte decisionali.

Il caso dello stabilimento industriale di Taranto ha messo in evidenza le lacune che sono strutturalmente connesse agli strumenti di intervento a disposizione del giudice penale.

Se infatti l'inefficienza degli organi amministrativi e l'inerzia del decisore politico costringono il giudice penale ad attivarsi in via "suppletiva", per riportare nei limiti della stessa legalità costituzionale l'equilibrio tra i valori colpiti dai comportamenti illeciti che persegue, la sua azione non può affrontare adeguatamente la complessità dell'intreccio tra i diversi interessi, e tanto meno può giungere a regolare lo sviluppo dei procedimenti, particolarmente articolati, che occorre seguire per ottenere un bilanciamento corretto e ragionevole.

Il giudice penale, nel caso di Taranto, ha usato i propri poteri cautelari, diretti a prevenire la commissione di ulteriori futuri reati, stabilendo – con il sequestro dell'impianto e l'affidamento ai commissari giudiziari di procedere alle attività necessarie a sospenderne l'esercizio – un criterio di bilanciamento semplificato: l'unico a sua disposizione, ma anche l'unico in grado di sovrapporsi in modo diretto alle funzioni che nella stessa direzione deve svolgere l'amministrazione. Rilevata l'insufficienza dell'AIA, la magistratura penale è intervenuta sugli aspetti sanitari e ambientali mediante i propri organi tecnici e sulla base degli esiti di tale istruttoria ha tratto le conseguenze operative per far prevalere, nel bilanciamento, il diritto costituzionale alla salute sul diritto all'impresa e al mantenimento dei livelli occupazionali.

È evidente che non può essere il giudice penale l'organo al quale delegare le operazioni di bilanciamento che – nel campo ambientale – esigono accertamenti di notevole complessità da svolgersi nel contraddittorio tecnico che solo nel procedimento

amministrativo possono raggiungere risultati in grado di tener conto di tutti gli interessi coinvolti.

Il legislatore si è contrapposto alla soluzione individuata dal giudice penale, imponendo – con una soluzione successivamente avallata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale – che la sede nella quale svolgere le necessarie operazioni di bilanciamento fosse quella del procedimento amministrativo, e, in particolare, il procedimento di AIA, completato con una serie di ulteriori strumenti (individuati in modo progressivo nei vari interventi di decretazione d’urgenza) che hanno permesso di sottrarre alla valutazione del giudice penale la decisione sul destino finale dell’attività industriale.

Come ha precisato la Corte costituzionale, ciò non può e non deve significare la sottrazione al giudice penale del potere di effettuare il necessario controllo del rispetto della legalità, ma al tempo stesso il modello che – in modo non certamente lineare – il legislatore ha individuato, per definire il concreto bilanciamento degli interessi contrapposti, dovrebbe rendere non più indispensabile un intervento suppletivo da parte della magistratura, che potrà ritornare alla sua fisiologica funzione di repressione dei reati invece che di regolazione amministrativa delle attività imprenditoriali.

Ovviamente, le vicende connesse al procedimento penale mettono in rilievo il nodo problematico delle modalità con cui devono essere acquisiti, in sede processuale, le valutazioni tecnico scientifiche che sono indispensabili in questo settore.

Gli strumenti a disposizione del giudice per controllare le risultanze delle istruttorie effettuate in sede amministrativa sono adeguate?

Ci si deve, infatti, domandare se debbano essere individuati specifici criteri per selezionare gli strumenti con i quali il giudice può verificare l’attendibilità e la correttezza delle istruttorie svolte nell’ambito del procedimento amministrativo. Ci si deve anche domandare quale sia la legittimazione del giudice a dirimere le posizioni conflittuali – anche sul piano tecnico scientifico – che costituiscono il presupposto indefettibile di un corretto bilanciamento.

Il bilanciamento che può effettuare il giudice penale potrà essere tanto più efficace quanto più potrà (e forse è opportuno dire che dovrà) fare riferimento a dati scientifici e istruttori affidabili e “certificabili”, senza dover attivare un controllo di merito che di per sé rischia di sovrapporre la decisione di bilanciamento del giudice alla decisione che legittimamente il legislatore ha affidato alla pubblica amministrazione.

Un controllo sulla correttezza dell’esercizio di poteri discrezionali della pubblica amministrazione è inevitabile e in linea di massima il sistema lo affida al giudice amministrativo.

Su questo piano è possibile constatare che il giudice speciale dell’amministrazione tende a ricostruire i presupposti e gli esiti del bilanciamento effettuato dall’amministrazione, verificando l’adeguatezza e la congruità (e in buona sostanza la ragionevolezza) delle soluzioni accolte, rispetto agli interessi pubblici che debbono essere perseguiti. Anche in questo caso, il rischio di una valutazione giudiziale che si sovrappone alle valutazioni affidate agli spazi discrezionali dell’amministrazione

e della politica è inevitabile. Ma è altrettanto necessario che un controllo quantomeno *ab esterno* degli esiti dei procedimenti diretti ad effettuare il bilanciamento si possa effettuare.

Gli interventi dei giudici amministrativi che si sono potuti segnalare sull'applicazione degli strumenti individuati dal legislatore per risolvere il caso Ilva, permettono di verificare un allineamento del giudice amministrativo all'orientamento fissato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 85 del 2013.

Ciò sulla base di una valutazione in concreto della ragionevolezza degli strumenti adottati (come il commissariamento degli organi societari e come l'imposizione di piani di risanamento ambientale e industriale elaborati dagli organi commissariali) rispetto alla gravità delle criticità ambientali e sanitarie causate dalla storia dello stabilimento.

Ciò che rileva nell'azione del giudice amministrativo è il difficile equilibrio che deve trovare un giudice della legittimità rispetto alla concreta individuazione e valutazione degli interessi definiti nelle operazioni di bilanciamento sottoposto al suo giudizio.

Ancora una volta si tratta di verificare quali sono i limiti di una possibile supplenza giudiziaria che può sovrapporsi all'esercizio dei poteri di amministrazione attiva.

Per evitare i rischi di una supplenza, sia del giudice penale sia del giudice amministrativo, in grado di interferire con l'esercizio dei poteri amministrativi occorre sviluppare una legislazione che operi in almeno due direzioni: da un lato, chiarire in termini non frammentati e confusi le attribuzioni di competenza agli organi di amministrazione, definendo procedimenti che tengano conto delle peculiarità delle operazioni di bilanciamento che nell'ambito della tutela dell'ambiente e della salute occorre effettuare, e, dall'altro, per disporre sedi nelle quali il contraddittorio tecnico e scientifico, che è alla base delle successive valutazioni spettanti ai giudici, venga effettuato con procedure capaci di garantire un contraddittorio equilibrato e punti di riferimento non discutibili.

#### 1.4. *La Corte costituzionale.*

La Corte costituisce l'*extrema ratio* per la definizione di questo tipo di conflitti e per decidere il bilanciamento tra i valori costituzionali: non c'è dubbio che, nel caso di Taranto, la sua attivazione era indispensabile e che il punto di equilibrio individuato sia stato quello corretto, ma non definitivo.

In altri termini, la Corte fissa dei principi di bilanciamento lasciando successivamente ai giudici, ed eventualmente allo stesso legislatore, il compito di applicarli. È quanto avvenuto anche con riferimento alla sentenza sul caso Ilva di Taranto, dove il bilanciamento tra il valore costituzionale della salute e dell'ambiente, da un lato, e il valore del diritto al lavoro e allo sviluppo, dall'altro, ha trovato il punto di equilibrio nella definizione sul piano gestionale, in sede di autorizzazione integrata rilasciata dall'amministrazione, dei livelli inderogabili di tutela ambientale in grado di



consentire la prosecuzione dell'attività industriale dell'impianto strategico senza danni alla salute dei lavoratori e della popolazione interessata (sentenza n. 85/ 2013).

Il nodo problematico che pone il bilanciamento tra i valori costituzionali, ed in particolare il bilanciamento con valori fondamentali come quello della salute e dell'ambiente, è costituito, come noto, dall'individuazione della sede in cui collocare la decisione che stabilisce le priorità e l'equilibrio tra i valori: una valutazione di merito che deve avere punti di riferimento normativi e giuridici certi.

È inevitabile constatare che in una Costituzione che si fonda su una pluralità di diritti e valori che la società condivide, le scelte destinate ad effettuare il bilanciamento tra tali valori hanno un contenuto oggettivamente politico, in quanto si tratta di definire la qualità e la quantità dei beni costituzionali coinvolti e stabilire il relativo rapporto sulla base, appunto, di valutazioni che si risolvono necessariamente in giudizi valoriali<sup>468</sup>.

Occorre tener conto che esiste ancora un confine tra quella che è la scelta di politica legislativa e la scelta del giudice costituzionale nel bilanciamento dei valori.

Se il legislatore del 1953, di fronte ad una Corte della cui funzione e della cui natura ancora non si aveva una chiara percezione, affermava il divieto di «ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento» (art. 28), non tenendo conto della necessaria intrinseca politicità delle norme costituzionali che la Corte è chiamata ad interpretare (con la conseguente necessità di scelte di natura politica, di politica costituzionale, che la Corte non può non effettuare)<sup>469</sup>, dall'altra parte vi è ancora una distinzione tra il ruolo che può svolgere la

---

<sup>468</sup> Come si è sottolineato in dottrina, infatti, «*la presenza di un catalogo (aperto) di diritti fondamentali in quanto fondanti, che rovescia la dialettica tra autorità e libertà tipica del modello liberale di organizzazione politica, spinge l'interpretazione costituzionale a garantire innanzitutto la primarietà e il pluralismo dei diritti e delle libertà e, dunque, postula proprio il bilanciamento*»; interpretazione costituzionale e bilanciamento rappresentano dunque attività connesse che contribuiscono a definire che il perimetro dello stesso ordinamento costituzionale. E infatti, «il confine ultimo del bilanciamento è [...] il suo stesso presupposto: ogni ponderazione di interesse per essere legittima non può mai superare le colonne d'Ercole del processo di unificazione politica tracciato nella Costituzione» (v. A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., 201-202 ss.

<sup>469</sup> Come noto, il ruolo «politico» dei giudici costituzionali rappresenta un tratto caratterizzante di tale tipologia di organo: «*alla base di tutti i sistemi di giustizia costituzionale c'è la politica e c'è la giurisdizione. I vari sistemi nascono dal dosaggio di questi due momenti*» (così E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 1996, p.31). Con riferimento al caso italiano è stato autorevolmente affermato che «*la funzione della Corte è politica, ma allo stesso tempo non appartiene alla politica*» (v. G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Einaudi, Torino, 2005). Infatti, se si dà ad un organo il potere di annullare le leggi, sia pure in base ad un parametro che è quello dato dalla Costituzione, si dà a questo organo la possibilità di incidere sull'indirizzo politico, perché le leggi realizzano l'indirizzo politico dei parlamenti, dei governi, delle maggioranze. Perciò la funzione della Corte (di qualunque Corte costituzionale) è, per il suo oggetto, naturalmente politica: ma, aggiunge Zagrebelsky, la Corte svolge una funzione politica ma non appartiene alla politica dal momento che l'organo non ha una collocazione nel sistema politico analoga agli organi politici (al Parlamento, al Governo, allo stesso Capo dello Stato che ha, sia pure con un potere «neutro», una politicità nella sua rappresentanza). In una prospettiva comparatistica, assume particolare rilievo il caso della Corte Suprema negli Stati Uniti d'America. Sulla «politicità» delle decisioni di tale giudice è stato rilevato che «*A Supreme Court decision contains two commonly recognized policy outcomes. First, there is the disposition in the case, which determines which litigant prevails in the legal dispute. Second, there is the legal principle announced by the Court that consists of*

scelta di politica legislativa del legislatore, che esprime la sintesi che le parti politiche rappresentate in Parlamento sono in grado di effettuare per attuare in concreto i principi costituzionali ed il ruolo di “custode” degli esiti di tale bilanciamento e di rispetto della coerenza di tali esiti con i principi costituzionali che spetta alla Corte.

Laddove la decisione politica entra nel concreto degli interessi in conflitto e li risolve, secondo il principio di maggioranza, la Corte costituzionale interviene sulla base dei criteri tecnico-giuridici dell’interpretazione, con l’obbligo della motivazione e l’individuazione di tecniche di giudizio e di decisione che permettono di definire il contenuto irretrattabile della Costituzione.

In definitiva, è la Corte l’ultimo decisore del bilanciamento che corrisponde alla Costituzione vigente e che, in qualche modo, la definisce, secondo principi di leale collaborazione con gli altri poteri dello Stato (ed in particolare con il legislatore, che – nell’ipotesi di conflitto irresolubile con le decisioni della Corte – ha lo strumento del procedimento aggravato di revisione costituzionale).

La tutela dell’ambiente pone però in crisi i metodi tradizionali di definizione delle norme vigenti e delle relative antinomie (l’abrogazione della norma precedente da quella successiva, la gerarchia tra le norme, la specialità, la competenza) perché ciò che conta nella tutela dell’ambiente è il risultato concreto dell’equilibrio ambientale e del rispetto dei diritti che tale equilibrio è in grado di tutelare. Ciò rende molto concreto il giudizio sul bilanciamento che viene effettuato dalla Corte costituzionale che assume, nel momento in cui effettua il bilanciamento tra i valori costituzionali, un ruolo di garanzia della stessa unità del sistema e di equilibrio tra i poteri che nel sistema sono chiamati ad attuare la Costituzione.

### *1.5 Il “Codice ad Ilvam”: un modello incompleto di soluzione delle emergenze ambientali degli insediamenti industriali strategici*

Se si guarda più da vicino la vicenda dell’Ilva di Taranto nella fase più recente, si deve constatare come le soluzioni normative e gli sviluppi del ruolo rispettivamente del legislatore, dell’amministrazione e dei giudici per la soluzione delle crisi ambientali create dagli stabilimenti strategici nazionali abbia individuato soltanto in parte le vie di soluzione che potrebbero essere seguite per supplire alle lacune che abbiamo potuto verificare.

La direzione è verso gli obiettivi di un intervento dinamico e proporzionato – basato su informazioni tecniche adeguate indispensabile in ogni regolazione delle

---

*the holding – the answer to the question raised in the case – and the legal reasoning that justifies the holding. [...] The legal reasoning, however, can have more far-reaching consequences by altering the existing state of legal policy and thus helping to structure outcomes of future disputes»* (in questi termini, T.G. HANSFORD E J.F. SPRIGGS II, *The Politics of Precedent on the U.S. Supreme Court*, Princeton, 2006). Per una recente analisi comparata dei sistemi di giustizia costituzionale, vedi L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata – Dai modelli ai sistemi*, Giappichelli, Torino, 2015.

problematiche ambientali, ma gli strumenti individuati non sono ancora in grado di indicare un modello compiuto che tenga conto delle esigenze complessive del sistema.

L'urgenza di provvedere del legislatore – che ha giustificato la scelta del tipo di fonte (il decreto legge) – non è stata determinata soltanto dallo stato di emergenza dovuto all'aggravarsi della situazione sul piano ambientale, ma anche (se non soprattutto) dalla necessità di prendere posizione rispetto alle iniziative della magistratura tarantina.

In questo senso si possono richiamare: il d.l. n. 207/2012 e il d.l. n. 92/2015 – poi trasfuso nel d.l. n. 83/2015 – che sono stati adottati per consentire la prosecuzione dell'attività anche in pendenza di un sequestro preventivo degli impianti produttivi; il d.l. 61/13, con cui si è disposto il commissariamento straordinario della Società Ilva attribuendo al commissario il potere di ottenere la distrazione delle somme oggetto di sequestro penale – la magistratura aveva disposto una settimana prima del d.l. il sequestro nei confronti dei proprietari dell'Ilva di 8,1 mld €.

La sequenza dei decreti legge si rivela sintomatica della difficoltà da parte del legislatore di affrontare la crisi dell'industria siderurgica tarantina mediante una visione strategica e programmatica.

A sostegno della fondatezza della considerazione che il legislatore insegue “il fatto” (e che dunque la sua azione ha carattere episodico) è possibile rilevare che:

– si è intervenuti con frequenti operazioni di “maquillage” sulle disposizioni già introdotte per adeguarle alle esigenze sopravvenute (anche se è concesso dubitare che le modifiche inserite *ex novo* nel *corpus* dei decreti legge già vigenti non potessero essere oggetto di previsione già in precedenza);

– nonostante l'espressa previsione contenuta nell'art. 2 del d.l. n. 207/2012, non si è ancora proceduto alla definizione di una strategia tematica sullo sviluppo e le prospettive del settore siderurgico nazionale (il termine per la sua adozione era di 180 giorni dall'entrata in vigore del d.l.).

Per quanto concreta l'urgenza di intervenire al momento della prima convergenza tra l'azione della pubblica amministrazione e le iniziative della magistratura tarantina, nella fase successiva la politica avrebbe potuto valutare l'opportunità di utilizzare la fonte legislativa per la regolazione del fenomeno delle crisi delle imprese strategiche in funzione di ridurre il rischio della formazione di un corpus normativo disorganico e privo di visione prospettica perché concentrato sul singolo caso.

L'analisi delle premesse dei decreti legge<sup>470</sup> adottati a partire dal 2012 consente invece di evidenziare il carattere strutturale delle cause alla base del corto circuito istituzionale verificatosi a Taranto, dove si erano evidenziate le inefficienze della pubblica amministrazione e l'inadeguatezza degli strumenti giuridici a disposizione sia dell'amministrazione sia dell'autorità giudiziaria.

---

<sup>470</sup> Le ragioni dell'urgenza infatti manifestano un contenuto sostanzialmente analogo che viene ripetuto senza particolari innovazioni:

### 1.5.1. Prime linee del modello di regolazione

L'utilizzo dei "provvedimenti provvisori", dettati dalla necessità e dall'urgenza, con forza di legge, ha permesso comunque di individuare nuovi strumenti delineando l'ipotesi di un modello di intervento specifico per tali situazioni.

La vicenda Ilva ha, infatti, portato il legislatore alla ricerca di un nuovo modello di regolazione amministrativa, che consenta la continuazione dell'attività industriale di stabilimenti aventi rilevanti dimensioni, anche in presenza di una grave crisi sotto il profilo ambientale e sanitario, al fine di evitare quelle interruzioni di attività che potrebbero determinare conseguenze significative sul sistema produttivo nazionale e sul mantenimento dei livelli occupazionali.

La sequenza dei decreti legge adottati dal governo ha, infatti, introdotto gradatamente:

a) l'imposizione diretta del riesame dell'autorizzazione integrata ambientale quale condizione necessaria e sufficiente per consentire la prosecuzione dell'attività industriale, superando e condizionando al tempo stesso i poteri cautelari del giudice penale: in sintesi l'affermazione della primazia del competente intervento dell'amministrazione nel definire il bilanciamento dei valori costituzionali;

a1) l'intervento del legislatore determinata non soltanto l'attribuzione di una diversa efficacia all'AIA riesaminata (che diventa la condizione *sine qua non* per la prosecuzione dell'attività industriale) ma anche la creazione di nuovo modello di sequestro preventivo (infatti intervenendo sui requisiti e sugli effetti della misura cautelare ne riconfigura la funzione limitando di fatto il potere inibitorio dell'autorità giudiziaria)<sup>471</sup>;

b) la previsione del coordinamento tra le considerazioni attinenti alla tutela della salute rispetto a potenziali impatti o danni dovuti all'attività industriale e la regolazione disposta attraverso l'autorizzazione integrata ambientale. L'intervento del legislatore stabilisce che gli esiti della valutazione del danno sanitario – redatta in base alla metodologia ministeriale – possono costituire presupposto per la richiesta di riesame dell'AIA (ma non sono in grado di determinarne un'immediata modifica);

c) l'attivazione del commissariamento straordinario come strumento per contrastare la reiterata inottemperanza da parte del gestore privato alle prescrizioni e alle condizioni previste nell'autorizzazione integrata ambientale.

Si tratta di un modello di gestione dell'impresa innovativo perché caratterizzato da evidenti profili di specificità:

c1) la gestione della società viene affidata ad una *struttura commissariale ad hoc*, composta da un commissario e da un sub-commissario che vengono

---

<sup>471</sup> Su questo profilo, si rinvia alle considerazioni di: P. TONINI, *Il caso ILVA induce a ripensare le finalità e gli effetti del sequestro preventivo*, in *Diritto Penale e Processo*, 10, 2014, 1153 ss.; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giur. cost.* 3/2013, pp. 1505-1511

dotati non soltanto dei poteri ordinari di amministrazione societaria (di fatto sostituiscono in tutto e per tutto gli organi che prima amministravano l'azienda), ma anche del potere di definire la strategia industriale della società in funzione di dare prioritaria attuazione al piano delle misure di tutela ambientale e sanitaria.

c2) nell'ambito del regime commissariale si prevede l'integrazione dell'autorizzazione integrata ambientale mediante la predisposizione di un *piano di misure di tutela ambientale e sanitaria*, la cui attuazione è collegata all'implementazione di un *piano di conformazione dell'attività industriale*;

c3) il piano di risanamento ambientale e sanitario viene inteso come strumento per completare il quadro della regolazione dell'attività industriale in quanto interviene sotto il profilo sia della modulazione della tempistica per l'esecuzione degli interventi per l'adeguamento degli impianti previsti nell'AIA (il piano può modificare infatti la scansione temporale degli adempimenti alle prescrizioni), sia della imposizione di ulteriori interventi funzionali a garantire l'ottemperanza agli obblighi di legge previste da normative ambientali diverse da quelle per la prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento (ad esempio, quella sui rischi di incidente rilevante o in materia di sicurezza sul lavoro);

c4) la delega ad un comitato di esperti di elevata professionalità e indipendenza della redazione del piano ambientale che viene approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (a dimostrazione della politicità delle scelte di bilanciamento tra valori costituzionali in esso contenute) e successivamente eseguito da parte del sub-commissario;

c5) la predisposizione del piano industriale in cui il commissario delinea la strategia imprenditoriale che viene preordinata al raggiungimento delle finalità ambientali previste sia nell'AIA sia nel piano integrativo, anche in possibile pregiudizio della redditività economica dell'attività;

c6) una particolare configurazione del regime di responsabilità a cui sottostanno gli organi commissariali in quanto si prevede che nella misura in cui diano corretto adempimento alla propria funzione – che consiste nell'adottare le azioni necessarie a garantire l'osservanza delle prescrizioni indicate all'interno del “piano delle misure ambientali e sanitarie” e del “piano industriale” – non possono essere chiamati a rispondere di eventuali profili di illiceità della propria azione (con ciò ritenendo il legislatore la corretta esecuzione degli obblighi di legge come cause di non esclusione dell'illiceità della condotta). In ogni caso, eventuali sanzioni (comprese nella cornice edittale 50.000€ / 10% del fatturato risultante dal bilancio dell'ultimo anno) che venissero disposte dall'autorità amministrativa per condotte tenute anteriormente al commissariamento dovranno ricadere non sulla società commissariata ma direttamente sul patrimonio di chi è titolare della maggioranza delle azioni;

c7) si disciplinano speciali modalità di reperimento delle risorse finanziarie per la gestione societaria da parte dell'organo commissariale. Il

legislatore consente al commissario di formulare la richiesta all'autorità giudiziaria che le somme oggetto di sequestro preventivo disposto nei confronti del gestore privato a cui è subentrato siano messe a sua disposizione, pur rimanendo vincolate alle finalità di risanamento ambientale a cui è preordinata l'attività di conduzione dell'impresa;

c8) il legislatore ha introdotto norme dirette a consentire una maggiore speditezza nell'approvazione degli interventi e delle opere previste, non soltanto all'interno dei nuovi strumenti di pianificazione (piano di misure per la tutela dell'ambiente e della salute e piano industriale di conformazione delle attività produttive), ma anche nell'ambito dell'autorizzazione integrata ambientale.

In conclusione, il tentativo di costruire il nuovo modello di regolazione si è svolto, in primo luogo, nella direzione di integrare i procedimenti già vigenti come quello dell'autorizzazione integrata ambientale, ma anche nella progressiva costruzione di strumenti in grado di bilanciare ragionevolmente gli interessi costituzionalmente rilevanti che vengono in gioco in situazioni di questo tipo (tutela dell'ambiente, protezione della salute, iniziativa economica e mantenimento dell'occupazione).

Un'ulteriore direzione è collegata con il tentativo di supplire alla carenze del previgente assetto ordinamentale che consentivano il verificarsi di sovrapposizioni nell'esercizio delle rispettive funzioni da parte dei poteri dello Stato (le sovrapposizioni riguardavano soprattutto il rapporto tra: legislatore nazionale e regionale; legislatore nazionale e magistratura penale; amministrazione e magistratura penale; amministrazione centrale e amministrazione periferica).

Le dinamiche relazionali – che si sono descritte all'interno del secondo capitolo – tra i poteri dello Stato intervenuti nella vicenda sono, infatti, in grado di spiegare la genesi degli elementi caratterizzanti il nuovo modello che si è venuto a delineare come qui di seguito è possibile riassumere per punti salienti:

– la scelta sulla continuazione o meno dell'attività, siccome ha natura politica perché con essa si definisce l'equilibrio tra gli interessi coinvolti (e dunque il quantum della soddisfazione di valori costituzionali), viene rimessa direttamente al vertice politico dell'amministrazione competente e cioè al Ministro dell'ambiente (ciò costituisce una risposta all'intervento della magistratura penale che aveva invece ritenuto di poter dire "l'ultima parola": *sovrapposizione tra amministrazione / legislatore nazionale e magistratura*);

– la prosecuzione dell'attività (gestione dell'impresa) è affidata ad una struttura commissariale ad hoc (che in un secondo momento regime di amministrazione straordinaria) in sostituzione del gestore privato - nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri - perché l'emanazione pubblicistica del nuovo organo è maggiore garanzia dell'efficace perseguimento delle finalità di risanamento ambientale (ciò costituisce una risposta alla decisione della magistratura penale di affidare la gestione dell'impresa – in regime di sequestro preventivo - a un collegio di custodi indicando loro le decisioni da prendere in ordine alla continuazione dell'impresa: *sovrapposizione tra amministrazione e magistratura*);

– l’integrazione e il completamento del contenuto prescrittivo dell’autorizzazione integrata ambientale attraverso la predisposizione del piano di misure ambientali e sanitarie che deve essere attuato in coerenza con il piano di conformazione dell’attività industriale (ciò costituisce una risposta al tentativo della magistratura penale di definire il piano degli interventi integrativi da eseguire sugli impianti: *sovrapposizione tra amministrazione e magistratura*; ma è anche funzionale a definire i rispettivi ruoli con riguardo alle iniziative degli enti locali – v. ordinanze contingibili e urgenti del Comune di Taranto che sono state annullate dal Tar Puglia, perché si venivano a sovrapporre illegittimamente all’attività di regolazione definita dal regime amministrativo per l’Ilva: *sovrapposizione tra amministrazione centrale e amministrazione periferica*);

– la valutazione delle condizioni alle quali assoggettare la prosecuzione dell’attività industriale deve comprendere anche la considerazione degli aspetti sanitari mediante lo strumento della valutazione di danno sanitario che deve però essere svolta secondo la metodologia definita dal Ministero della salute con proprio atto regolamentare in luogo del regolamento adottato dal legislatore regionale pugliese (ciò costituisce una risposta all’intervento normativo del legislatore regionale che aveva introdotto una legislazione apposita in materia di danno sanitario prevedendo un automatismo tra risultati della valutazione e contenuto dell’autorizzazione integrata: *sovrapposizione tra legislatore nazionale e legislatore regionale*).

In realtà, il modello è incompleto perché manca della prospettiva sistemica.

Il legislatore ha infatti da un lato introdotto nuovi istituti e dall’altro ha adattato in parte quelli preesistenti non tanto sulla base di una visione organica di riforma della disciplina generale in materia di autorizzazione ambientale, ma piuttosto per “tener testa” agli eventi – anche di natura giurisdizionale – che hanno interessato lo stabilimento dell’Ilva di Taranto.

L’assenza di una chiara prospettiva di sistema rischia di pregiudicare alcune delle potenzialità evolutive dei nuovi istituti inseriti nell’ordinamento (ad esempio la disciplina della valutazione di danno sanitario non avrebbe dovuto essere confinata soltanto alle ipotesi di stabilimenti di interesse strategico ma essere in un certo senso “istituzionalizzata” estendendola anche ad altre categorie di impianti, magari cogliendo l’occasione per porre mano da parte del legislatore nazionale a una disciplina organica in materia di valutazione dell’impatto sanitario).

### 1.6 Prospettive di sistema

Come si è accennato, il modello delineato risulta ancora frammentato e troppo legato alla soluzione, non solo “caso per caso”, delle difficoltà che si sono presentate nello svolgimento del procedimento amministrativo e delle vicende giurisdizionali, ma addirittura “fase per fase” di tali vicende.

È mancata la capacità di inserire le singole (e magari necessarie) soluzioni e i nuovi strumenti in un'ottica di sistema.

In primo luogo, l'utilizzo della decretazione d'urgenza (pur giustificato dall'emergere delle difficoltà operative di una realtà industriale così complessa) ha concentrato sul governo e sulla sua esclusiva valutazione e responsabilità la definizione del modello operativo.

È mancato lo spazio ineludibile di un corretto bilanciamento: quello della sede parlamentare, nella quale la comparazione dei diversi interessi in gioco viene ad essere svolta – nel normale *iter* legislativo – con un dialogo che va al di là del rapporto maggioranza-opposizione, nella ricerca di una definizione articolata e trasparente dei valori costituzionali da bilanciare.

I decreti legge “tamponi” avrebbero dovuto essere seguiti (sin da subito) da un dibattito più ampio e informato sulle prospettive del sistema industriale e sulle concrete modalità con cui definire i criteri di attuazione dei principi del diritto per l'ambiente riassunti dal principio dello sviluppo sostenibile.

La legislazione ambientale è corretta se dà vita ad un circuito positivo di definizione trasparente e contestuale degli obiettivi programmatici e degli obiettivi di tutela ambientale e sanitaria.

Lo sviluppo sostenibile si concretizza non solo nella chiarezza degli obiettivi, ma soprattutto nella trasparenza e nella partecipazione più ampia possibile nella definizione del punto di equilibrio tra i diversi valori.

Il legislatore in materia ambientale non può evitare di individuare strumenti e meccanismi in grado di consentire interventi tempestivi ed efficaci; ma perché ciò possa avvenire in forma non episodica e con soluzioni non soggette a continui aggiustamenti, occorre che individui un quadro programmatico in termini chiari e non equivoci. Solo in tal modo, sia l'amministrazione che il potere giurisdizionale potranno, nell'esercizio dei rispettivi poteri, effettuare il corretto bilanciamento dei valori costituzionali nei casi concreti che dovranno affrontare.

Non è ammissibile una legalità, inevitabilmente determinata dalla soluzione dei casi concreti in sede di amministrazione e di giurisdizione che sia priva di chiari principi e criteri di orientamento frutto di un dibattito che si ponga a livello delle scelte di indirizzo politico costituzionale e non alle scelte contingenti affidate alla maggioranza di governo.

Si tratta di essere consapevoli della necessità di costruire la tutela dei valori fondamentali con un metodo di legislazione adeguato.

Con specifico riferimento alla legislazione ambientale occorre probabilmente individuare alcune linee di fondo dirette ad approfondire i principi fondamentali del diritto dell'ambiente enunciati nei trattati europei e ripresi senza un'articolazione e precisazione adeguata nella prima parte del d.lgs. n. 152 del 2006.



In questo senso, si condivide la posizione dottrinale secondo cui occorrerebbe impostare la disciplina positiva della tutela dell'ambiente a partire da una legge di principi elaborata sul piano della legislazione costituzionale<sup>472</sup>.

Occorre, in particolare, individuare procedure legislative specifiche in grado di individuare i criteri per la produzione delle norme ambientali. Ciò vale, soprattutto, per la produzione delle norme tecniche la cui adozione deve passare attraverso procedure partecipative capaci di inserire nel processo decisionale il dibattito e il corretto contraddittorio che è possibile svolgere sul piano scientifico.

Quello che manca nell'intervento del legislatore è anche la corretta e completa individuazione delle sedi e dei procedimenti in cui effettuare le operazioni di bilanciamento.

A partire dalla stessa chiarezza nella definizione delle competenze statali e regionali in materia. Definizione che non può essere effettuata solo attraverso l'indicazione nell'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, dell'"ambiente" (o come attualmente avviene della "tutela dell'ambiente"). Data l'oggettiva interferenza e il forte intreccio degli interessi ambientali con tutte le altre materie nelle quali è distribuita la competenza legislativa statale e regionale, è indispensabile individuare le procedure di coordinamento tra le valutazioni effettuate dallo Stato centrale e i contributi, sia in termini di decisione operativa sia in termini di partecipazione attiva, che provengono dal livello di governo regionale. La prima sovrapposizione che deve essere superata e che – una volta definita con chiarezza – consente soluzioni operative efficaci e non conflittuali è quella di attribuire ai diversi livelli di governo le specifiche missioni che debbono svolgere, individuando puntuali criteri gerarchici tra le scelte di pianificazione nazionale e regionale e procedimenti di soluzione consensuale degli eventuali conflitti.

La scelta del legislatore di individuare strumenti integrativi delle procedure di autorizzazione integrata ambientale permette di giustificare l'attribuzione all'amministrazione di un ruolo primario nella definizione in concreto del bilanciamento tra gli interessi costituzionali contrapposti. Gli strumenti utilizzati sviluppano la ricerca di un'amministrazione capace di garantire la necessaria dinamicità e flessibilità nella gestione delle problematiche ambientali e di quelle industriali con esse connesse: sono in questo senso la gestione commissariale, l'individuazione di strumenti di pianificazione capaci di essere attuati mediante forme di semplificazione e di gestione flessibile dei procedimenti autorizzatori.

Sul piano del sistema amministrativo occorre: prevedere l'inserimento di sedi autorevoli e competenti per definire i presupposti tecnici e scientifici delle autorizzazioni ambientali; individuare organi efficienti nell'effettuare il controllo e il monitoraggio dell'attuazione delle autorizzazioni; inserire nel procedimento meccanismi che consentano – senza la necessità di ulteriori interventi legislativi d'urgenza – il continuo

---

<sup>472</sup> Cfr., più recentemente, D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, 275 ss.

adeguamento delle operazioni di bilanciamento in relazione all'evolversi dei punti di equilibrio di volta in volta raggiunti.

In altri termini, solo un modello stabile, sia sul piano organizzativo sia procedimentale, può affrontare in modo tempestivo e dinamico le criticità ambientali connesse con realtà economiche e occupazionali di rilievo strategico.

Dovrebbero essere istituite sedi organizzative e procedimenti nelle quali sia possibile individuare la sussistenza dei presupposti che giustificano un bilanciamento operativo in tale tipo di situazioni, seguendone successivamente lo sviluppo.

La scelta del commissariamento è coerente con tale direzione, a condizione che sia integrato da apparati tecnici adeguati; ma tale ipotesi organizzative non possono non essere accompagnate da garanzie procedimentali che permettano, da un lato, la tempestività dell'intervento risanatore e, dall'altro, consentano la partecipazione attiva – anche nella forma delle intese e degli accordi di programma – di tutti gli enti e soggetti privati e pubblici coinvolti.

I procedimenti non potranno non tener conto dell'esigenza di risolvere – previo un adeguato contraddittorio – il tema della sovrapposizione e sostituzione degli organi pubblici agli organi dell'impresa che ha dato luogo alla crisi ambientale.

Con riferimento agli interventi riferiti alle criticità ambientali causate dalle imprese che gestiscono stabilimenti strategici la sede del dibattito tecnico e del bilanciamento non potrà che essere quella centrale, ma sarà indispensabile un'adeguata partecipazione degli enti territoriali.

Una rinnovata centralità della sede amministrativa – quale luogo per il contemperamento e la mediazione degli interessi in conflitto – potrebbe anche avere la positiva conseguenza di restituire alla giurisdizione (ed in primo luogo a quella amministrativa) la funzione che l'ordinamento fisiologicamente le riconosce. Funzione che non è risolvere l'*impasse* degli altri poteri con le proprie decisioni, ma effettuare la valutazione *ex post* della ragionevolezza del bilanciamento, facendo adeguato (e non diffidente) riferimento agli organismi tecnici dell'amministrazione.

## BIBLIOGRAFIA

- ABBOT C., *Environmental command regulation*, in B. RICHARDSON, S. WOOD, *Environmental Law of Sustainability*, Oxford, Hart Publishing, 2006
- ABRUZZESE M., ZUBALLI V., *Il metodo del bilanciamento nel diritto amministrativo*, Aracne, Roma, 2013, pag. 170
- ACKERMAN B.A., HASSLER W.T., *Beyond the New Deal, Coal and Clean Air Act*, in *Yale L.J.*, vol. 89, 1980, 1480-1482
- ALESSI G., *L'amministrazione straordinaria accelerata (legge Parmalat)*, in *Dir. Fall.*, 2004, I, 18
- ALEXY R., voce *Interpretazione giuridica*, in *Enc. sc. soc.*, vol. V, Ist. Enc. it, Roma, 1996, 68
- ALLEN C.R., ANGELER D.G., GARMESTANI A.S., GUNDERSON L.H., HOLLINGS C.S., *Panarchy: Theory and Application*, in *Nebraska Copperative Fish & Wildlife Research Unit – staff publication*. Paper 127, 2014
- AMADEO S., Art. 174 CE, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004, 174 ss.
- AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, 240-242
- AMOROSINO S., *Profili pubblicistici comuni delle amministrazioni d'emergenza, straordinarie e commissariali, di imprese in crisi o con gravi irregolarità gestionali*, in *Dir. banc.*, 2006, I, 565
- ANDERSON T. – LEAL D., *L'ecologia di mercato. Una via liberale alla tutela dell'ambiente*, 2008, Lindau
- ANDRONIO A., *Ordinanze contingibili e urgenti*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 233 ss.
- ANTINUCCI M., *Disorientamenti sugli effetti preclusivi del giudicato cautelare*, in *Giur. it.*, 2008, 1425 ss.
- APICE U., MANCINELLI S., *Il fallimento e gli altri procedimenti di composizione della crisi*, Giappichelli, Torino, 2013
- ARCONZO G., *Il decreto legge “ad Ilvam” approda alla Corte costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, 28 ss.
- ARCONZO G., *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'istituzione di nuovi Comuni*, in *Giur. cost.*, 2004, 1419 ss.
- ARCONZO G., *Note critiche sul “decreto legge ad Ilvam”, tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, 16 ss.

- ARPA EMILIA-ROMAGNA, *La valutazione di impatto sulla salute – uno strumento a supporto delle decisioni*, in *Quaderni di Monitor*, 2010
- ASCOT P., *Storia dell'ecologia*, Lucarini, Roma, 1989, 42
- ASSENATO G., *Un nano per un gigante, arduo il controllo all'Ilva*, in *Industria, ambiente e salute, Ecoscienza*, 6, 2012, 23
- AVANZINI G., *Il commissario straordinario*, Giappichelli, Torino, 2013
- AZZARITI G., *Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione*, in AA.VV., *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo* a cura di A. PALAZZO, ESI, Napoli, 2001, 241
- AZZARITI G., *Dalla discrezionalità al potere*, Cedam, Padova, 1989
- BACCARINI S., *Giudice amministrativo e discrezionalità tecnica*, in *Foro Amm.*, Tar, 2008, 12, 3533
- BACHELET V., *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1967, 134 ss
- BALCONI M., *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi di mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991
- BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in AA.VV. *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1985, 69 ss.
- BALDASSARRE A., *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. del dir.*, 1993, 654 ss.
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili e diritti sociali*, in G. VETTORI (a cura di), *Persona e mercato*, Padova, Cedam, 1996, 10-11
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili e diritti sociali*, in VETTORI G. (a cura di), *Persona e mercato*, Padova, Cedam, 1996
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, 1989, XI, 28
- BARBERA A., *Principi fondamentali (Art. 1-12)*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli Editore/Roma, Il Foro italiano, 1975
- BARILE P., *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951
- BARONE G., *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, in *Encicl. giur. Treccani*, Roma, 1989, vol. XI
- BASSI N., *Gli accordi tra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004
- BASSO L., *Gli accordi ambientali nella normativa comunitaria e nazionale*, in *Quad. riv. giuri. amb.*, Speciale 20 Anni, Milano, Giuffrè, 2006, 101
- BELTRAME S., *Accordi di programma: limiti ed efficacia rispetto alle leggi in vigore*, in *Amb.*, 2002, 89
- BENVENUTI F., *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, Cedam, 1953
- BERTALANFFY L., *Teoria generale dei sistemi*, Mondadori, Milano, 2004, 95 ss.
- BERTI G.– TUMIATI L., *Commissario e commissione straordinaria*, in *Enc. Dir.*, vol. VII, Milano, 1960, 862
- BETTI E., *Interessi, Teoria Generale*, in *Noviss. Dig. It.*, 1962

- BETTI E., *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, Giuffrè, Milano, 1949
- BEVILACQUA P., *La Terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Laterza, Roma- Bari, 2009, 151
- BIANCHI F., *Valutazione di impatto sanitario*, in *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, a cura di A. BUONFRATE, Utet, 2008, 59
- BIGLIAZZI GERI L., *Interesse legittimo: diritto privato*, in *Dig. disc. priv.*, 1993
- BIN R., «*Al cuor non si comanda*». *Valori, regole, argomenti e il "caso" nella motivazione delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993, a cura di A. RUGGERI, Torino, 1994, p. 323 segg.
- BIN R., *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992
- BIN R., *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giur. cost.* 3/2013, pp. 1505-1511
- BIN R., *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, 5 ss.
- BIN R., *Sulla funzione di indirizzo e coordinamento e sul "valore assoluto" dell'ambiente*, in *Regioni*, 1988, 507
- BIRNIE P., BOYLE A.E. & REDGWELL C., *International Law and the environment*, III ed., Oxford University Press, Oxford 2009
- BISCARETTI DI RUFFIA P. – PERINI GOLDA – PASTORI G. (a cura di), *Gli inquinamenti atmosferici*, Milano, Neri Pozza, 1963
- BODANSKY D., *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, Harvard, 2010
- BONCINELLI V. e CARETTI P., *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2009, 5179 ss.
- BONELLI A., *Good morning diossina, Taranto un caso italiano ed europeo*, Green European Foundation, 2015
- BONETTI P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Regioni*, 2007, 129
- BONFANTI S., *La procedura di ristrutturazione industriale delle imprese insolventi di rilevanti dimensioni (legge "Marzano")*, in *Fallimento*, 2004, 362
- BORGONOVO RE D., *L'ambiente tra stato e collettività locali: una questione spinosa tutta da risolvere*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1987, 345
- BOSCAGLI L., *Art. 54 t.u.e.l.: possibili interpretazioni, profili di dubbia costituzionalità*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2010
- BRAMUZZI P., *Il governo e l'amministrazione dell'ambiente*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2001, 166 ss.
- BRICCO P., *La crisi Ilva è costata 10 miliardi*, in *IlSole24Ore* del 26 luglio 2015

- BRUN B., LEMONNIER P., RAISON J.P., RONCAYOLO M., *Ambiente*, in *Enciclopedia Einaudi*, Torino, 1977, 393 ss.
- BRUNO F., *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, in A. GERMANO – E. ROOK BASILE – F. BRUNO- M. BENOZZO (a cura di), *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, 668 ss.
- BULSEI G. L., *Ambiente e Politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, 22
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, 2007
- CAIA G., *Il Ministero dell'ambiente*, in E. Spagna Musso, *Costituzione e struttura del Governo*, Padova, 1988, II
- CAIANIELLO V., *Lineamenti del processo amministrativo*, Torino, 1976
- CALABRÒ M., *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 10, 259
- CALDIROLA D., *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Amministrare*, 2010, 197
- CAMMELLI M., in *Energia e Regioni*, Milano, 1987, 16
- CAMMEO F., *Il commissario prefettizio come amministratore temporaneo del Comune*, in *Giur. It.*, 1908, III, 391 ss
- CAMPANARO C., *Cassazione: legittimo il sequestro preventivo di beni protetti per impedire attività che contrastano con la loro natura, anche se gli interventi sono autorizzati con provvedimenti vagliati dall'autorità giudiziaria amministrativa*, in [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net)
- CANNADA BARTOLI E., *Accordo di programma e giurisdizione*, in *Giur. It.*, 1995, I, 1, 1173
- CAPACCIOLI E. – DAL PIAZ A., *Ambiente*, in *Nss. Dig., Appendice, I*, Torino, 1980, 257 ss.
- CAPACCIOLI E., *Profili giuridico-organizzativi della tutela contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua*, in *Foro amm.*, III, 1970, 299 ss.
- CAPRA F., *The turning point*, Simon & Schuster, New York, 1982
- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Commissario ad acta*, in *Encicl. dir., aggiornamento-VI*, Giuffrè, Milano, 2002, 284
- CARAPPELLUCCI A., *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: la nuova declinazione di un istituto controverso*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 2009
- CARAVITA B., *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in *Quaderni di ricerca dell'Istituto per l'Ambiente*, Milano, Istituto per l'ambiente, 1993
- CARAVITA B., *La tutela dell'ambiente nel diritto costituzionale*, in DOMENICHELLI V., OLIVETTI RASON N., POLI C. (a cura di), *Diritto Pubblico dell'ambiente. Diritto, Etica, Politica*. Cedam, Padova, 1996, 43-45
- CARAVITA DI TORITTO B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005
- CARAVITA DI TORITTO B., *Stato, Regioni ed enti locali nelle politiche di gestione dell'ambiente: i problemi del raccordo di competenze*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 359

- CARETTI P., *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, 951
- CARLASSARE G., *Garanzia dei diritti e leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1986, 1488 ss.
- CARSON R., *The Silent Spring*, Mariner Books, Boston, 1962
- CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Atti della Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola presso Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2013
- CARTABIA M., LAMARQUE E., TANZARELLA P. (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte Costituzionale e giudici: atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2011
- CARTEI F., *Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1991, 49 ss.
- CASSETTA E., *Riflessioni in tema di discrezionalità amministrativa, attività vincolata e interpretazione*, in *Dir. economia*, 1998, 503
- CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2010
- CASSESE S., *Stato e industria nell'ultimo quarto di secolo*, in *L'industria*, 4, 2001, 705
- CASTAGNOLA A., SACCHI R. (a cura di), *La legge Marzano*, Giappichelli, Torino, 2006
- CASTIELLO D'ANTONIO A., *Amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi (misure urgenti) [voce nuova-2008]*, in *Encicl. giur.*, Roma, vol. XVII
- CAVALERI P., *Diritti fondamentali e ordinanze dei sindaci*, in G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *Studi in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, Jovene, Vol. III, 2009, 939 ss.
- CAVALLO PERIN R., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005, 4, 777 ss.
- CAVALLO PERIN R., *La tutela dell'ambiente: nuove norme attributive del potere di ordinanza (nota a sent. Corte cost. 30 dicembre 1987 n. 617, Provincia Bolzano e altro c. Presidente consiglio ministri; Corte cost. 28 maggio 1987 n. 201, Regione Friuli Venezia Giulia e altro c. Presidente consiglio ministri)*, in *Foro it.* 1988, I, 3538
- CECCHETTI M., *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, in *Regioni*, 2003, 318
- CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000
- CECCHETTI M., *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Regioni*, 2004, 1044
- CERRI A., *Il «principio» come fattore di orientamento interpretativo e come valore «privilegiato»: spunti ed ipotesi per una distinzione*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 1806 segg.

- CERRI A., *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1136 ss.
- CERRI A., *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV, 1994
- CERRI A., *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, 1 ss.
- CERRITO E., *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, in *Quaderni di Storia Economica*, 2010, Giugno, 3
- CERULLI IRELLI V., *Sindaco legislatore?*, in *Giur. cost.*, 2011, 2, 1600 ss.
- CHELI E., *Il giudice delle leggi*, Bologna, Il Mulino, 1999, 94
- CHINELLO D., *Accordo di programma: aspetti commerciali, urbanistici e ambientali*, in *Urb. e appalti*, 2004, 704
- CICALA M., *Intorno alle emissioni di polveri di origine industriale*, in *Giur. It.*, 1984, 474 ss.
- CINTIOLI F., *Discrezionalità tecnica (diritto amministrativo)*, in *Encicl. dir.-Annali*, Giuffrè, Milano, 2008, vol. II, tomo II, 471
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Alcune riflessioni sulla potestà normativa statale e regionale a margine della recente giurisprudenza costituzionale sulla materia ambientale. L'ambiguo caso delle aree protette regionali*, in *Giur. Cost.* 2009, 5132
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Ancora sulla nozione giuridica di ambiente e sulla legittimazione delle associazioni ambientaliste all'impugnazione di atti amministrativi*, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, 662
- COLAVECCHIO A., *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Giappichelli, Torino, 2013, 213
- COLESANTI V., *Amministrazione e giurisdizione nella nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, 23
- COMPORITI M., *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1990, 2, 191 ss.
- CORDINI G., *Diritto ambientale comparato*, in DELL'ANNO P. – PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, 101 ss.
- CORDINI G., *Principi costituzionali in materia di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 611
- CORDONIER SEGGER M.C., KHALFAN A. (a cura di), *Sustainable development Law. Principles, Practices and Prospects*, Oxford University Press, Oxford, 2006
- CORONA G., *Storia dell'ambiente in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2015
- CORSO G., *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, 169
- CORTESE F., *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, Franco Angeli, 2012
- COSTANZA R., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, 1997
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale, II, L'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1984, 39 ss. GUSMAI A., *La tutela costituzionale*



- dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, febbraio 2015
- CUNIBERTI M., *Il D.L. sull'Ilva, tra conflitti di attribuzione e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Amb. & Svil.*, 2013, 205 ss.
- D'ALBERTI M., *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Jovene, 1981
- D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 163
- D'ATENA A., *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1997, 3065
- D'ORSOGNA M., *L'autorizzazione integrata ambientale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III Vol., *Tutele parallele norme processuali*, Cedam, Padova, 2015, 893 ss.
- DE BENEDETTI C., *La tutela dell'ambiente in un decennio di giurisprudenza costituzionale: dall'interesse trasversale al bene unitario*, in *Giust. amm.*, 2011, 6, 1-45
- DE GIORGI G., *Le procedure integrate*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 194 ss.
- DE LISE P., *L'amministrazione straordinaria delle imprese in crisi*, pubblicato il 29 gennaio 2011 in *giustizia-amministrativa.it*
- DE LUCA A., *L'evoluzione del principio "chi inquina paga" nel diritto dell'Unione Europea: questioni in attesa di soluzione uniforme in vista del Libro bianco della Commissione*, in *Contr. Impr. Europa*, 2000, 287 ss.
- DE PRETIS D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Cedam, Padova, 1995
- DE RISIO A. - DI TOTO F., *Sequestro preventivo, reati ambientali e permanenza*, in *Giur. merito*, 2007, 2963 ss.
- DE SADELEER N., *Environmental principles – From political slogans to legal rules*, OUP, New York, 2002, 21 ss.
- DELL' ANNO P., *Le norme in materia di inquinamento atmosferico*, in V. DOMENICHELLI – N. OLIVETTI RASON – C. POLI (a cura di), *Diritto pubblico dell'ambiente. Diritto, etica, politica*, Padova, Cedam, 1996, 249 ss.
- DELL' ANNO P., *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà ad elevata protezione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 7, 2009, 585
- DELL' ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 1992, 53 ss.
- DI CRISTINA F., *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo*, in *Gior. dir. amm.*, 2013, 269 ss.
- DI GASPARE G., *L'accordo di programma: strutture, efficacia giuridica e problemi di gestione in Regioni*, 1988, 278
- DICKMANN R., *La legge in luogo di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 917 ss.
- DONATI B., *Interesse e attività giuridica*, Bologna, 1909

- DOWRKING R., *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 2010
- DRAGO R., *La protection du voisinage et de l'environnement*, PPS, 1979
- ESPOSITO M., *Azione amministrativa, provvedimento, consecuzione di leggi*, in *Giur. cost.*, 2010, 2436 ss.
- FABIANI M. STANGHELLINI L., *La legge Marzano con le ali, ovvero della volatilità dell'amministrazione straordinaria*, in *Corriere giur.*, 2008, 1337
- FALLETTA P., *Leggi provvedimento e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 4439 ss.
- FALZEA A., *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1993
- FANTIGROSSI U., *Commissariamenti straordinari solo se la situazione è veramente eccezionale* (Nota a T.a.r. Friuli-Venezia Giulia, 30 agosto 2003, n. 641, Italia Nostra Onlus c. Pres. Cons.), in *Giust. amm.*, 2003, 1224
- FANTINI L. e GIULIANI A., *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro - Le norme, l'interpretazione e la prassi*, II ed., Giuffrè, Milano, 2014
- FARES G., *Ordinanze statali di necessità e urgenza e salvaguardia dell'autonomia regionale: il limite dei principi fondamentali o chiamata in sussidiarietà?*, in *Giur. cost.*, 2006, 2932
- FARÌ A., *Beni e funzioni ambientali. Contributo alla studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Jovene, Napoli, 2013
- FERRAJOLI L., *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in L. FERRAJOLI, *Diritti Fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. VITALE, Laterza, Roma-Bari, 2001, 277-369
- FERRAJOLI L., *La giurisdizione, le sue fonti di legittimazione e il suo futuro*, in *Il ruolo del giudice nel rapporto tra poteri*, a cura di G. CHIODI, D. PULITANÒ, Giuffrè, Milano, 2013, 41-42
- FERRARA R. *Gli accordi di programma*, Padova, Cedam, 1993
- FERRARA R. *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, 673
- FERRARA R., *Emergenza e protezione dell'ambiente nella "società del rischio"*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, 3356 ss.
- FERRARA R., *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA (a cura di), *Salute e sanità*, Milano, Giuffrè, 2010
- FITZMAURICE M., ONG D.M. & MERKOURIS P. (a cura di), *Research Handbook on International Environmental Law*, Edwar Elgar, Cheltenham, 2010
- FOIS P., (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007
- FONDERICO F., *Ambiente (tutela dell') I) Diritto Amministrativo*, in *Enc. giur.*, 2007, 3
- FONDERICO F., *L'evoluzione della legislazione ambientale*, in *Riv. Giur. Edilizia*, Giuffrè, 2007, 97 ss.
- FONDERICO F., *La Corte costituzionale e il codice dell'ambiente (commento alla sentenza 22 luglio 2009, n. 225)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 374

- FONDERICO F., *Limiti e standard*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II Procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 61 ss.
- FONDERICO F., voce, *Ambiente (tutela dell') I) Diritto Amministrativo*, in *Enc. giur.*, 2007
- FORASTIERE F., BADALONI C., DE HOOGH K., *Health impact assessment of waste management facilities in three European countries*, *Environmental Health: a global access Sciene Source*, 10 ss., 2011
- FORTI U., *I commissari prefettizi e sottoprefettizi come amministratori temporanei degli enti locali*, in *Giur. It*, IV, 1 ss.
- FOSCHINI G., *Quindici passi*, Roma, Fandango, 2009, 113
- FRACCHIA F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 98 ss.
- F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. economia*, 2009, 491;
- F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 cost. e doveri di solidarietà ambientale*, *Dir. economia*, 2002, 215.
- FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010
- FRACCHIA F., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile in Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, Vol.1 *Principi generali*, Padova, Cedam, 2012
- FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto e l'economia*, 2002, 240 ss.
- FRANCIONI F., *Principle 1: Human beings and the Environment*, in J. VINUALE (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development. A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015, 93 ss.
- FRANCO A., *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento (in margine alla innovativa sent. n. 143 del 1989 della Corte costituzionale)*, in *Giur. cost.*, 1989, 1041 ss.
- FREDIANI E., *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, in *federalismi.it*, 15, 2013, 17-18
- FUZIO R., *L'art. 674 c.p. e la rilevanza dei limiti della legislazione speciale antimog*, in *Giur. di Merito*, 1983, 677
- GALATERIA L., *I provvedimenti amministrativi d'urgenza*, Milano, Giuffrè, 1953
- GALLO C.E., *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2014
- GANDINO A. – GRASSI S., *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, Giuffrè, 2005, 148 ss.
- GARGIULO U., *I provvedimenti di necessità ed urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1954
- GASPARRI P., *Gli interessi umani e il diritto*, Bologna, 1951

- GASPARRO C., *Il «decreto Ilva»: un ragionevole bilanciamento di interessi*, in *Mass. giur. lav.*, 2013, p. 21
- GIALUZ M., *Sub art. 112*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, Padova, 2008, 1018
- GIAMPIETRO F. - GIAMPIETRO L., *Ilva: riesame dell'aia, quale futuro? (parte prima)* in *Ambiente&sviluppo*, 2013, 4, 312 ss.
- GIAMPIETRO F. - GIAMPIETRO L., *Ilva: riesame dell'AIA, quale futuro? (parte seconda)*, in *Ambiente&sviluppo*, 2013, 5, 415
- GIAMPIETRO F., *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980
- GIAMPIETRO F., *Ilva 2014 tra decreti-legge e crisi finanziaria*, in *Ambiente&sviluppo*, 2014, 10, 677-681
- GIAMPIETRO F., *Versamento sostanze pericolose*, in *Encicl. dir.*, Giuffrè, Milano, 1993, vol. XLVI, 642
- GIANFORMAGGIO L., *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata sui principi*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1985, p. 65 segg.
- GIANNINI M.S., *“Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.
- GIANNINI M.S., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1125
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1985
- GIANNINI M.S., *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Rivista dir. proc.*, 1963, 525 ss.
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della P.A.*, Milano, 1939
- GIGLIO M., *Diritto alla salute ed all'ambiente salubre*, in *Nuova rass. Legisl. Dottr. Giur.* 1994, 1765 ss.
- GIORDANO A., *L'amministrazione straordinaria “speciale” e “le” amministrazioni straordinarie dopo il d.l. n. 1/2015. Principio di uguaglianza e ragioni della differenza nella regolazione della crisi delle imprese di rilevanti dimensioni*, in *giust-amm.it*, 3
- GIUSTI A., *Discrezionalità tecnica e sindacato del giudice amministrativo*, in *Giur. It.*, 5, 2015, 1211 ss.
- GIUSTI A., *La disciplina dell'inquinamento atmosferico da attività industriali nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2011, 42 ss.
- GOLA M., *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, 319
- GRAMSCI A., *Quaderni del carcere*, Torino, 2014, spec. Vol. I, Q. 4 (XIII), § 33, 451-452; e Vol. III, Q. 12 (XXIX), § 1, 1515 ss
- GRASSI S., *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. SCAMUZZI (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, Bollati Boringheri, 1994, 389-430
- GRASSI S., *La bonifica di siti contaminati*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II Procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 771
- GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012

- GRASSI S., *Tutela dell'ambiente* (voce), in *Enc. giur.*, Annali I, Milano, 2007, 1114 ss.
- GRECO G., *Accordi di programma e procedimento amministrativo*, in *Dir. ec.*, 1981, 335
- GROSSI P., *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2015, 82
- GUALTIERI P., *Sequestro preventivo*, in G. SPANGHER (diretto da), *Trattato di procedurale penale. Le misure cautelari* (a cura di A. SCALFATI), Torino, 2008, 365 ss.
- GUALTIERI P., *Sub art. 321*, in A. GIARDA - G. SPANGHER (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, Milano, 2010, 3840 ss.
- GUASTINI R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano, 2004,
- GUGLIELMUCCI L., *Diritto fallimentare*, Giappichelli, Torino, 2014
- GURUSWAMY L., *Integrating Thoughtways: Re-opening of environmental mind?*, in *Wis. L. Rev.*, 1989
- GUSTAPANE A., *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 413 ss.
- HANSFORD T.G. E SPRIGGS J.F. II, *The Politics of Precedent on the U.S. Supreme Court*, Princeton, 2006
- HARTMANN N., *Etica* (1949), trad. it. di V. FILIPPONE THAUERO, Guida, Napoli, 1970, vol. II, *Assiologia dei costumi*, 408
- HOLLING C.S.- GUNDERSON L.H., *Resilience and Adaptive Cycles*, in AAVV, *Panarchy, Understanding Transformation in Human and Ecological Systems*, GUNDERSON L.H. e HOLLING C.S. (a cura di) Washington, D.C., Island press, 2002, 25-62
- IACOVONE G., *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, 189
- JAEGER P.G., *L'interesse sociale*, Milano, 1964
- JONAS H., *Il principio di responsabilità, Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 2009
- JUSO R., voci *Commissario governativo e commissario prefettizio*, in *Noviss. Digesto it.*, 1981, vol. III, 634
- KLITSCHKE DE LA GRANGE T., *Gli organi amministrativi straordinari*, in *Cons. St.*, 1984, II, 431 ss.
- KOUTALAKIS C., BUZOGANY A., BORZEL T.A., *When soft regulation is not enough: the integrated pollution prevention and control directive of the European Union*, in *Regulation and Governance*, 4, 2010, 329
- KRAMER L., *EU environmental law*, Sweet & Maxwell, London, 2012
- LA SPINA A., *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2003
- LABARILE M.A., *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best available techniques)*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1, 2013, 1
- LAMARQUE J., *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ, 1973
- LANGE B., *Implementing EU Pollution control: Law and Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008

- LATTANZI F., *Sub art. 321*, in G. LATTANZI - E. LUPO (a cura di), *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, Milano, 2008, p. 742 ss.
- LAZZARA P., *Discrezionalità e merito*, in *Il diritto-Encicl. giur.*, Milano, 2007, Vol. V
- LEE M., *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, Hart Publishing, Oxford, 2014
- LEWANSKY R., in *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997, 34
- LIBERTINI M., *I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del «decreto Alitalia» (Nota a Corte cost., 22 luglio 2010, n. 270, Soc. Eurofly)*, in *Giur. costit.*, 2010, 3296 ss.
- LIMONE G., *Lo statuto teorico dei principi tra norme e valori*, in D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi*, Padova, Cedam, 2006, 41 e ss.
- LINDBLOM C., *The science of muddling through*, in *Public Administrative Review*, 1959
- LO CASCIO G., *Insolvenza Alitalia: nuova versione dell'amministrazione straordinaria*, in *Fallimento*, 2008, 1113 ss.
- LOMBARDINI N., *Crisi dell'impresa e intervento pubblico*, Giuffrè, Milano, 1985
- LUBBE-WOLFF G., *Efficient environmental legislation – On different philosophies of pollution control in Europe*, in *Journal of Environmental Law*, 13, 2001
- LUCIANI M., *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, 170-176
- LUCIANI M., *La Costituzione dei diritti e la Costituzione dei poteri. Notarelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985
- LUCIANI M., *La produzione della ricchezza nazionale*, in *costituzionalismo.it*, n. 2/2008
- LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983.
- MADDALENA P., *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. Giur. amb.*, 2008, 523
- MADDALENA P., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. Giur. amb.*, 2011, 735
- MADDALENA P., *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e Sviluppo*, Ipsoa, 1, 2012, 12
- MADDALENA P., *La nuova giurisprudenza in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, Ipsoa, 1, 2012 pag.
- MADDALENA P., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 3, 307
- MALINCONICO C., *I beni ambientali*, Cedam, Padova, 1991

- MALO M., *I poteri dello Stato in materia di ambiente di fronte alla competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 1987, 365
- MALO M., *Ministero dell'ambiente (voce)* in *D. Disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 469 ss
- MANCUSO E.M., *Il giudicato nel processo penale*, in G.UBERTIS, G.P. VOENA (a cura di), *Trattato di procedura penale*, Milano, 2012, p. 374 segg.
- MANFREDI G., *Modelli contrattuali dell'azione amministrativa: gli accordi di programma*, in *Regioni*, 1992, 349
- MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1996,
- MARCHETTI A., *Il "decreto Ilva": profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, *federalismi.it* n.15/2013
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011, 136
- MARZUOLI C., *Gli accordi di programma*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 443 ss.
- MARZUOLI C., *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Giuffrè, Milano, 1985
- MASSA M., *Il commissariamento dell'Ilva e il diritto delle crisi industriali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2
- MASSA M., *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011, 185-205
- MASSERA A., *Lo stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP.AA, tra concorrenza per il mercato e collaborazione con il potere*, Pisa, Plus – Pisa University Press, 2011
- MASTRODONATO G., *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giuri. amb.*, 2010, 707
- MELI M., *Ambiente, salute, lavoro: il caso «Ilva» (d.l. 3 dicembre 2012 n. 207, conv. con modif. dalla l. 24 dicembre 2012 n. 231; d.l. 7 agosto 2012 n. 129, conv. dalla l. 4 ottobre 2012 n. 171; d.l. 4 giugno 2013 n. 61, conv. con modif. dalla l. 3 agosto 2013 n. 89)*, in *Nuove leggi civ.*, 2013, p. 1017
- MELI M., *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Giuffrè, Milano, 1996
- MENDOZA R., *L'ammissibilità del sequestro preventivo in relazione a reato già consumato*, in *Cass. pen.* 1996, 2696 ss.
- MENGONI L., *L'argomentazione in diritto costituzionale*, in Id., *Ermeneutica e dogmatica giuridica. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1996, 126
- MERUSI F., *Procedimenti di coordinamento infrastrutturali e procedimenti di collaborazione dopo le leggi sul procedimento amministrativo e sulla riforma delle autonomie locali*, in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, II, Milano, Giuffrè, 1993, 1044
- MEZZANOTTE M., *Il «sistema normativo ambientale» nella sentenza Ilva, tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti*, in *Rass. parlamentare*, 2013, 669
- MEZZETTI L., *La Costituzione dell'ambiente nel diritto comparato: modelli normativi, organizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, in L. MEZZETTI

- (a cura di), *I diritti della natura. Paradigmi di giustificazione dell'ambiente nel diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1997, 1 ss.
- MIDIRI F., *La disciplina delle emissioni in atmosfera nel "testo unico ambiente"*, in *Riv. Giuri. Amb.*, 2010, 249 ss.
- MODUGNO F., *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Agg., I, Milano, 1997, p. 561 segg.
- MODUGNO F., *L'interpretazione giuridica*, Wolters Kluwer, Cedam, Padova, 2015
- MODUGNO F., *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995
- MODUGNO F., *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, Torino, 1966, 472 ss.
- MOLINARI F.M., *Sequestro preventivo e reato consumato*, in *Giur. it.* 1995, II, 255 ss.
- MOLLAME E., *Organizzazione pubblica per la sicurezza – vigilanza e controllo*, in *Manuale Sicurezza*, AAVV, 2015, Ipsoa, Milano, p. 821 ss.
- MONCI D., *L'antagonismo tra ambiente salubre e livelli occupazionali: il rapporto di valutazione sul danno sanitario tra norme regionali e nazionali*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, 2/2015, 116 ss.
- MONTAGNA M., *L'obbligatorietà dell'azione penale*, in G.DEAN (a cura di), *Fisionomia costituzionale del processo penale*, 2007, 244 ss
- MONTINARO E., *Sulla natura dell'accordo di programma e del contratto di programma e sul rapporto tra essi*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2003, 2758
- MONTINI M., *Profili di diritto internazionale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, Vol.1 *Principi generali*, Padova, Cedam, 2012, 32
- MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1134-1138
- MORELLI A., *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, 7 ss.
- MORRONE A., *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Encicl. dir. – Annali*, Giuffrè, Milano, 2008, vol. II, tomo II, 185
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2002
- MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 67-70, 114-123
- MOSLEY S., *Storia globale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013, 18 e ss.
- MOSTACCI E., *L'ambiente e il suo diritto nell'ordito costituzionale*, in FERRARA R., SANDULLI M.A., *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. I. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, Giuffrè, 2014, 271 ss.
- MURATORI A., *Decreto salva Ilva: scelte difficili*, in *Ambiente & Sviluppo*, 1, 2013, 8 ss.
- MURATORI A., *Limiti di emissione per gli impianti di trattamento rifiuti tra Parti V e IV del D. lgs. n. 152/2006*, in *Amb. & Sviluppo*, 2011, 641 ss.
- MURATORI A., VANDELLI M.C., *Emissioni in atmosfera da impianti fissi, la nuova disciplina dopo il d.lgs. 252/2006 e la sua riforma*, Milano, Ipsoa, 2008



- NIGRO A., VATTERMOLI D., *Diritto delle crisi delle imprese – Le procedure concorsuali*, Bologna, Il Mulino, 2014, 517
- NIMMER M., *The right to speak from Times to Time: First Amendment Theory Applied to Libel and Misapplied to Privacy*, in *California Law Review*, 56, 1968, n. 4, 935-942
- ONIDA V., *Competenze regionali e locali e spinte centralizzatrici nell'amministrazione dell'ambiente*, in MURGIA (a cura di), *L'ambiente e la sua protezione*, Milano, Giuffrè, 1991, 127
- ONIDA V., *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, n. 3
- ONIDA V., voce *Organizzazione amministrativa in Italia*, in *Annuario europeo dell'ambiente*, Docter – Istituto di studi e documentazione per il territorio, 1991, 478 ss.
- OPPO G., *Diritti e interessi nella nuova disciplina dell'insolvenza delle "grandi imprese"*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, II, 519
- OSTI, G.L., *L'industria di stato dall'ascesa al degrado. Trent'anni nel gruppo Finsider. Conversazioni con Ruggero Ranieri*, Il Mulino, Bologna, 1993
- OSTROM E., *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, CUP, 1990
- OSTROM ELINOR, DIETZ THOMAS, DOLŠAK NIVES, STERN PAUL C. , STONICH SUSAN, and WEBER ELKE U. (a cura di), *The drama of the commons*, Washington DC, National Academy Press, 2002
- PACE A., *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici comuni*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, p. 109 segg.
- PACE A., *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quad. cost.*, 2001, 60
- PACE A., *Postilla in tema di leggi-provvedimento (autoapplicative)*, in *Giur. cost.*, 2010, 3748 ss.
- PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Cedam, Padova, 2002
- PALADIN L., *In tema di leggi personali*, in *Giur. cost.*, 1961, 1262 ss.
- PALADIN L., *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1969, 871 ss.
- PALADIN L., *La questione del metodo nella storica costituzionale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, n. 26, Giuffrè, Milano, 1997
- PALAZZO F., *Il giudice penale tra esigenze di tutela sociale e dinamica dei poteri pubblici*, in *Il ruolo del giudice nel rapporto tra poteri*, a cura di G. CHIODI, D. PULITANÒ, Giuffrè, Milano, 2013, 154-155
- PALAZZOLO S., *Sul concetto di ambiente (Appunti di teoria generale del diritto)*, in *Giur. It.*, 1989, IV, 306 ss.

- PALLOTTINO M., *Strumenti giuridici di concertazione amministrativa: l'accordo di programma*, in *Riv. amm.*, 1983, 847
- PAMPANIN V., *Autorizzazione integrata e regolazione ambientale*, Aracne, Roma, 2014
- PAPPANO D., *Inquinamento atmosferico e clima*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, 346
- PASCUCCIP., *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto «salva Ilva» - Diritto alla salute vs. diritto al lavoro?*, in *Diritti lavori mercati*, 2013, p. 671.
- PEGORARO L., *Giustizia costituzionale comparata – Dai modelli ai sistemi*, Giappichelli, Torino, 2015
- PERFETTI L.R., *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2009, 1, 1 ss.
- PERICU G., *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. Pubbl.*, I, Torino, 1987, 189 ss.
- PIATTONI S., *Politica locale e sviluppo economico nel Mezzogiorno*, in *Stato e mercato*, 1999, 1, 12 ss.
- PICOZZA E., *L'ambiente....allo Stato*, in *Corriere giur.*, 1987, 1044;
- PIERDONATI M., *Fumus in re ipsa del delitto e "giudicato cautelare" nel sequestro preventivo*, in *Dir. pen. processo* 2009, 994 ss.
- PINELLI C., *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale tra teoria e giurisprudenza*, in *Studi in onore di L. Paladin*, vol. III, Jovene, Napoli, 2004, 1670 ss.
- PINELLI C., *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2002, 3235 ss.
- PINESCHI G., *L'inquinamento atmosferico*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 567
- PINESCHI L., *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in FERRARA R., SANDULLI M.A., *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. I. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, Giuffrè, 2014, 93 ss.
- PINESCHI L., *La Conferenza di Rio 2012: dallo Zero Draft a The Future we Want. Rio+20 o vent'anni trascorsi inutilmente*, in *Rivista Giur. Amb.*, 6, 2012, 819
- PINO G., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali*, cit., 13-15
- PIOGGIA A., *Gli accordi di programma*, in B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2001, 159
- POPPER K., *The Logic of Scientific Discovery*, London, Routledge, 1959, trad. it. *La logica della ricerca scientifica*, Torino, Einaudi, 1970, 66 ss.
- PORCHIA O., *Le politiche dell'unione europea in materia ambientale*, in FERRARA R., SANDULLI M.A., *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. I. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, Giuffrè, 2014, 153 ss.

- PORENA D., *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, 2009, 3
- POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss.
- POTETTI D., *Sequestro preventivo e ordini di fare: quali limiti?*, in *Cass. pen.* 1995, 1413 ss.
- PREDIERI A., *Accordi di programma*, in *Quad. reg.*, 1991, 957
- PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 512
- PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, vol. II, 387
- PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, 2013, Dalloz
- PUBUSA A., *Merito e discrezionalità amministrativa*, in *Digesto pubbl.*, Utet, Torino, 1994, vol. IX, 401
- PULITANÒ D., *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, *ivi*, 44 ss.
- QUARANTA A., *Il ruolo di supplenza svolto dall'art. 674 del codice penale: riflessioni sulla sentenza "Enel – Porto Tolle"*, in *Amb. & sviluppo*, 2007, 1068 ss.
- RAGGI L., *Il Commissario prefettizio*, in *Nuovo Digesto it.*, vol. III, Torino, 1938, 367 ss
- RAJOTTE BR., ROSS CL., EKECHI C., CADET V., *Health in All Policies: addressing the legal and policy foundations of Health Impact assessment*, *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 39 suppl., 1 ss., 2011
- RAMACCIL., *Sequestro preventivo «condizionato» e procedimento di riesame*, in *Arch. nuova proc. pen.* 1997, 483 ss.
- RANIERI R., *"La grande siderurgia in Italia. Dalla scommessa sul mercato all'industria dei partiti"*, in G.L.OSTI, *L'industria di stato dall'ascesa al degrado. Trent'anni nel gruppo Finsider. Conversazioni con Ruggero Ranieri*, Il Mulino, Bologna, 1993
- RAUSEI P., *Sicurezza sul lavoro - Responsabilità - Illeciti e sanzioni - Norme e procedure - Tabelle di sintesi e dizionario*, Ipsoa, Milano, 2014
- REGONINI G., *L'analisi delle politiche pubbliche*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 1989, 315
- RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, 1-2
- RESCIGNO G.U., *Ordinanze e provvedimenti di necessità e urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Noviss. Digesto it.*, vol. XII, Torino, 1965, 89 ss.
- RESCIGNO G.U., *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. it.*, 2010, 531 ss.
- RESCIGNO G.U., *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2007, 319 ss.

- RESCIGNO G.U., *Sviluppi a problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità ed urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza numero 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, 2185 ss.
- RIZZA G., *Intese (diritto pubblico)*, in *Encicl. giur. Treccani*, Roma, 1989, vol. XVII
- RIZZA G., voce *Commissario (dir. pubbl.)*, in *Enc. Giur.*, vol. VII, Roma, 1990
- ROCCO A., *I concetti di "bene" e di "interesse" nel diritto penale e nella teoria generale del diritto*, in *Riv. int. sc.giur.*, 1910, 59
- ROMAGNOSI G.D., *Istituzioni di civile filosofia ossia di giurisprudenza teorica*, in *Op.III*, 2
- ROSSI G., *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2015
- ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015
- ROSSI G., *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, 2, 7
- ROSSI G., *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2/2015, 3, Giappichelli, Torino
- ROSSI G., *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2015, 10 ss
- ROSSI G., *Pubblico e privato nell'economia semiglobalizzata: l'impresa pubblica nei sistemi permeabili e in competizione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, 1, 39-82
- ROSSI G., *L'attualità di G.D. Romagnosi nell'eclissi dello statalismo. Considerazioni sul passato e sul futuro del diritto amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2013, 1 ss.
- ROTA R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in DELL'ANNO P. – PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012
- RUGGERI S., *Giudicato cautelare*, voce in *Enc. dir. Annali*, Milano, 2010, 425 ss.
- SACHS D., *The age of sustainable development*, Columbia University Press, New York, 2015
- SALANITRO U., *Il decreto Ilva tra tutela della salute e salvaguardia dell'occupazione: riflessioni a margine della sentenza della corte costituzionale*, in *Corriere giur.*, 2013, p. 1041
- SALVIA F., *Il Ministero dell'ambiente*, Roma, 1989
- SANDS P. e PEEL J., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 15 ss.
- SANDULLI A.M., *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Napoli, 1963
- SANDULLI A.M., *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200 ss
- SARACENO P., "I divari di sviluppo economico nella progettata Comunità a Dodici", in S. CAFIERO, (a cura di), *Il Mezzogiorno nelle politiche nazionali e comunitarie. Contributi della SVIMEZ alla "Giornata del Mezzogiorno" (Bari 1969-1979)*, Giuffrè, Milano, 1982
- SAVINO M., *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1091 ss.

- SCARCELLA A., *Il sistema sanzionatorio nel nuovo testo unico della sicurezza*, in *Manuale Sicurezza*, AAVV, 2015, Ipsoa, Milano, p. 747 ss.
- SCHACHTER G., “*Politiche alternative di sviluppo per il Mezzogiorno*”, in M. ANNESI, P. BARUCCI, E G.G. DELL’ANGELO, (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Milano, Giuffrè, 1975
- SCOCA F., *Interessi protetti*; in *Enc. Giur.*, 1989
- SELVAGGI N., *Decreto Ilva e “rimedi penalistici”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, 379 ss.
- SENN L., “*La politica di sviluppo per poli nel Mezzogiorno d’Italia: criteri per un bilancio dell’esperienza*”, in R. BRANCATI, P. COSTA, V. FIORE, (a cura di), *Le trasformazioni del Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, 1988
- SGUBIN C., *Crisi industriali e tutela ambientale*, III Vol., *Tutele parallele norme processuali*, Cedam, Padova, 2015, 849 ss.
- SILVESTRI G., *Dal potere ai principi, Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 17
- SILVESTRI G., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 670 ss SIMONCINI A., LONGO E., *Articolo 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006
- SORACE D., *Tutela dell’ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell’ambiente, Vol. II procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 3 ss.
- SORRENTINO F., *Garanzia giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e legittimo provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1991, 2780 ss.
- SPAGNA MUSSO E., *Costituzione e struttura del governo*, Padova, Cedam, 1988, II, 473
- SPAGNUOLO VIGORITA E., *Notazioni sull’istruttoria nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1984
- SPERTI A., *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, 12 ss.
- SPUNTARELLI S., *L’amministrazione per legge*, Milano, 2007, 209-216 e 270-278
- SPUNTARELLI S., *Poteri pubblici e costituzione dell’economia nel “singolare” caso Alitalia*, in *Foro Amm. – Tar*, 2009, 1444
- TAGLIAFERRO M., *Il caso ILVA di Taranto e la legge regionale pugliese n.21/2012 in materia di Valutazione del danno sanitario (vds): i primi spunti critici sul “pioneristico” intervento normativo a contrasto delle emissioni industriali inquinanti* in *Ambiente e sviluppo*, 2013,1, 23
- TAGLIAFERRO M., *La VDS a metà del guado: tra politica legislativa ambientale, statale e regionale* in *Ambiente&sviluppo*, 2013, 7, 648.
- TAGLIAFERRO M., *Linee guida per la valutazione del danno sanitario e caso Ilva: ubi Ilva vds cessat!* In *Ambiente&sviluppo*, 2013, 10, 834

- TALLACCHINI M.C., *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, Olschki, 1999, 73ss.
- TALLACCHINI M.C., *I saperi specialistici, tra science advise e soft law: technology assessment ed expertise etica*, in *Ambito e fonti del Biodiritto, Trattato di Biodiritto*, (a cura di) S. RODOTÀ, P. ZATTI, Milano, Giuffrè, 2010, vol. I, 861 ss.
- TERESI F., *I commissari straordinari del governo*, in *Scritti in Onore di A. Predieri*, vol. II, Milano, 1996, 1443 ss.
- TIEZZI E., *Tempi storici. Tempi biologici*, Garzanti, Milano, 1984.
- TIEZZI E., *Tempi storici. Tempi biologici. Vent'anni dopo*, Donzelli editore, Roma, 2001, 38-39
- TONINI P., *Il caso ILVA induce a ripensare le finalità e gli effetti del sequestro preventivo*, in *Diritto Penale e Processo*, 10, 2014, 1153 ss.
- TORREGROSSA G., *Introduzione al diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 1990, 5
- TRAVIA A., *Valutazioni tecniche e istruttoria del giudice amministrativo*, in *Urb. e App.*, 1997, 1262
- TULUMELLO G., *Accordo di programma*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, UTET, 2012, 1
- TURCO E., *Sub art. 321*, in G. CANZIO - G. TRANCHINA (a cura di), *Codice di procedura penale*, Milano, 2012, 2781 ss.
- TURNER R.K. – PEARCE D.W. – BATEMAN I., *Economia ambientale*, Il Mulino, 2003
- VINUALES J.E., *The rise and fall of Sustainable Development*, in *Review of European Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 22, 2013, 3 ss.
- VIPIANA P., *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento delle Regioni*, in *Quad. reg.*, 2009, 887 ss.
- VITALI C., *L'inquinamento atmosferico*, in *CosmoPolis*, 2, 2010
- VITARELLI T., *Salute e sicurezza del lavoro*, in *Diritto penale - Parte speciale - vol. I: Tutela penale della persona*, a cura di D. PULITANÒ, parte VI, capitolo II, Giappichelli, Torino, 2014, 513
- VITIELLO C., *Sui limiti del giudicato cautelare*, in *Cass. pen.*, 2005, 39 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992
- ZAGREBELSKY G., *Principi e voti*, Einaudi, Torino, 2005

## APPENDICE A

### CODICE “AD ILVAM”<sup>473</sup>

\*\* \* \*\*

**D.L. 3 dicembre 2012, n. 207 (1) (2).**

**Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale.**

---

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 3 dicembre 2012, n. 282.

(2) Convertito in legge, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, L. 24 dicembre 2012, n. 231*.

#### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli *articoli 41, 43, 77 e 87 della Costituzione*;

Visto il *decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129*, convertito dalla *legge 4 ottobre 2012, n. 171*, e il Protocollo d'Intesa del 26 luglio 2012 per interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto sottoscritto a Roma;

Visto il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 26 ottobre 2012, prot. DVA/DEC/2012/0000547, di cui alla comunicazione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 27 ottobre 2012, con il quale si è provveduto al riesame dell'autorizzazione integrata ambientale n. DVA/DEC/2011/450 del 4 agosto 2011, rilasciata alla Società ILVA S.p.A. per l'esercizio dello stabilimento siderurgico ubicato nei comuni di Taranto e di Statte, disponendo, ai fini della più rigorosa protezione della salute e dell'ambiente, l'applicazione in anticipo della *decisione di esecuzione n. 2012/135/UE* della Commissione, del 28 febbraio 2012, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) da impiegare per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della *direttiva 2010/75/UE*;

Considerato che l'autorizzazione integrata ambientale e il Piano operativo assicurano l'immediata esecuzione di misure finalizzate alla tutela della salute ed alla protezione ambientale e prevedono gradualmente ulteriori interventi sulla base di un ordine di priorità finalizzato al risanamento progressivo degli impianti;

---

<sup>473</sup> Tutte le norme riportate nella presente appendice sono tratte dalla banca dati: *Leggi d'Italia – Studio Legale. Wolters Kluwer Italia Srl*

Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per assicurare che, in presenza di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente possa autorizzare mediante autorizzazione integrata ambientale la prosecuzione dell'attività produttiva di uno o più stabilimenti per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi e a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nella medesima autorizzazione, 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;

Ritenuta altresì la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per assicurare la piena attuazione delle prescrizioni della sopracitata autorizzazione, volte alla immediata rimozione delle condizioni di criticità esistenti che possono incidere sulla salute, conseguendo il sostanziale abbattimento delle emissioni inquinanti;

Considerato che la continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento siderurgico Ilva S.p.A. 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;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 30 novembre 2012;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico;

Emana

il seguente decreto-legge:

---

**Art. 1 Efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale**  
**In vigore dal 4 agosto 2013**

1. In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima



autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

2. Nei casi di cui al comma 1, le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale, nonché le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame. 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.

3. Fermo restando quanto previsto dagli *articoli 29-decies* e *29-quattordices* del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore, la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di cui al comma 1 è punita con sanzione amministrativa pecuniaria, escluso il pagamento in misura ridotta, da euro 50.000 fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato. La sanzione è irrogata, ai sensi della *legge 24 novembre 1981, n. 689*, dal prefetto competente per territorio. 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. (5) (6)

4. Le disposizioni di cui al comma 1 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 d'impresa a norma del comma 1. (7)

5. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare riferisce semestralmente al Parlamento circa l'ottemperanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale nei casi di cui al presente articolo. (3)

5-bis. Il Ministro della salute riferisce annualmente alle competenti Commissioni parlamentari sul documento di valutazione del danno sanitario, sullo stato di salute della popolazione coinvolta, sulle misure di cura e prevenzione messe in atto e sui loro benefici. (4) (8)

---

(3) Comma così modificato dalla *legge di conversione 24 dicembre 2012, n. 231*.

(4) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 24 dicembre 2012, n. 231*.

(5) Comma così modificato dalla *legge di conversione 24 dicembre 2012, n. 231* e, successivamente, dall'*art. 2, comma 3, D.L. 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 3 agosto 2013, n. 89*.

(6) Vedi, anche, l'*art. 2-bis, comma 1, D.L. 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 3 agosto 2013, n. 89*.

(7) Vedi, anche, l'*art. 3, commi 1 e 5, D.L. 4 luglio 2015, n. 92*.

### **Art. 1-bis Valutazione del danno sanitario (9) (10)**

#### **In vigore dal 4 gennaio 2013**

1. In tutte le aree interessate dagli stabilimenti di cui al comma 1 dell'articolo 1 e al comma 1 dell'articolo 3, l'azienda sanitaria locale e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente competenti per territorio redigono congiuntamente, con aggiornamento almeno annuale, un rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale.

2. Con decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabiliti i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di VDS. (11)

3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono alle attività di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

---

(9) Articolo inserito dalla *legge di conversione 24 dicembre 2012, n. 231*.

(10) Vedi, anche, l'*art. 1, comma 7, D.L. 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 3 agosto 2013, n. 89* e l'*art. 2, comma 2, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

(11) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il *D.M. 24 aprile 2013*.

### **Art. 2 Responsabilità nella conduzione degli impianti**

#### **In vigore dal 3 dicembre 2012**

1. Nei limiti consentiti dal presente decreto, rimane in capo ai titolari dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'*articolo 1, comma 1*, la gestione e la responsabilità della conduzione degli impianti di interesse strategico nazionale anche ai fini dell'osservanza di ogni obbligo, di legge o disposto in via amministrativa, e ferma restando l'attività di controllo dell'autorità di cui all'*articolo 29-decies, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, e successive modificazioni.

**Art. 3 Efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA S.p.A. Controlli e garanzie  
In vigore dal 4 agosto 2013**

1. Gli impianti siderurgici della società ILVA s.p.a. costituiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale a norma dell'articolo 1. (15)

1-bis. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo adotta una strategia industriale per la filiera produttiva dell'acciaio. (12)

2. L'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA S.p.A. con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. n. DVA/DEC/2012/0000547, nella versione di cui al comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 27 ottobre 2012, contiene le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto a norma dell'*articolo 1*.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per un periodo di trentasei mesi (18), la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, 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. (13) (17)

[4. Entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai fini del monitoraggio dell'esecuzione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale di cui al comma 2, è nominato, per un periodo non superiore a tre anni, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, 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, un Garante, di indiscussa indipendenza, competenza ed esperienza, incaricato di vigilare sulla attuazione delle disposizioni del presente decreto. Se dipendente pubblico, il Garante viene collocato in posizione di fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico. (16) ]

[5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è definito il compenso del Garante in misura non superiore a duecentomila euro lordi annui. Si applica l'*articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 22 dicembre 2011, n. 214*. (16) ]

[6. Il Garante, 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) di cui al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, 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, 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*. A tal fine il Garante promuove, anche in accordo con le istituzioni locali, iniziative di informazione e consultazione, finalizzate ad assicurare la massima trasparenza per i cittadini, 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*. Tale attività svolta dal Garante, nonché le criticità e le inadempienze riscontrate, sono parte integrante della relazione semestrale di cui al comma 5 dell'articolo 1. Dall'attuazione delle disposizioni del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono alle attività di cui al presente comma con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.(14) (16) (19) ]

---

(12) Comma inserito dalla *legge di conversione 24 dicembre 2012, n. 231*.

(13) Comma così sostituito dalla *legge di conversione 24 dicembre 2012, n. 231*.

(14) Comma così modificato dalla *legge di conversione 24 dicembre 2012, n. 231*.

(15) Comma così sostituito dall'*art. 2, comma 2, D.L. 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 3 agosto 2013, n. 89*.

(16) Comma abrogato dall'*art. 2-quater, comma 1, D.L. 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 3 agosto 2013, n. 89*.

(17) Per l'interpretazione autentica del presente comma, vedi l'*art. 12, comma 5-quater, D.L. 31 agosto 2013, n. 101*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 30 ottobre 2013, n. 125*.

(18) Per la proroga del presente termine vedi l'*art. 2, comma 5, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*, come modificato dall'*art. 1, comma 7, D.L. 4 dicembre 2015, n. 191*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 1° febbraio 2016, n. 13*.

### **Art. 3-bis Piano sanitario straordinario in favore del territorio della provincia di Taranto. (20)**

#### **In vigore dal 4 gennaio 2013**

1. Al fine di contrastare le criticità sanitarie riscontrate in base alle evidenze epidemiologiche nel territorio della provincia di Taranto, per il triennio 2013-2015, è sospesa, nel limite di spesa di 10 milioni di euro annui, con riferimento all'azienda sanitaria locale di Taranto, l'applicazione:

a) delle disposizioni relative alla limitazione del turn-over e al rispetto del vincolo di cui all'articolo 2, comma 71, della *legge 23 dicembre 2009, n. 191*, e alla limitazione di cui all'articolo 9, comma 28, del *decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 luglio 2010, n. 122*, e successive modificazioni;

b) delle disposizioni limitative dei posti letto, di cui al Piano di rientro e di riqualificazione del Sistema sanitario regionale 2010-2012, sottoscritto dalla regione Puglia;

c) delle disposizioni limitative degli accordi contrattuali con le strutture accreditate di cui al Piano di rientro e di riqualificazione del Sistema sanitario regionale 2010-2012, sottoscritto dalla regione Puglia.

2. Le disposizioni previste dal comma 1 hanno attuazione anche nel caso in cui si applichi alla regione Puglia, dal 2013, l'*articolo 15, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 7 agosto 2012, n. 135*.

3. All'onere derivante dal presente articolo, nel limite di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, si provvede mediante specifico vincolo a valere sulle risorse finalizzate all'attuazione dell'*articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662*, per il triennio 2013-2015.

---

(20) Articolo inserito dalla *legge di conversione 24 dicembre 2012, n. 231*.

#### **Art. 4 Copertura finanziaria (21)**

**In vigore dal 3 dicembre 2012**

1. Agli oneri derivanti dall'*articolo 3, comma 5*, pari a 200 mila euro, per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'*articolo 1, comma 432, della legge 23 dicembre 2005, n. 266*, nell'ambito della quota destinata alle azioni di sistema di cui alla *delibera CIPE n. 8 del 20 gennaio 2012*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 121 del 25 maggio 2012. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

---

(21) Per la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al presente articolo, vedi l'*art. 2-bis, comma 2, D.L. 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 3 agosto 2013, n. 89*.

#### **Art. 5 Entrata in vigore**

**In vigore dal 3 dicembre 2012**

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

**D.L. 4 giugno 2013, n. 61 (1) (2).**

**Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale.**

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 giugno 2013, n. 129.

(2) Convertito in legge, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, L. 3 agosto 2013, n. 89*.

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 4, 9, 32, 41, 77 e 87 della Costituzione;

Visto il decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231;

Considerato che la continuità del funzionamento produttivo di stabilimenti di interesse strategico costituisce una priorità di carattere nazionale, soprattutto in considerazione dei prevalenti profili di protezione dell'ambiente e della salute e di salvaguardia dei livelli occupazionali;

Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni che assicurino, mediante la nomina di un'apposita struttura commissariale straordinaria, la continuità produttiva ed occupazionale nel rispetto delle norme ambientali e sanitarie, in presenza di stabilimenti industriali 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 pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza, contestata dalle Autorità competenti, dell'autorizzazione integrata ambientale o di altre disposizioni a tutela dell'ambiente e della salute;

Visto il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 26 ottobre 2012, prot. DVA/DEC/2012/0000547, di cui alla comunicazione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 27 ottobre 2012, con il quale si è provveduto al riesame dell'autorizzazione integrata ambientale n. DVA/DEC/2011/450 del 4 agosto 2011, rilasciata alla Società ILVA S.p.A. per l'esercizio dello stabilimento siderurgico ubicato nei comuni di Taranto e di Statte, disponendo, ai fini della più rigorosa protezione della salute e dell'ambiente, l'applicazione in anticipo della *decisione di esecuzione n. 2012/135/UE della Commissione del 28 febbraio 2012*, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) da impiegare per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della direttiva 2010/75/UE;

Valutate le risultanze delle verifiche di carattere amministrativo sullo stabilimento dell'ILVA s.p.a., che hanno evidenziato la permanente, grave sussistenza di pericoli ambientali e per la salute derivanti anche dalla mancata attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale, adeguatamente contestata;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 4 giugno 2013;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico;

Emana

il seguente decreto-legge:

---

#### **Art. 1 Commissariamento straordinario (15)**

**In vigore dal 3 febbraio 2016**

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. (3) (20)

1-bis. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il 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. (4)

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. (4)

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.

3. Per la durata del commissariamento sono attribuiti al commissario tutti i 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. Al commissario è attribuito il potere di redigere e approvare il bilancio di esercizio e, laddove applicabile, il bilancio consolidato dell'impresa soggetta a 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. (7) (8)

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. (3)

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 alle norme dell'Unione europea e internazionali nonché alle 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. (5) (16) (22)



6. Entro il termine di trenta giorni dal decreto di approvazione del piano di cui al comma 5, il commissario 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 anche da parte degli enti locali interessati nel cui territorio insistono gli impianti dell'impresa commissariata, 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. (13)

7. Il piano di cui al comma 5 è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro della salute, entro quindici giorni dalla proposta e comunque entro il 28 febbraio 2014. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al fine della formulazione della proposta di cui al periodo precedente, acquisisce sulla proposta del comitato di esperti di cui al comma 5, ultimo periodo, il parere del Commissario straordinario e quello della regione competente, che sono resi entro dieci giorni dalla richiesta, decorsi i quali la proposta del Ministro può essere formulata anche senza i pareri richiesti. La proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è formulata entro quindici giorni dalla richiesta dei pareri e comunque non oltre quarantacinque giorni dal ricevimento della proposta del comitato di esperti di cui al comma 5, ultimo periodo. Il piano di cui al comma 6 è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, formulata entro quindici giorni dalla presentazione del piano medesimo. 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 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*. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 12 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, il decreto di approvazione del piano di cui al comma 5 conclude i procedimenti di riesame previsti dall'autorizzazione integrata ambientale, costituisce integrazione alla medesima autorizzazione integrata ambientale, e i suoi contenuti possono essere modificati con i procedimenti di cui agli *articoli 29-octies e 29-nonies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, e successive modificazioni. (18) (23)

8. Fino all'adozione del decreto di approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al comma 7, 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. La progressiva adozione delle misure, prevista dal periodo precedente, si interpreta nel senso che la stessa è rispettata qualora sussistano tutte le seguenti condizioni: a) la qualità dell'aria nella zona esterna allo stabilimento, per la parte riconducibile alle sue emissioni, valutata sulla base dei parametri misurati dalle apposite centraline di monitoraggio gestite dall'A.R.P.A. risulti conforme alle prescrizioni delle vigenti disposizioni europee e nazionali in materia, e comunque non abbia registrato un peggioramento rispetto alla data di inizio della gestione commissariale; b) alla data di approvazione del piano, siano stati avviati gli interventi necessari ad ottemperare ad almeno l'80 per cento del numero complessivo delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni integrate ambientali, ferma restando la non applicazione dei termini previsti dalle predette autorizzazioni e prescrizioni. Il Commissario, entro trenta giorni dall'approvazione del piano di cui al comma 5, trasmette all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale una relazione che indica analiticamente i suddetti interventi. (9)

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 sub commissario 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, per gli illeciti strettamente connessi all'attuazione dell'a.i.a. e delle altre norme a tutela dell'ambiente e della salute. In applicazione del generale principio di semplificazione procedimentale, al fine dell'acquisizione delle autorizzazioni, intese concerti, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati degli enti locali, regionali, dei ministeri competenti, di tutti gli altri enti comunque coinvolti, necessari per realizzare le opere e i lavori previsti dall'autorizzazione integrata ambientale, dal piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, dal piano industriale di conformazione delle attività produttive, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta del commissario straordinario, convoca una conferenza dei servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, che si deve pronunciare entro il termine di sessanta giorni dalla convocazione. La conferenza di servizi si esprime dopo avere acquisito, se dovuto, il parere della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che si esprime sulla valutazione di impatto ambientale del progetto entro sessanta giorni dalla sua presentazione, o sulla verifica di assoggettabilità alla procedura medesima entro trenta giorni. I predetti termini sono comprensivi dei quindici giorni garantiti al pubblico interessato al fine di esprimere osservazioni sugli elaborati progettuali messi a disposizione. Nei casi di attivazione delle procedure di VIA, il termine di conclusione della conferenza di servizi è sospeso per un massimo di novanta giorni. Decorso tale termine, i pareri non espressi si intendono resi in senso favorevole. Solo nel caso di

motivata richiesta di approfondimento tecnico, tale termine può essere prorogato una sola volta fino ad un massimo di trenta giorni. La determinazione conclusiva della conferenza di servizi è adottata con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e costituisce variante ai piani territoriali ed urbanistici, per la quale non è necessaria la valutazione ambientale strategica. Nel caso di motivato dissenso delle autorità preposte alla tutela ambientale, sanitaria, culturale o paesaggistica, il Consiglio dei Ministri si pronuncia sulla proposta, previa intesa con la regione o provincia autonoma interessata, entro i venti giorni successivi all'intesa. L'intesa si intende comunque acquisita decorsi trenta giorni dalla relativa richiesta. Le cubature degli edifici di copertura di materie prime, sottoprodotti, rifiuti e impianti, previsti dall'autorizzazione integrata ambientale o da altre prescrizioni ambientali, sono considerate "volumi tecnici". (10) (19) (21)

9-bis. Durante la gestione commissariale, qualora vengano rispettate le prescrizioni dei piani di cui ai commi 5 e 6, nonché le previsioni di cui al comma 8, non si applicano, per atti o comportamenti imputabili alla gestione commissariale, le sanzioni previste dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Dette sanzioni, ove riferite a atti o comportamenti imputabili alla gestione precedente al commissariamento, non possono essere poste a carico dell'impresa commissariata per tutta la durata del commissariamento e sono irrogate al titolare dell'impresa o al socio di maggioranza che abbiano posto in essere detti atti o comportamenti. (11) (17)

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. (3)

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 n. 231 del 2001, in danno dei soggetti nei cui confronti l'autorità amministrativa abbia disposto l'esecuzione degli obblighi di attuazione delle prescrizioni dell'a.i.a. 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. (3)

11-bis. Al commissario straordinario, previa approvazione del piano industriale, è attribuito il potere, al fine di finanziare gli investimenti ivi previsti per l'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale e per l'adozione delle altre misure previste nel piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria:

a) nel caso di impresa esercitata in forma individuale, di richiedere al titolare dell'impresa le somme necessarie ai fini del risanamento ambientale;

b) nel caso di impresa esercitata in forma societaria, di aumentare il capitale sociale a pagamento nella misura necessaria ai fini del risanamento ambientale, in una o più volte, con o senza sovrapprezzo a seconda dei casi: offrendo le azioni emittende in opzione ai soci in proporzione al numero delle azioni possedute, con le modalità previste dall'articolo 2441, secondo comma, del codice civile e nel rispetto del diritto di prelazione di cui al medesimo articolo 2441, terzo comma, primo periodo, ovvero, nel caso in cui non siano stati esercitati, in tutto o in parte, i diritti di opzione, collocando l'aumento di capitale presso terzi; ovvero anche con esclusione o limitazione del diritto di opzione, previa predisposizione della relazione di cui al citato articolo 2441, sesto comma, primo periodo, e rilascio, in tale ultimo caso, da parte del collegio sindacale, del parere sulla congruità del prezzo di emissione delle azioni entro quindici giorni dalla comunicazione della predetta relazione allo stesso e al soggetto incaricato della revisione legale dei conti. In tutti i casi di cui alla presente lettera, le azioni di nuova emissione possono essere liberate esclusivamente mediante conferimenti in denaro. (12)

11-ter. Il soggetto o i soggetti che intendono sottoscrivere le azioni offerte in opzione e quelli individuati per il collocamento dell'aumento di capitale presso terzi devono, prima di dare corso all'operazione, impegnarsi, nei confronti dell'impresa soggetta a commissariamento nonché del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a far sì che le risorse finanziarie rivenienti dall'aumento di capitale siano messe a disposizione dell'impresa soggetta a commissariamento ai fini dell'attuazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria e del piano industriale. (12)

11-quater. Le somme eventualmente messe a disposizione dal titolare dell'impresa o dal socio di maggioranza sono scomutate in sede di confisca delle somme sequestrate, anche ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per reati ambientali o connessi all'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale. (12)

11-quinquies. Qualora sia necessario ai fini dell'attuazione e della realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dell'impresa soggetta a commissariamento, l'autorità giudiziaria procedente trasferisce all'impresa commissariata, su richiesta del commissario straordinario, le somme sottoposte a sequestro penale, nei limiti di quanto costituisce oggetto di sequestro, anche in relazione a procedimenti penali diversi da quelli per reati ambientali o connessi all'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale, a carico del titolare dell'impresa, ovvero, in caso di impresa esercitata in forma societaria, a carico dei soci di maggioranza o degli enti, ovvero dei rispettivi soci o amministratori, che abbiano esercitato attività di direzione e coordinamento sull'impresa commissariata prima del commissariamento. In caso di impresa esercitata in forma societaria le predette somme devono essere trasferite a titolo di sottoscrizione di aumento di capitale, ovvero in conto futuro aumento di capitale nel caso in cui il trasferimento avvenga prima dell'aumento di capitale di cui al comma 11-bis. Tutte le attività di esecuzione funzionali al trasferimento, ivi comprese quelle relative alla liquidazione di titoli e valori esistenti in conti deposito titoli, vengono svolte da Equitalia Giustizia S.p.A. quale gestore *ex lege* del Fondo unico giustizia. Il sequestro penale sulle somme si converte in sequestro delle azioni o delle quote che sono emesse; nel caso di

trasferimento delle somme sequestrate prima dell'aumento di capitale, in sequestro del credito a titolo di futuro aumento di capitale. Le azioni o quote di nuova emissione devono essere intestate al Fondo unico giustizia e, per esso, al gestore *ex lege* Equitalia Giustizia S.p.A. Le attività poste in essere da Equitalia Giustizia S.p.A. devono svolgersi sulla base delle indicazioni fornite dall'autorità giudiziaria precedente. (14)

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 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. (3)

13. Il compenso onnicomprensivo 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. (3)

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. (6)

---

(3) Comma così modificato dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89*.

(4) Comma inserito dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89*.

(5) Comma così sostituito dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89*.

(6) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89*.

(7) Comma così modificato dall'*art. 12, comma 5-ter, D.L. 31 agosto 2013, n. 101*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 30 ottobre 2013, n. 125*.

(8) Per l'interpretazione autentica del presente comma, vedi l'*art. 12, comma 5-quinquies, D.L. 31 agosto 2013, n. 101*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 30 ottobre 2013, n. 125*.

(9) Comma così modificato dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89* e, successivamente, dall'*art. 7, comma 1, lett. c) e d), D.L. 10 dicembre 2013, n. 136*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 6 febbraio 2014, n. 6*.

(10) Comma così modificato dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89* e, successivamente, dall'*art. 7, comma 1, lett. e), D.L. 10 dicembre 2013, n. 136*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 6 febbraio 2014, n. 6*.

(11) Comma inserito dall'*art. 7, comma 1, lett. f), D.L. 10 dicembre 2013, n. 136*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 6 febbraio 2014, n. 6*.

(12) Comma inserito dall'*art. 7, comma 1, lett. g), D.L. 10 dicembre 2013, n. 136*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 6 febbraio 2014, n. 6*.

(13) Comma sostituito dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89* e, successivamente, così modificato dall'*art. 7, comma 1, lett. 0a), D.L. 10 dicembre 2013, n. 136*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 6 febbraio 2014, n. 6*.

(14) Comma inserito dall'*art. 7, comma 1, lett. g), D.L. 10 dicembre 2013, n. 136*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 6 febbraio 2014, n. 6*, e sostituito dall'*art. 22-  
quater, comma 2, D.L. 24 giugno 2014, n. 91*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 11 agosto 2014, n. 116*. Successivamente, il presente comma è stato così modificato dall'*art. 3, comma 1-bis, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

(15) I riferimenti al commissario e al sub-commissario, nonché al commissariamento e alla gestione commissariale contenuti nel presente articolo si devono intendere come riferimenti, rispettivamente, al commissario straordinario e alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al *D.L. 23 dicembre 2003, n. 347*, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 2, comma 9, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

(16) Il riferimento al piano di cui al presente comma, si deve intendere come riferimento al piano di cui al *D.P.C.M. 14 marzo 2014*, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 2, comma 9, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

(17) Il riferimento alla gestione commissariale di cui al presente comma, si intende riferito alla gestione aziendale da parte del commissario e dell'avente titolo, sia esso affittuario o cessionario, e la relativa disciplina si applica all'impresa commissariata o affittata o ceduta, fino alla data di cessazione del commissariamento ovvero a diversa data fissata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 2, comma 10, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

(18) Comma così modificato dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89* e dall'*art. 7, comma 1, lett. a) e b), D.L. 10 dicembre 2013, n. 136*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 6 febbraio 2014, n. 6*. Il presente comma era stato modificato dall'*art. 1, comma 9, D.L. 4 dicembre 2015, n. 191*; successivamente tale modifica non è stata confermata dalla legge di conversione (*L. 1° febbraio 2016, n. 13*).

(19) Per il termine relativo all'avvio del procedimento, di cui al presente comma, vedi l'*art. 2, comma 4, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

(20) Vedi, anche, l'*art. 12, commi 3 e 5, D.L. 31 agosto 2013, n. 101*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 30 ottobre 2013, n. 125*.

(21) Vedi, anche, l'*art. 12, comma 4, D.L. 31 agosto 2013, n. 101*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 30 ottobre 2013, n. 125*.

(22) Vedi, anche, il *D.P.C.M. 14 marzo 2014*.

(23) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il *D.P.C.M. 14 marzo 2014*.

**Art. 2 Commissariamento della s.p.a. ILVA (28)**  
**In vigore dal 4 dicembre 2015**

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. (24)

1-bis. In relazione al commissariamento dell'ILVA S.p.A., gli interventi previsti dal piano di cui all'articolo 1, comma 5, sono dichiarati indifferibili, urgenti e di pubblica utilità e costituiscono varianti ai piani urbanistici. Il sub commissario di cui all'articolo 1, comma 1, dispone, coordina ed è responsabile in via esclusiva dell'attuazione degli interventi previsti dal citato piano, anche ai sensi dell'articolo 1, commi 8, 9, 9-bis e 10. Il sub commissario definisce, d'intesa con il commissario straordinario, la propria struttura, le relative modalità operative e il programma annuale delle risorse finanziarie necessarie per far fronte agli interventi previsti dal piano di cui all'articolo 1, comma 5, aggiornandolo ogni trimestre e con rendicontazione delle spese e degli impegni di spesa; dispone altresì i pagamenti con le risorse rese disponibili dal commissario straordinario. (27)

1-ter. Per l'attuazione degli interventi previsti dal piano di cui all'articolo 1, comma 5, il procedimento di cui all'articolo 1, comma 9, è avviato su proposta del sub commissario di cui all'articolo 1, comma 1, entro quindici giorni dalla disponibilità dei relativi progetti. I termini per l'espressione dei pareri, visti e nulla-osta relativi agli interventi previsti per l'attuazione del detto piano devono essere resi dalle amministrazioni o enti competenti entro venti giorni dalla richiesta, prorogati di ulteriori venti giorni in caso di richiesta motivata e, qualora non resi entro tali termini, si intendono acquisiti con esito positivo. Per la valutazione d'impatto ambientale e per i pareri in materia di tutela sanitaria e paesaggistica, restano ferme le previsioni del citato articolo 1, comma 9. (27)

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."

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. (24)

3-bis. Entro trenta giorni dalla data di entrata 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 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-quattordicesimo del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. (25)*

[3-ter. Per l'osservanza del piano di cui all'articolo 1, comma 5, nei termini ivi previsti, si intende che, trattandosi di un numero elevato di prescrizioni con interconnessioni critiche, entro il 31 luglio 2015 sia attuato almeno l'80 per cento delle prescrizioni in scadenza a quella data. Entro il 31 dicembre 2015, il commissario straordinario presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'ISPRA una relazione sulla osservanza delle prescrizioni del piano di cui al primo periodo. Rimane il termine ultimo già previsto del 4 agosto 2016 per l'attuazione di tutte le altre prescrizioni, fatto salvo il termine per l'applicazione della decisione 2012/135/UE della Commissione, del 28 febbraio 2012, relativa alle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro ed acciaio. (26) (29) ]

(24) Comma così modificato dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89*.

(25) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89*.

(26) Comma aggiunto dall'*art. 22-quater, comma 4, D.L. 24 giugno 2014, n. 91*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 11 agosto 2014, n. 116*. In precedenza il presente comma era stato aggiunto dall'*art. 1, comma 1, D.L. 16 luglio 2014, n. 100*, non convertito in legge (*Comunicato 16 settembre 2014*, pubblicato nella G.U. 16 settembre 2014, n. 215).

(27) Comma inserito dall'*art. 22-quater, comma 3, D.L. 24 giugno 2014, n. 91*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 11 agosto 2014, n. 116*.

(28) Per la cessazione del commissariamento straordinario di cui al presente articolo, vedi l'*art. 2, comma 1, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

(29) Comma abrogato dall'*art. 2, comma 5, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*, come modificato dall'*art. 1, comma 7, D.L. 4 dicembre 2015, n. 191*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 1° febbraio 2016, n. 13*.

## **Art. 2-bis Intervento urgente per l'efficacia dell'azione ispettiva ambientale (30)** **In vigore dal 4 agosto 2013**

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 qualifica 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*.

---

(30) Articolo inserito dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89*.

**Art. 2-ter Deroga al patto di stabilità interno per la regione Puglia (31)**  
**In vigore dal 4 agosto 2013**

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 decreto-legge 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.

---

(31) Articolo inserito dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89*.

**Art. 2-quater Soppressione del Garante e promozione di iniziative di informazione e consultazione (32)**  
**In vigore dal 4 agosto 2013**

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 risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

---

(32) Articolo inserito dalla *legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89*.

**Art. 2-quinquies Autorizzazione degli interventi previsti dal piano delle misure ambientali e sanitarie per l'Ilva di Taranto ricadenti in area SIN (33) (34)**  
**In vigore dal 9 febbraio 2014**

1. Nell'area dello stabilimento Ilva di Taranto, limitatamente alle porzioni che all'esito della caratterizzazione hanno evidenziato il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) per le matrici suolo e sottosuolo, gli interventi previsti dalle autorizzazioni integrate ambientali e dal piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria avvengono nel rispetto dei commi 2 e 3.

2. Gli interventi di cui al comma 1 sono dichiarati indifferibili ed urgenti, e devono essere realizzati nel rispetto dei seguenti criteri e modalità, al fine di non interferire con la successiva bonifica delle acque sotterranee e delle altre matrici ambientali contaminate:

a) ogni singolo intervento deve essere comunicato alla regione, alla provincia, al comune territorialmente competenti e all'A.R.P.A. Puglia almeno 10 giorni prima la data di inizio dei lavori, unitamente al relativo cronoprogramma;

b) nell'esecuzione degli interventi, con particolare riferimento all'attività di scavo, devono essere adottate tutte le precauzioni e gli accorgimenti idonei a prevenire e impedire un peggioramento della qualità delle acque sotterranee;

c) prima di realizzare ogni singolo intervento deve essere effettuato sul fondo scavo il campionamento del suolo superficiale per una profondità dal piano di fondo scavo di 0-1 metri, con le modalità previste al comma 3 e in contraddittorio con l'A.R.P.A. Puglia. I costi delle analisi effettuate dall'A.R.P.A. Puglia sono a carico della società Ilva Spa;

d) se nel corso delle attività di scavo vengono rinvenuti rifiuti, il commissario straordinario provvede all'avvio del recupero o allo smaltimento dei rifiuti, prima del campionamento sul suolo superficiale e della prosecuzione dell'intervento, dandone comunicazione agli enti locali e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per la necessaria pubblicazione. Con le medesime modalità si procede alla rimozione dei rifiuti contenenti amianto, al conferimento dei medesimi rifiuti nelle discariche di cui all'allegato 2 al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, e successive modificazioni, e alla contestuale mappatura dei materiali contenenti amianto presenti nello stabilimento;

e) se, all'esito degli accertamenti da effettuare ai sensi del comma 3, il fondo scavo presenta valori superiori alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), il commissario straordinario procede agli idonei interventi garantendo il raggiungimento del rispetto delle CSC, prima di procedere alla esecuzione degli interventi di cui al comma 1;

f) il suolo e il sottosuolo conformi alle CSC possono essere riutilizzati in sito solo dopo essere stati analizzati dall'A.R.P.A. Puglia. I costi delle analisi sono a carico della società Ilva Spa.

3. Il campionamento del suolo superficiale, di cui al comma 2, lettera c), deve essere effettuato con le seguenti modalità:

- a) individuazione di celle uniformi per litologia di terreno;
- b) prelievo di almeno due campioni per ogni cella litologica;
- c) formazione di un unico campione composito per cella ottenuto dalla miscelazione delle aliquote;
- d) confronto della concentrazione misurata per il campione, che deve riguardare i medesimi analiti già ricercati in esecuzione del piano di caratterizzazione, con i valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC);
- e) conservazione di un'aliquota di campione a disposizione dell'A.R.P.A. Puglia.

4. Nelle aree non caratterizzate o che all'esito della caratterizzazione hanno evidenziato valori per le matrici suolo o sottosuolo superiori alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), gli interventi di cui al comma 1 possono essere realizzati solo previa verifica della compatibilità con i successivi o contestuali interventi di messa in sicurezza e bonifica che risulteranno necessari; tale verifica è effettuata da A.R.P.A. Puglia e la relativa istruttoria con indicazione delle modalità di esecuzione deve concludersi entro e non oltre trenta giorni dalla presentazione del progetto dell'intervento. A tali fini il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare definisce con A.R.P.A. Puglia entro trenta giorni, previo parere di I.S.P.R.A., un apposito protocollo tecnico operativo.

4-bis. Tutti gli interventi e le operazioni previsti e disciplinati dal presente articolo devono essere documentati e facilmente rintracciabili nel sito internet istituzionale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

4-ter. Al fine di integrare il quadro complessivo delle contaminazioni esistenti nella regione Puglia, l'Istituto superiore di sanità analizza e pubblica i dati dello studio epidemiologico "Sentieri" relativo ai siti di interesse nazionale pugliesi effettuato dal 2003 al 2009 e aggiorna lo studio per le medesime aree, stabilendo potenziamenti degli studi epidemiologici, in particolare in merito ai registri delle malformazioni congenite e ai registri dei tumori, e fornendo dettagli in merito alla sommatoria dei rischi, con particolare riferimento ai casi di superamento dei valori stabiliti per le polveri sottili. Tali attività sono svolte con il supporto dell'A.R.P.A. Puglia secondo gli indirizzi comuni e le priorità definiti con direttiva dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, d'intesa con il presidente della regione Puglia, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. All'attuazione del presente comma si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

---

(33) Articolo inserito dall'*art. 8, comma 1, D.L. 10 dicembre 2013, n. 136*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 6 febbraio 2014, n. 6*.

(34) I riferimenti al commissario e al sub-commissario, nonché al commissariamento e alla gestione commissariale contenuti nel presente articolo si devono intendere come riferimenti, rispettivamente, al commissario straordinario e alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al *D.L. 23 dicembre 2003, n. 347*, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 2, comma 9, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

### **Art. 3 Entrata in vigore**

#### **In vigore dal 4 giugno 2013**

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

**D.L. 31/08/2013, n. 101**

**Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.**

**Pubblicato nella Gazz. Uff. 31 agosto 2013, n. 204.**

**Art. 12 Disposizioni in materia di imprese di interesse strategico nazionale (83)**

**In vigore dal 6 marzo 2015**

1. Al fine di garantire l'attuazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al comma 5 dell'*articolo 1 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 3 agosto 2013, n. 89*, necessarie per assicurare il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata allo stabilimento ILVA di Taranto, in considerazione dell'urgente necessità di provvedere e di evitare ulteriori ritardi, è autorizzata la costruzione e la gestione delle discariche per rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi localizzate nel perimetro dell'impianto produttivo dell'ILVA di Taranto, che hanno ottenuto parere di compatibilità ambientale, per la discarica di rifiuti non pericolosi nel 2010, e valutazione d'impatto ambientale, per la discarica di rifiuti pericolosi nel 1995, positivi alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, da destinarsi esclusivamente al conferimento dei rifiuti prodotti dall'attività dell'ILVA di Taranto e dagli interventi necessari per il risanamento ambientale. (80)

2. Sono approvate le modalità di costruzione e di gestione delle discariche di cui al comma 1 per rifiuti non pericolosi e pericolosi, presentate in data 19 dicembre 2014 dal sub-commissario di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89. Successive modifiche sono approvate ed autorizzate dall'autorità competente ai sensi e con le procedure di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni. Sono altresì approvate, a saldi invariati per la finanza pubblica, le proposte presentate in data 19 dicembre 2014 al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dal sub-commissario di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 61 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2013, relative alla definizione delle misure di compensazione ambientale. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono definite le eventuali ulteriori garanzie finanziarie di cui all'articolo 208, comma 11, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. La mancata prestazione delle garanzie entro 120 giorni dall'adozione del decreto di cui al periodo precedente comporta la decadenza dall'esercizio dell'attività di cui al presente comma. (84)

3. Il commissario straordinario, di cui all'*articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 61 del 2013*, può sciogliersi dai contratti con parti correlate in corso d'esecuzione alla data del decreto che dispone il commissariamento dell'impresa, ove questi siano incompatibili con la predisposizione e l'attuazione dei piani di cui ai commi 5 e 6 del predetto articolo. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai rapporti di lavoro subordinato nonché ai contratti di cui agli *articoli 72, ottavo comma, 72-ter e 80, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267*.

4. La disciplina della responsabilità per il commissario, il sub-commissario e gli esperti del comitato, di cui all'*articolo 1, comma 9, del decreto-legge n. 61 del 2013*, deve intendersi estesa anche ai soggetti da questi funzionalmente delegati che curino la predisposizione e l'attuazione dei piani di cui ai commi 5 e 6 del medesimo articolo. Tale disciplina trova applicazione dalla data di nomina del commissario straordinario. (80)

5. I finanziamenti a favore dell'impresa commissariata di cui all'*articolo 1, comma 1 del decreto-legge n. 61 del 2013*, in qualsiasi forma effettuati, anche da parte di società controllanti o sottoposte a comune controllo, funzionali alla predisposizione e all'attuazione dei piani di cui ai commi 5 e 6 del predetto articolo sono prededucibili ai sensi e agli effetti di cui all'*articolo 182-quater del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267*. Anche a prescindere dalla predisposizione dei piani di cui al periodo precedente, l'impresa commissariata di cui all'articolo 1, comma 1, del citato decreto-legge n. 61 del 2013, può contrarre finanziamenti, prededucibili a norma dell'articolo 111 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, funzionali a porre in essere le misure e le attività di tutela ambientale e sanitaria ovvero funzionali alla continuazione dell'esercizio dell'impresa e alla gestione del relativo patrimonio. La funzionalità di cui al periodo precedente è attestata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, relativamente alle misure e alle attività di tutela ambientale e sanitaria. In caso di finanziamenti funzionali alla continuazione dell'esercizio dell'impresa e alla gestione del relativo patrimonio, l'attestazione è di competenza del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'attestazione può riguardare anche finanziamenti individuati soltanto per tipologia, entità e condizioni essenziali, sebbene non ancora oggetto di trattative. (82)

5-bis. All'*articolo 53 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*, è aggiunto, in fine, il seguente comma:  
"1-bis. Ove il sequestro, eseguito ai fini della confisca per equivalente prevista dal comma 2 dell'articolo 19, abbia ad oggetto società, aziende ovvero beni, ivi compresi i titoli, nonché quote azionarie o liquidità anche se in deposito, il custode amministratore giudiziario ne consente l'utilizzo e la gestione agli organi societari esclusivamente al fine di garantire la continuità e lo sviluppo aziendali, esercitando i poteri di vigilanza e riferendone all'autorità giudiziaria. In caso di violazione della predetta finalità l'autorità giudiziaria adotta i provvedimenti conseguenti e può nominare un amministratore nell'esercizio dei poteri di azionista. Con la nomina si intendono eseguiti gli adempimenti di cui all'articolo 104 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al *decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271*. In caso di sequestro in danno di società che gestiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale e di loro controllate, si applicano le disposizioni di cui al *decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 3 agosto 2013, n. 89*". (81)

5-ter. All'*articolo 1, comma 3, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 3 agosto 2013, n. 89*, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: "Al commissario è attribuito il potere di redigere e approvare il bilancio di

esercizio e, laddove applicabile, il bilancio consolidato dell'impresa soggetta a commissariamento". (81)

5-quater. *L'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, si interpreta nel senso che per beni dell'impresa si devono intendere anche le partecipazioni dirette e indirette in altre imprese, nonché i cespiti aziendali alle stesse facenti capo.* (81)

5-quinquies. *L'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, si interpreta nel senso che, ferma restando la legittimazione del commissario straordinario a gestire e disporre delle linee di credito e dei finanziamenti ivi richiamati, la titolarità dei medesimi resta in capo all'impresa commissariata.* (81)

6. Sono approvate le modalità di gestione e smaltimento dei rifiuti del ciclo produttivo dell'Ilva di Taranto presentate in data 11 dicembre 2014 dal sub-commissario di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89. Successive modifiche sono approvate ed autorizzate dall'autorità competente ai sensi e con le procedure di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono definite eventuali ulteriori garanzie finanziarie di cui all'articolo 208, comma 11, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152. La mancata prestazione delle garanzie entro 120 giorni dall'adozione del decreto di cui al periodo precedente comporta la decadenza dall'esercizio dell'attività di cui al presente comma. (79)

7. Gli oneri derivanti dall'attuazione dei commi 1, 2 e 6, sono a carico dell'ILVA s.p.a., senza alcun onere a carico della finanza pubblica.

---

(79) Comma corretto da *Comunicato 3 settembre 2013*, pubblicato nella G.U. 3 settembre 2013, n. 206 e, successivamente, così sostituito dall'*art. 4, comma 2, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

(80) Comma così modificato dalla *legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125*.

(81) Comma inserito dalla *legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125*.

(82) Comma così modificato dall'*art. 22-quater, comma 1, D.L. 24 giugno 2014, n. 91*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 11 agosto 2014, n. 116*. In precedenza il presente comma era stato modificato dall'*art. 1, comma 4, D.L. 16 luglio 2014, n. 100*, non convertito in legge (*Comunicato 16 settembre 2014*, pubblicato nella G.U. 16 settembre 2014, n. 215).

(83) I riferimenti al commissario e al sub-commissario, nonché al commissariamento e alla gestione commissariale contenuti nel presente articolo si devono intendere come riferimenti, rispettivamente, al commissario straordinario e alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al *D.L. 23 dicembre 2003, n. 347*, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 2, comma 9, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

(84) Comma corretto da *Comunicato 3 settembre 2013*, pubblicato nella G.U. 3 settembre 2013, n. 206 e modificato dalla *legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125*. Successivamente, il presente comma è stato così sostituito dall'*art. 4, comma 1, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.



**D.L. 10/12/2013, n. 136**

**Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate.**

**Publicato nella Gazz. Uff. 10 dicembre 2013, n. 289.**

**Art. 7 Modificazioni all'articolo 1 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89**

**In vigore dal 9 febbraio 2014**

1. All'articolo 1 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, sono apportate le seguenti modificazioni:

0a) al comma 6, dopo le parole: «acquisite e valutate le eventuali osservazioni pervenute entro i successivi dieci giorni» sono inserite le seguenti: «anche da parte degli enti locali interessati nel cui territorio insistono gli impianti dell'impresa commissariata»; (31)

a) al comma 7, il primo periodo è sostituito dai seguenti: «Il piano di cui al comma 5 è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro della salute, entro quindici giorni dalla proposta e comunque entro il 28 febbraio 2014. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al fine della formulazione della proposta di cui al periodo precedente, acquisisce sulla proposta del comitato di esperti di cui al comma 5, ultimo periodo, il parere del Commissario straordinario e quello della regione competente, che sono resi entro dieci giorni dalla richiesta, decorsi i quali la proposta del Ministro può essere formulata anche senza i pareri richiesti. La proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è formulata entro quindici giorni dalla richiesta dei pareri e comunque non oltre quarantacinque giorni dal ricevimento della proposta del comitato di esperti di cui al comma 5, ultimo periodo. Il piano di cui al comma 6 è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, formulata entro quindici giorni dalla presentazione del piano medesimo»; (32)

b) al comma 7, è aggiunto infine il seguente periodo: «Fatta salva l'applicazione dell'articolo 12 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, il decreto di approvazione del piano di cui al comma 5 conclude i procedimenti di riesame previsti dall'autorizzazione integrata ambientale, costituisce integrazione alla medesima autorizzazione integrata ambientale, e i suoi contenuti possono essere modificati con i procedimenti di cui agli articoli 29-octies e 29-nonies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni.»;

c) al comma 8, le parole: «Fino all'approvazione del piano industriale di cui al comma 6» sono sostituite dalle seguenti: «Fino all'adozione del decreto di approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al comma 7»;

d) al comma 8, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La progressiva adozione delle misure, prevista dal periodo precedente, si interpreta nel senso che la stessa è rispettata qualora sussistano tutte le seguenti condizioni: a) la qualità dell'aria nella zona esterna allo stabilimento, per la parte riconducibile alle sue emissioni, valutata sulla base dei parametri misurati dalle apposite centraline di monitoraggio gestite dall'A.R.P.A.

risultati conforme alle prescrizioni delle vigenti disposizioni europee e nazionali in materia, e comunque non abbia registrato un peggioramento rispetto alla data di inizio della gestione commissariale; b) alla data di approvazione del piano, siano stati avviati gli interventi necessari ad ottemperare ad almeno l' 80 per cento del numero complessivo delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni integrate ambientali, ferma restando la non applicazione dei termini previsti dalle predette autorizzazioni e prescrizioni. Il Commissario, entro trenta giorni dall'approvazione del piano di cui al comma 5, trasmette all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale una relazione che indica analiticamente i suddetti interventi.»; (33)

e) al comma 9, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «In applicazione del generale principio di semplificazione procedimentale, al fine dell'acquisizione delle autorizzazioni, intese concerti, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati degli enti locali, regionali, dei ministeri competenti, di tutti gli altri enti comunque coinvolti, necessari per realizzare le opere e i lavori previsti dall'autorizzazione integrata ambientale, dal piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, dal piano industriale di conformazione delle attività produttive, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta del commissario straordinario, convoca una conferenza dei servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, che si deve pronunciare entro il termine di sessanta giorni dalla convocazione. La conferenza di servizi si esprime dopo avere acquisito, se dovuto, il parere della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che si esprime sulla valutazione di impatto ambientale del progetto entro sessanta giorni dalla sua presentazione, o sulla verifica di assoggettabilità alla procedura medesima entro trenta giorni. I predetti termini sono comprensivi dei quindici giorni garantiti al pubblico interessato al fine di esprimere osservazioni sugli elaborati progettuali messi a disposizione. Nei casi di attivazione delle procedure di VIA, il termine di conclusione della conferenza di servizi è sospeso per un massimo di novanta giorni. Decorso tale termine, i pareri non espressi si intendono resi in senso favorevole. Solo nel caso di motivata richiesta di approfondimento tecnico, tale termine può essere prorogato una sola volta fino ad un massimo di trenta giorni. La determinazione conclusiva della conferenza di servizi è adottata con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e costituisce variante ai piani territoriali ed urbanistici, per la quale non è necessaria la valutazione ambientale strategica. Nel caso di motivato dissenso delle autorità preposte alla tutela ambientale, sanitaria, culturale o paesaggistica, il Consiglio dei Ministri si pronuncia sulla proposta, previa intesa con la regione o provincia autonoma interessata, entro i venti giorni successivi all'intesa. L'intesa si intende comunque acquisita decorsi trenta giorni dalla relativa richiesta. Le cubature degli edifici di copertura di materie prime, sottoprodotti, rifiuti e impianti, previsti dall'autorizzazione integrata ambientale o da altre prescrizioni ambientali, sono considerate "volumi tecnici".»; (33)

f) dopo il comma 9, è aggiunto il seguente:

«9-bis. Durante la gestione commissariale, qualora vengano rispettate le prescrizioni dei piani di cui ai commi 5 e 6, nonché le previsioni di cui al comma 8, non si applicano, per atti o comportamenti imputabili alla gestione commissariale, le sanzioni previste dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Dette sanzioni, ove riferite a atti o comportamenti imputabili alla gestione precedente al

commissariamento, non possono essere poste a carico dell'impresa commissariata per tutta la durata del commissariamento e sono irrogate al titolare dell'impresa o al socio di maggioranza che abbiano posto in essere detti atti o comportamenti.»;

g) dopo il comma 11 sono aggiunti i seguenti:

«11-*bis*. Al commissario straordinario, previa approvazione del piano industriale, è attribuito il potere, al fine di finanziare gli investimenti ivi previsti per l'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale e per l'adozione delle altre misure previste nel piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria:

a) nel caso di impresa esercitata in forma individuale, di richiedere al titolare dell'impresa le somme necessarie ai fini del risanamento ambientale;

b) nel caso di impresa esercitata in forma societaria, di aumentare il capitale sociale a pagamento nella misura necessaria ai fini del risanamento ambientale, in una o più volte, con o senza sovrapprezzo a seconda dei casi: offrendo le azioni emittende in opzione ai soci in proporzione al numero delle azioni possedute, con le modalità previste dall'articolo 2441, secondo comma, del codice civile e nel rispetto del diritto di prelazione di cui al medesimo articolo 2441, terzo comma, primo periodo, ovvero, nel caso in cui non siano stati esercitati, in tutto o in parte, i diritti di opzione, collocando l'aumento di capitale presso terzi; ovvero anche con esclusione o limitazione del diritto di opzione, previa predisposizione della relazione di cui al citato articolo 2441, sesto comma, primo periodo, e rilascio, in tale ultimo caso, da parte del collegio sindacale, del parere sulla congruità del prezzo di emissione delle azioni entro quindici giorni dalla comunicazione della predetta relazione allo stesso e al soggetto incaricato della revisione legale dei conti. In tutti i casi di cui alla presente lettera, le azioni di nuova emissione possono essere liberate esclusivamente mediante conferimenti in denaro.

11-*ter*. Il soggetto o i soggetti che intendono sottoscrivere le azioni offerte in opzione e quelli individuati per il collocamento dell'aumento di capitale presso terzi devono, prima di dare corso all'operazione, impegnarsi, nei confronti dell'impresa soggetta a commissariamento nonché del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a far sì che le risorse finanziarie rivenienti dall'aumento di capitale siano messe a disposizione dell'impresa soggetta a commissariamento ai fini dell'attuazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria e del piano industriale.

11-*quater*. Le somme eventualmente messe a disposizione dal titolare dell'impresa o dal socio di maggioranza sono scomutate in sede di confisca delle somme sequestrate, anche ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per reati ambientali o connessi all'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale.

11-*quinquies*. Qualora con le modalità di cui al comma 11-*bis* non sia possibile reperire le risorse necessarie per l'attuazione del piano industriale in tempi compatibili con le esigenze dell'impresa soggetta a commissariamento, e comunque non oltre l'anno 2014, al commissario straordinario sono trasferite, su sua richiesta, le somme sottoposte a sequestro penale, nei limiti di quanto costituisce oggetto di sequestro, anche in relazione a procedimenti penali diversi da quelli per reati ambientali o connessi all'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale, a carico del titolare dell'impresa, ovvero, in caso di impresa esercitata in forma societaria, a carico dei soci di maggioranza o degli enti, ovvero dei rispettivi soci o amministratori, che abbiano esercitato attività di direzione e coordinamento sull'impresa commissariata prima del commissariamento. In caso di proscioglimento del titolare dell'impresa o dei soggetti

indicati al periodo precedente da tali reati, le predette somme, per la parte in cui sono impiegate per l'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale e delle altre misure previste nel piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, e salvo conguaglio per la parte eccedente, non sono comunque ripetibili. In caso di condanna del titolare dell'impresa o dei soggetti indicati al primo periodo per i suddetti reati, resta fermo l'eventuale credito dello Stato e degli altri eventuali soggetti offesi, nella misura accertata dalla sentenza di condanna. Alla data della cessazione del commissariamento, sulle somme trasferite al commissario straordinario che derivano da sequestri penali, ove non ancora spese o impegnate dal commissario medesimo, rivive il vincolo di sequestro penale.» (32).

---

(31) Lettera premessa dalla *legge di conversione 6 febbraio 2014, n. 6*.

(32) Lettera così sostituita dalla *legge di conversione 6 febbraio 2014, n. 6*.

(33) Lettera così modificata dalla *legge di conversione 6 febbraio 2014, n. 6*.

### **Art. 8 Autorizzazione degli interventi previsti dal piano delle misure ambientali e sanitarie per l'Ilva di Taranto ricadenti in area SIN In vigore dal 9 febbraio 2014**

1. Al decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, dopo l'*articolo 2-quater*, è aggiunto il seguente: «Art. 2-quinquies (Autorizzazione degli interventi previsti dal piano delle misure ambientali e sanitarie per l'Ilva di Taranto ricadenti in area SIN). - 1. Nell'area dello stabilimento Ilva di Taranto, limitatamente alle porzioni che all'esito della caratterizzazione hanno evidenziato il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) per le matrici suolo e sottosuolo, gli interventi previsti dalle autorizzazioni integrate ambientali e dal piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria avvengono nel rispetto dei commi 2 e 3. 2. Gli interventi di cui al comma 1 sono dichiarati indifferibili ed urgenti, e devono essere realizzati nel rispetto dei seguenti criteri e modalità, al fine di non interferire con la successiva bonifica delle acque sotterranee e delle altre matrici ambientali contaminate:

- a) ogni singolo intervento deve essere comunicato alla regione, alla provincia, al comune territorialmente competenti e all'A.R.P.A. Puglia almeno 10 giorni prima la data di inizio dei lavori, unitamente al relativo cronoprogramma;
- b) nell'esecuzione degli interventi, con particolare riferimento all'attività di scavo, devono essere adottate tutte le precauzioni e gli accorgimenti idonei a prevenire e impedire un peggioramento della qualità delle acque sotterranee;
- c) prima di realizzare ogni singolo intervento deve essere effettuato sul fondo scavo il campionamento del suolo superficiale per una profondità dal piano di fondo scavo di 0-1 metri, con le modalità previste al comma 3 e in contraddittorio con l'A.R.P.A. Puglia. I costi delle analisi effettuate dall'A.R.P.A. Puglia sono a carico della società Ilva Spa;
- d) se nel corso delle attività di scavo vengono rinvenuti rifiuti, il commissario straordinario provvede all'avvio del recupero o allo smaltimento dei rifiuti, prima del campionamento sul suolo superficiale e della prosecuzione dell'intervento, dandone

comunicazione agli enti locali e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per la necessaria pubblicazione. Con le medesime modalità si procede alla rimozione dei rifiuti contenenti amianto, al conferimento dei medesimi rifiuti nelle discariche di cui all'allegato 2 al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, e successive modificazioni, e alla contestuale mappatura dei materiali contenenti amianto presenti nello stabilimento;

e) se, all'esito degli accertamenti da effettuare ai sensi del comma 3, il fondo scavo presenta valori superiori alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), il commissario straordinario procede agli idonei interventi garantendo il raggiungimento del rispetto delle CSC, prima di procedere alla esecuzione degli interventi di cui al comma 1;

f) il suolo e il sottosuolo conformi alle CSC possono essere riutilizzati in sito solo dopo essere stati analizzati dall'A.R.P.A. Puglia. I costi delle analisi sono a carico della società Ilva Spa.

3. Il campionamento del suolo superficiale, di cui al comma 2, lettera c), deve essere effettuato con le seguenti modalità:

a) individuazione di celle uniformi per litologia di terreno;

b) prelievo di almeno due campioni per ogni cella litologica;

c) formazione di un unico campione composito per cella ottenuto dalla miscelazione delle aliquote;

d) confronto della concentrazione misurata per il campione, che deve riguardare i medesimi analiti già ricercati in esecuzione del piano di caratterizzazione, con i valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC);

e) conservazione di un'aliquota di campione a disposizione dell'A.R.P.A. Puglia.

4. Nelle aree non caratterizzate o che all'esito della caratterizzazione hanno evidenziato valori per le matrici suolo o sottosuolo superiori alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), gli interventi di cui al comma 1 possono essere realizzati solo previa verifica della compatibilità con i successivi o contestuali interventi di messa in sicurezza e bonifica che risulteranno necessari; tale verifica è effettuata da A.R.P.A. Puglia e la relativa istruttoria con indicazione delle modalità di esecuzione deve concludersi entro e non oltre trenta giorni dalla presentazione del progetto dell'intervento. A tali fini il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare definisce con A.R.P.A. Puglia entro trenta giorni, previo parere di I.S.P.R.A., un apposito protocollo tecnico operativo.

4-bis. Tutti gli interventi e le operazioni previsti e disciplinati dal presente articolo devono essere documentati e facilmente rintracciabili nel sito internet istituzionale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

4-ter. Al fine di integrare il quadro complessivo delle contaminazioni esistenti nella regione Puglia, l'Istituto superiore di sanità analizza e pubblica i dati dello studio epidemiologico "Sentieri" relativo ai siti di interesse nazionale pugliesi effettuato dal 2003 al 2009 e aggiorna lo studio per le medesime aree, stabilendo potenziamenti degli studi epidemiologici, in particolare in merito ai registri delle malformazioni congenite e ai registri dei tumori, e fornendo dettagli in merito alla sommatoria dei rischi, con particolare riferimento ai casi di superamento dei valori stabiliti per le polveri sottili. Tali attività sono svolte con il supporto dell'A.R.P.A. Puglia secondo gli indirizzi comuni e le priorità definiti con direttiva dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, d'intesa con il presidente della regione Puglia, da adottare entro trenta giorni dalla data di

entrata in vigore della presente disposizione. All'attuazione del presente comma si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.» (34)

---

(34) Comma così modificato dalla *legge di conversione 6 febbraio 2014, n. 6*.

**D.L. 24/06/2014, n. 91**

**Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.**

**Pubblicato nella Gazz. Uff. 24 giugno 2014, n. 144.**

**Art. 22-quater (Misure a favore del credito per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario e per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria) (109)**

**In vigore dal 21 agosto 2014**

1. All'articolo 12, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Anche a prescindere dalla predisposizione dei piani di cui al periodo precedente, l'impresa commissariata di cui all'articolo 1, comma 1, del citato decreto-legge n. 61 del 2013, può contrarre finanziamenti, prededucibili a norma dell'articolo 111 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, funzionali a porre in essere le misure e le attività di tutela ambientale e sanitaria ovvero funzionali alla continuazione dell'esercizio dell'impresa e alla gestione del relativo patrimonio. La funzionalità di cui al periodo precedente è attestata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, relativamente alle misure e alle attività di tutela ambientale e sanitaria. In caso di finanziamenti funzionali alla continuazione dell'esercizio dell'impresa e alla gestione del relativo patrimonio, l'attestazione è di competenza del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'attestazione può riguardare anche finanziamenti individuati soltanto per tipologia, entità e condizioni essenziali, sebbene non ancora oggetto di trattative».

2. All'articolo 1 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, il comma 11-*quinquies* è sostituito dal seguente: «11-*quinquies*. Qualora sia necessario ai fini dell'attuazione e della realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dell'impresa soggetta a commissariamento, non oltre l'anno 2014, il giudice procedente trasferisce all'impresa commissariata, su richiesta del commissario straordinario, le somme sottoposte a sequestro penale, nei limiti di quanto costituisce oggetto di sequestro, anche in relazione a procedimenti penali diversi da quelli per reati ambientali o connessi all'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale, a carico del titolare dell'impresa, ovvero, in caso di impresa esercitata in forma societaria, a carico dei soci di maggioranza o degli enti, ovvero dei rispettivi soci o amministratori, che abbiano esercitato attività di direzione e coordinamento sull'impresa commissariata prima del commissariamento. In caso di impresa esercitata in forma societaria le predette somme devono essere trasferite a titolo di sottoscrizione di aumento di capitale, ovvero in conto futuro aumento di capitale nel caso in cui il trasferimento avvenga prima dell'aumento di capitale di cui al comma 11-*bis*. Tutte le attività di esecuzione funzionali al trasferimento, ivi comprese quelle relative alla liquidazione di titoli e valori esistenti in conti deposito titoli, vengono svolte da Equitalia Giustizia S.p.A.

quale gestore *ex lege* del Fondo unico giustizia. Il sequestro penale sulle somme si converte in sequestro delle azioni o delle quote che sono emesse; nel caso di trasferimento delle somme sequestrate prima dell'aumento di capitale, in sequestro del credito a titolo di futuro aumento di capitale. Le azioni o quote di nuova emissione devono essere intestate al Fondo unico giustizia e, per esso, al gestore *ex lege* Equitalia Giustizia S.p.A. Le attività poste in essere da Equitalia Giustizia S.p.A. devono svolgersi sulla base delle indicazioni fornite dall'autorità giurisdizionale procedente». (110)

3. All'articolo 2 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: «1-*bis*. In relazione al commissariamento dell'ILVA S.p.A., gli interventi previsti dal piano di cui all'articolo 1, comma 5, sono dichiarati indifferibili, urgenti e di pubblica utilità e costituiscono varianti ai piani urbanistici. Il sub commissario di cui all'articolo 1, comma 1, dispone, coordina ed è responsabile in via esclusiva dell'attuazione degli interventi previsti dal citato piano, anche ai sensi dell'articolo 1, commi 8, 9, 9-*bis* e 10. Il sub commissario definisce, d'intesa con il commissario straordinario, la propria struttura, le relative modalità operative e il programma annuale delle risorse finanziarie necessarie per far fronte agli interventi previsti dal piano di cui all'articolo 1, comma 5, aggiornandolo ogni trimestre e con rendicontazione delle spese e degli impegni di spesa; dispone altresì i pagamenti con le risorse rese disponibili dal commissario straordinario.

1-*ter*. Per l'attuazione degli interventi previsti dal piano di cui all'articolo 1, comma 5, il procedimento di cui all'articolo 1, comma 9, è avviato su proposta del sub commissario di cui all'articolo 1, comma 1, entro quindici giorni dalla disponibilità dei relativi progetti. I termini per l'espressione dei pareri, visti e nulla-osta relativi agli interventi previsti per l'attuazione del detto piano devono essere resi dalle amministrazioni o enti competenti entro venti giorni dalla richiesta, prorogati di ulteriori venti giorni in caso di richiesta motivata e, qualora non resi entro tali termini, si intendono acquisiti con esito positivo. Per la valutazione d'impatto ambientale e per i pareri in materia di tutela sanitaria e paesaggistica, restano ferme le previsioni del citato articolo 1, comma 9».

4. All'articolo 2 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, dopo il comma 3-*bis* è aggiunto il seguente: «3-*ter*. Per l'osservanza del piano di cui all'articolo 1, comma 5, nei termini ivi previsti, si intende che, trattandosi di un numero elevato di prescrizioni con interconnessioni critiche, entro il 31 luglio 2015 sia attuato almeno l'80 per cento delle prescrizioni in scadenza a quella data. Entro il 31 dicembre 2015, il commissario straordinario presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'ISPRA una relazione sulla osservanza delle prescrizioni del piano di cui al primo periodo. Rimane il termine ultimo già previsto del 4 agosto 2016 per l'attuazione di tutte le altre prescrizioni, fatto salvo il termine per l'applicazione della decisione 2012/135/UE della Commissione, del 28 febbraio 2012, relativa alle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro ed acciaio».

5. La Batteria 11 di cui al punto 16.1) della parte II dell'Allegato al piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, approvato con decreto del Presidente



del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 105 dell'8 maggio 2014, adottato a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, deve essere messa fuori produzione e le procedure per lo spegnimento all'entrata in esercizio della Batteria 9 e della relativa torre per lo spegnimento del coke, doccia 5, devono essere avviate entro e non oltre il 30 giugno 2016. Il riavvio dell'impianto dovrà essere valutato dall'Autorità competente sulla base di apposita richiesta di ILVA S.p.A. nell'ambito della verifica sull'adempimento delle prescrizioni.

6. L'AFO/5 di cui al punto 16.n) della parte II dell'Allegato al piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, approvato con il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014, deve essere messo fuori produzione e le procedure per lo spegnimento, all'entrata in esercizio dell'AFO/1, devono essere avviate entro e non oltre il 30 giugno 2015. Il riavvio dell'impianto dovrà essere valutato dall'Autorità competente sulla base di apposita richiesta di ILVA S.p.A. nell'ambito della verifica sull'adempimento delle prescrizioni.

---

(109) Articolo inserito dalla *legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116*.

(110) I riferimenti al commissario e al sub-commissario, nonché al commissariamento e alla gestione commissariale contenuti nel presente comma si devono intendere come riferimenti, rispettivamente, al commissario straordinario e alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al *D.L. 23 dicembre 2003, n. 347*, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 2, comma 9, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 marzo 2015, n. 20*.

**D.L. 5 gennaio 2015, n. 1 (1) (2).**

**Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto.**

---

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 5 gennaio 2015, n. 3.

(2) Convertito in legge, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, L. 4 marzo 2015, n. 20*.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 4, 9, 32, 41, 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di applicare la disciplina recata dal *decreto-legge n. 347 del 2003*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39 del 2004, in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese, alle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, con riferimento alla particolare situazione dello stabilimento ILVA S.p.A. di Taranto;

Considerato che la continuità del funzionamento produttivo degli stabilimenti industriali di interesse strategico costituisce una priorità di carattere nazionale, soprattutto in relazione ai rilevanti profili di protezione dell'ambiente e della salute;

Ritenuta altresì la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per l'attuazione di interventi di bonifica, nonché di riqualificazione e rilancio della città e dell'area di Taranto, anche mediante la realizzazione di progetti infrastrutturali e di valorizzazione culturale e turistica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 24 dicembre 2014;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

EMANA

il seguente decreto-legge:

---

**Art. 1. Rafforzamento della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle imprese di interesse strategico nazionale in crisi**  
**In vigore dal 6 marzo 2015**

1. All'*articolo 2*, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, di seguito denominato «*decreto-legge n. 347*», dopo le parole: «Per le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali» sono inserite le seguenti: «ovvero che gestiscono 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».

2. Dopo il comma 2-bis dell'*articolo 2* del *decreto-legge n. 347*, è inserito il seguente: «2-ter. L'istanza per l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria di imprese che gestiscono 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, che sono soggette al commissariamento straordinario ai sensi del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, è presentata dal commissario straordinario. In tal caso, il commissario straordinario ai sensi del medesimo decreto-legge n. 61 del 2013 può essere nominato commissario straordinario della procedura di amministrazione straordinaria.».

2-bis. All'*articolo 3* del *decreto-legge n. 347*, dopo il comma 1-bis è inserito il seguente:

"1-ter. Per le imprese che gestiscono 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, e che sono ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al presente decreto, i crediti anteriori all'ammissione alla procedura, vantati da piccole e medie imprese individuate dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, relativi a prestazioni necessarie al risanamento ambientale, alla sicurezza e alla continuità dell'attività degli impianti produttivi essenziali nonché i crediti anteriori relativi al risanamento ambientale, alla sicurezza e all'attuazione degli interventi in materia di tutela dell'ambiente e della salute previsti dal piano di cui al *decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2014, sono prededucibili ai sensi dell'articolo 111 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni". (3)

3. All'articolo 4, comma 2, del *decreto-legge n. 347*, le parole: «operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali» sono sostituite dalle seguenti: «di cui all'articolo 2, comma 2, secondo periodo,».

4. All'*articolo 4* del *decreto-legge n. 347*, il comma 4-quater è sostituito dal seguente: «4-quater. Fermo restando il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione per ogni operazione disciplinata dal presente decreto, in deroga al disposto dell'articolo 62 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e con riferimento alle

imprese di cui all'articolo 2, comma 2, secondo periodo, e alle imprese del gruppo, il commissario straordinario individua l'affittuario o l'acquirente, a trattativa privata, tra i soggetti che garantiscono, a seconda dei casi, la continuità nel medio periodo del relativo servizio pubblico essenziale ovvero la continuità produttiva dello stabilimento industriale di interesse strategico nazionale anche con riferimento alla garanzia di adeguati livelli occupazionali, nonché la rapidità ed efficienza dell'intervento e il rispetto dei requisiti previsti dalla legislazione nazionale e dai Trattati sottoscritti dall'Italia. Il canone di affitto o il prezzo di cessione non sono inferiori a quelli di mercato come risultanti da perizia effettuata da primaria istituzione finanziaria con funzione di esperto indipendente, individuata con decreto del Ministro dello sviluppo economico. Il commissario straordinario richiede al potenziale affittuario o acquirente, contestualmente alla presentazione dell'offerta, la presentazione di un piano industriale e finanziario nel quale devono essere indicati gli investimenti, con le risorse finanziarie necessarie e le relative modalità di copertura, che si intendono effettuare per garantire le predette finalità nonché gli obiettivi strategici della produzione industriale degli stabilimenti del gruppo. Si applicano i commi terzo, quinto e sesto dell'articolo 104-bis del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. L'autorizzazione di cui al quinto comma dell'articolo 104-bis del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico e al comitato dei creditori previsto dal terzo e quinto comma si sostituisce il comitato di sorveglianza. Si applicano i commi dal quarto al nono dell'articolo 105 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.» (4)

5. All'*articolo 4 del decreto-legge n. 347*, il comma 4-sexies è sostituito dal seguente: "4-sexies. L'ammissione delle imprese di cui all'articolo 2, comma 2, secondo periodo, alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al presente decreto e lo stato economico e finanziario di tali imprese non comportano, per un periodo di diciotto mesi dalla data di ammissione alla procedura prevista dal presente decreto, il venir meno dei requisiti per il mantenimento, in capo alle stesse, delle eventuali autorizzazioni, certificazioni, licenze, concessioni o altri atti o titoli per l'esercizio e la conduzione delle relative attività svolte alla data di sotto-posizione delle stesse alla procedura prevista dal presente decreto. In caso di affitto o cessione di aziende e rami di aziende ai sensi del presente decreto, le autorizzazioni, certificazioni, licenze, concessioni o altri atti o titoli sono rispettivamente trasferiti all'affittuario o all'acquirente". (5)

6. Ai commi 1 e 4 dell'*articolo 4-bis del decreto-legge n. 347*, le parole: «di ristrutturazione» sono soppresse.

7. All'*articolo 6*, comma 1, del *decreto-legge n. 347* dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Non sono in ogni caso soggetti ad azione revocatoria gli atti e i pagamenti compiuti in pendenza del commissariamento straordinario di cui al decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, in attuazione della finalità di cui all'*articolo 1*, comma 2, del medesimo decreto-legge n. 61 del 2013.».

---

(3) Comma inserito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(4) Comma così modificato dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(5) Comma così sostituito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

## **Art. 2. Disciplina applicabile ad ILVA S.p.A.**

**In vigore dal 3 febbraio 2016**

1. L'ammissione di ILVA S.p.A. alla amministrazione straordinaria di cui al *decreto-legge n. 347* determina la cessazione del commissariamento straordinario di cui al decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, di seguito denominato «*decreto-legge n. 61*». Il commissario straordinario subentra nei poteri attribuiti per i piani e le azioni di bonifica previsti dal *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 marzo 2014*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2014, di seguito «*D.P.C.M. 14 marzo 2014*».

2. 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 rapporti di valutazione del danno sanitario si conformano ai criteri metodologici stabiliti dal decreto ministeriale di cui al comma 2 del medesimo articolo 1-bis del decreto-legge n. 207 del 2012. 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 chiedere il riesame ai sensi dell'articolo 29-octies, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 12 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, i contenuti del *D.P.C.M. 14 marzo 2014* possono essere modificati con i procedimenti di cui agli articoli 29-octies e 29-nonies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni.

3. L'attività di gestione dell'impresa eseguita nel rispetto delle prescrizioni del *D.P.C.M. 14 marzo 2014* è considerata di pubblica utilità ad ogni effetto e gli interventi ivi previsti sono dichiarati indifferibili, urgenti e di pubblica utilità e costituiscono varianti ai piani urbanistici.

4. Per l'attuazione degli interventi previsti dal piano di cui al *D.P.C.M. 14 marzo 2014*, il procedimento di cui all'*articolo 1*, comma 9, del *decreto-legge n. 61* è avviato su proposta del commissario entro quindici giorni dalla comunicazione dei relativi progetti. I termini per l'espressione dei pareri, visti e nulla osta relativi agli interventi previsti per l'attuazione del detto piano devono essere resi dalle amministrazioni o enti competenti entro venti giorni dalla richiesta, prorogati di ulteriori venti giorni in caso di richiesta motivata e, qualora non resi entro tali termini, si intendono acquisiti con esito positivo. Per la valutazione d'impatto ambientale e per i pareri in materia di tutela sanitaria e paesaggistica, restano ferme le previsioni del citato *articolo 1*, comma 9, secondo periodo, del *decreto-legge n. 61*. (8)

4-bis. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare presenta alle Camere, con cadenza semestrale, una relazione sullo stato di attuazione del piano di cui al *D.P.C.M. 14 marzo 2014* e sulle risultanze dei controlli ambientali effettuati. (6)

5. Il piano di cui al *D.P.C.M. 14 marzo 2014* si intende attuato se entro il 31 luglio 2015 sia stato realizzato, almeno nella misura dell'80 per cento, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data. Entro il 31 dicembre 2015, il commissario straordinario presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'ISPRA una relazione sulla osservanza delle prescrizioni del piano di cui al primo periodo. Fermo restando il rispetto dei limiti di emissione previsti dalla normativa europea, il termine ultimo per l'attuazione del Piano, comprensivo delle prescrizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 febbraio 2014, n. 53, è fissato al 30 giugno 2017. E' conseguentemente prorogato alla medesima data il termine di cui all'*articolo 3, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 24 dicembre 2012, n. 231*. Il comma 3-ter dell'*articolo 2 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 3 agosto 2013, n. 89*, è abrogato. (7)

6. L'osservanza delle disposizioni contenute nel Piano di cui al *D.P.C.M. 14 marzo 2014*, nei termini previsti dai commi 4 e 5 del presente articolo, equivale all'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione, previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ai fini della valutazione delle condotte strettamente connesse all'attuazione dell'A.I.A. e delle altre norme a tutela dell'ambiente, della salute e dell'incolumità pubblica. Le condotte poste in essere in attuazione del Piano di cui al periodo precedente non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario e dei soggetti da questo funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro.

6-bis. La regione Puglia, al fine di assicurare adeguati livelli di tutela della salute pubblica e una più efficace lotta ai tumori, con particolare riferimento alla lotta alle malattie infantili, è autorizzata ad effettuare interventi per il potenziamento della prevenzione e della cura nel settore della onco-ematologia pediatrica nella provincia di Taranto, nei limiti di spesa di 0,5 milioni di euro per l'anno 2015 e di 4,5 milioni di euro per l'anno 2016. (6)

6-ter. Ai maggiori oneri di cui al comma 6-bis, pari a 0,5 milioni di euro per l'anno 2015 e a 4,5 milioni di euro per l'anno 2016, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2015-2017, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2015, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. (6)

7. All'articolo 217-bis, comma 1, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «e alle operazioni di finanziamento effettuate ai sensi dell'articolo 22-quater, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nonché ai pagamenti ed alle

operazioni compiuti, per le finalità di cui alla medesima disposizione, con impiego delle somme provenienti da tali finanziamenti.».

8. Si applica, in quanto compatibile, la disciplina del *decreto-legge n. 61*. Si applica l'articolo 12 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, come modificato dal presente decreto. (8)

8-bis. Per le imprese di autotrasporto e per le piccole imprese, come definite ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, che vantino crediti nei confronti di ILVA S.p.A. per prestazioni svolte a favore della medesima società prima del deposito della domanda di accertamento dello stato di insolvenza, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, sono sospesi i termini dei versamenti di tributi erariali che scadono nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e il 15 settembre 2015; per lo stesso periodo sono sospese le procedure esecutive e cautelari relative ai predetti tributi. La sospensione non si applica alle ritenute che i predetti soggetti, in qualità di sostituti d'imposta, devono continuare ad operare e versare. Sono altresì sospesi i termini relativi ai versamenti derivanti da cartelle di pagamento emesse dagli agenti della riscossione, nonché dagli atti previsti dall'articolo 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ancorché scaduti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Le somme non versate per effetto della sospensione di cui al presente comma sono versate in unica soluzione entro il 21 dicembre 2015. (6)

8-ter. Al fine di consentire di rimodulare il piano di ammortamento dei mutui e dei finanziamenti per le piccole e medie imprese individuate dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, che vantano crediti verso imprese che gestiscono 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, e che sono ammesse all'amministrazione straordinaria di cui al decreto-legge n. 347, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dello sviluppo economico, entro il termine previsto dal comma 246 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e previo accordo con l'Associazione bancaria italiana e con le associazioni dei rappresentanti delle imprese e dei consumatori, concordano, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, tutte le misure necessarie al fine di sospendere il pagamento della quota capitale delle rate per gli anni dal 2015 al 2017. (6)

9. I riferimenti al commissario e al sub-commissario, nonché al commissariamento e alla gestione commissariale contenuti negli *articoli 1 e 2-quinquies* del *decreto-legge n. 61*, nell'articolo 12 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, e nell'articolo 22-quater, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, si devono intendere come riferimenti, rispettivamente, al commissario straordinario e alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al *decreto-legge n. 347*, e il riferimento al piano di cui al comma 5 dell'articolo 1 del *decreto-legge n. 61* si deve intendere come riferimento al piano di cui al *D.P.C.M. 14 marzo 2014*.

10. Il riferimento alla gestione commissariale, di cui al comma 9-bis dell'*articolo 1 del decreto-legge n. 61*, si intende riferito alla gestione aziendale da parte del commissario e dell'avente titolo, sia esso affittuario o cessionario, e la disciplina ivi prevista si applica all'impresa commissariata o affittata o ceduta, fino alla data di cessazione del commissariamento ovvero a diversa data fissata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico.

11. Al comma 1 dell'articolo 252-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'esclusione cessa di avere effetto nel caso in cui l'impresa è ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.».

---

(6) Comma inserito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(7) Comma così modificato dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20* e, successivamente, dall'*art. 1, comma 7, D.L. 4 dicembre 2015, n. 191*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 1° febbraio 2016, n. 13*.

(8) Comma così modificato dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

**Art. 2-bis Sostegno alle imprese fornitrici di società che gestiscono 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, e che siano soggette ad amministrazione straordinaria (9)**

**In vigore dal 3 febbraio 2016**

1. Le risorse del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, fino a un importo di euro 35.000.000, sono destinate per sostenere l'accesso al credito delle piccole e medie imprese che siano fornitrici di beni o servizi connessi al risanamento ambientale o funzionali alla continuazione dell'attività di società che gestiscono 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, e che siano soggette ad amministrazione straordinaria, ovvero creditrici, per le medesime causali, nei confronti di società rispondenti ai suddetti requisiti.

2. Ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo delle operazioni finanziarie di cui al comma 1, le relative richieste devono essere corredate dall'attestazione, rilasciata dal Commissario straordinario di cui al *decreto-legge n. 61*, ovvero, se nominato, dal commissario della procedura di amministrazione straordinaria di cui all'*articolo 2, comma 2-ter, del decreto-legge n. 347*, circa la sussistenza, alla data della richiesta stessa, della condizione dell'impresa destinataria del finanziamento di essere fornitrice di beni o servizi connessi al risanamento ambientale o funzionali alla continuazione dell'attività di società che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse



strategico di cui al comma 1 e che siano soggette ad amministrazione straordinaria, ovvero creditrice per le predette causali.

2-bis. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, possono essere definiti, ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo, appositi criteri di valutazione economico-finanziaria delle piccole e medie imprese di cui al comma 1, che tengano conto delle caratteristiche e dei particolari fabbisogni delle predette imprese. Gli specifici criteri di valutazione, che escludono il rilascio della garanzia per le imprese che non presentino adeguate capacità di rimborso del finanziamento bancario da garantire, nonché per le imprese in difficoltà ai sensi di quanto previsto dalla vigente disciplina dell'Unione europea, tengono conto in particolare delle esigenze di accesso al credito delle imprese con un fatturato costituito, per almeno due esercizi, anche non consecutivi, successivi a quello in corso al 31 dicembre 2010, per almeno il 50 per cento del relativo importo, da servizi, lavori e forniture resi ai complessi aziendali della società ILVA S.p.A. I predetti criteri sono applicati per un periodo non superiore a dodici mesi dalla data di pubblicazione del citato decreto, fermo restando il limite di euro 35.000.000 di cui al comma 1. Alle richieste di garanzia relative alle operazioni finanziarie di cui al presente articolo è riconosciuta priorità di istruttoria e di delibera. (10)

2-ter. Le garanzie di cui al presente articolo sono concesse, nei limiti della dotazione finanziaria di cui al comma 1 e di quanto previsto dall'*articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2012*, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 193 del 20 agosto 2012, fino all'80 per cento dell'ammontare dell'operazione finanziaria, a titolo gratuito e fino a un importo massimo garantito di 2,5 milioni di euro per impresa. (11)

---

(9) Articolo inserito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(10) Comma aggiunto dall'*art. 8-ter, comma 1, D.L. 24 gennaio 2015, n. 3*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 24 marzo 2015, n. 33* e, successivamente, così modificato dall'*art. 1, comma 840, lett. a) e b), L. 28 dicembre 2015, n. 208*, a decorrere dal 1° gennaio 2016, e dall'*art. 1, comma 6-octies, D.L. 4 dicembre 2015, n. 191*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 1° febbraio 2016, n. 13*.

(11) Comma aggiunto dall'*art. 1, comma 7-bis, D.L. 4 dicembre 2015, n. 191*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 1° febbraio 2016, n. 13*.

### **Art. 3. Disposizioni finanziarie**

#### **In vigore dal 3 febbraio 2016**

1. Nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria di cui al *decreto-legge n. 347*, l'organo commissariale di ILVA S.p.A. è autorizzato a richiedere il trasferimento delle somme sequestrate, subentrando nel procedimento già promosso ai sensi dell'*articolo 1, comma 11-quinquies, del decreto-legge n. 61*, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore del presente decreto. A seguito dell'apertura della procedura di amministrazione straordinaria, l'organo commissariale è autorizzato a richiedere che l'autorità giudiziaria procedente disponga l'impiego delle somme

sequestrate, in luogo dell'aumento di capitale, per la sottoscrizione di obbligazioni emesse dalla società in amministrazione straordinaria. Il credito derivante dalla sottoscrizione delle obbligazioni è prededucibile ai sensi dell'articolo 111 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, ma subordinato alla soddisfazione, nell'ordine, dei crediti prededucibili di tutti gli altri creditori della procedura di amministrazione straordinaria nonché dei creditori privilegiati ai sensi dell'articolo 2751-bis, numero 1), del codice civile. L'emissione è autorizzata ai sensi dell'articolo 2412, sesto comma, del codice civile. Le obbligazioni sono emesse a un tasso di rendimento parametrato a quello mediamente praticato sui rapporti intestati al Fondo unico giustizia ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181. Il sequestro penale sulle somme si converte in sequestro delle obbligazioni. Le obbligazioni di nuova emissione sono nominative e devono essere intestate al Fondo unico giustizia e, per esso, ad Equitalia Giustizia S.p.A. quale gestore ex lege del predetto Fondo. Il versamento delle somme sequestrate avviene al momento della sottoscrizione delle obbligazioni, in misura pari all'ammontare di queste ultime. Le attività poste in essere da Equitalia Giustizia S.p.A. devono svolgersi, ai sensi dell'articolo 1, comma 11-quinquies, del decreto-legge n. 61, sulla base delle indicazioni fornite dall'autorità giudiziaria precedente. Le somme rivenienti dalla sottoscrizione delle obbligazioni sono versate in un patrimonio dell'emittente destinato in via esclusiva all'attuazione e alla realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dell'impresa in amministrazione straordinaria e, nei limiti delle disponibilità residue, a interventi volti alla tutela della sicurezza e della salute, nonché di ripristino e di bonifica ambientale secondo le modalità previste dall'ordinamento vigente. Al patrimonio si applicano le disposizioni del libro V, titolo V, capo V, sezione XI, del codice civile. (12)

1-bis. All'articolo 1, comma 11-quinquies, del decreto-legge n. 61, al primo periodo, le parole: ", non oltre l'anno 2014" sono soppresse e le parole: "il giudice" sono sostituite dalle seguenti: "l'autorità giudiziaria" e, all'ultimo periodo, la parola: "giurisdizionale" è sostituita dalla seguente: "giudiziaria". (13)

1-ter. L'organo commissariale di ILVA S.p.A, al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia, è autorizzato a contrarre finanziamenti per un ammontare complessivo fino a 400 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato. Il predetto finanziamento è rimborsato dall'organo commissariale in prededuzione rispetto agli altri debiti, ai sensi dell'articolo 111, primo comma, numero 1), del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni. La garanzia dello Stato è a prima richiesta, esplicita, incondizionata e irrevocabile. E' istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo a copertura delle garanzie dello Stato concesse ai sensi della presente disposizione, con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per l'anno 2015 e di 50 milioni di euro per l'anno 2016. E' autorizzata, allo scopo, l'istituzione di un'apposita contabilità speciale su cui confluiscono le predette risorse. Al relativo onere, pari a 150 milioni di euro per l'anno 2015 e a 50 milioni di euro per l'anno 2016, si provvede mediante corrispondente utilizzo delle disponibilità in conto residui, iscritte in bilancio

rispettivamente negli anni 2015 e 2016, relative all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 37, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e successive modificazioni. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, anche in conto residui, le occorrenti variazioni di bilancio. (18) (17)

2. Ai fini dell'attuazione delle prescrizioni di cui al *D.P.C.M. 14 marzo 2014*, il Commissario straordinario dell'amministrazione straordinaria è titolare di contabilità speciali, aperte presso la tesoreria statale, in cui confluiscono: (14)

- a) le risorse assegnate dal CIPE con propria delibera, previa presentazione di un progetto di lavori, a valere sul Fondo di sviluppo e coesione di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, nel limite delle risorse annualmente disponibili e garantendo comunque la neutralità dei saldi di finanza pubblica;
- b) altre eventuali risorse a qualsiasi titolo destinate o da destinare agli interventi di risanamento ambientale.

3. Il Commissario straordinario rendiconta, secondo la normativa vigente, l'utilizzo delle risorse di tutte le contabilità speciali aperte e ne fornisce periodica informativa al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministero dello sviluppo economico e alle autorità giudiziarie interessate nonché, con una relazione semestrale, alle Camere. (15)

4. Resta fermo il diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti dei responsabili del danno ambientale.

5. Allo scopo di definire tempestivamente le pendenze tuttora aperte, il commissario straordinario, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, è autorizzato a sottoscrivere con FINTECNA S.p.A., in qualità di avente causa dell'IRI, un atto convenzionale di liquidazione dell'obbligazione contenuta nell'articolo 17.7 del contratto di cessione dell'ILVA Laminati Piani (oggi ILVA S.p.A.). La liquidazione è determinata nell'importo di 156.000.000 di euro, ha carattere definitivo, non è soggetta ad azione revocatoria e preclude ogni azione concernente il danno ambientale generatosi, relativamente agli stabilimenti produttivi ceduti dall'IRI in sede di privatizzazione della ILVA Laminati Piani (oggi ILVA S.p.A.), antecedentemente al 16 marzo 1995. Le somme rinvenienti da detta operazione affluiscono nella contabilità ordinaria del Commissario straordinario. (15)

5-bis. Ai fini della messa in sicurezza e gestione dei rifiuti radioattivi in deposito nell'area ex Cemerad ricadente nel comune di Statte, in provincia di Taranto, sono destinati fino a dieci milioni di euro a valere sulle risorse disponibili sulla contabilità speciale aperta ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129, convertito dalla legge 4 ottobre 2012, n. 171. (16) (19)

5-ter. Qualora, per effetto dell'attuazione del comma 1, si determinino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai medesimi si fa fronte mediante una riduzione di pari importo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, per il periodo di programmazione 2014-2020, indicate all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. A tal fine, il CIPE, con propria delibera, individua le risorse disponibili

sulla programmazione 2014-2020, eventualmente riprogrammando le assegnazioni che non abbiano dato luogo a obblighi giuridicamente vincolanti. (16)

---

(12) Comma così sostituito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20* che ha sostituito l'originario comma 1 con gli attuali commi 1, 1-bis e 1-ter.

(13) Comma inserito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20* che ha sostituito l'originario comma 1 con gli attuali commi 1, 1-bis e 1-ter.

(14) Alinea così modificato dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(15) Comma così modificato dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(16) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(17) Per la rideterminazione del Fondo, di cui al presente comma, vedi l'*art. 1, comma 837, L. 28 dicembre 2015, n. 208*.

(18) Comma inserito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20* che ha sostituito l'originario comma 1 con gli attuali commi 1, 1-bis e 1-ter. Successivamente, il presente comma è stato così modificato dall'*art. 1, comma 6-sexies, D.L. 4 dicembre 2015, n. 191*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 1° febbraio 2016, n. 13*.

(19) Vedi, anche, il *Decreto 19 novembre 2015*.

**Art. 4. Modifiche all'articolo 12 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125  
In vigore dal 6 marzo 2015**

1. Il comma 2 dell'articolo 12 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, è sostituito dal seguente: «2. Sono approvate le modalità di costruzione e di gestione delle discariche di cui al comma 1 per rifiuti non pericolosi e pericolosi, presentate in data 19 dicembre 2014 dal sub-commissario di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89. Successive modifiche sono approvate ed autorizzate dall'autorità competente ai sensi e con le procedure di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni. Sono altresì approvate, a saldi invariati per la finanza pubblica, le proposte presentate in data 19 dicembre 2014 al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dal sub-commissario di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 61 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2013, relative alla definizione delle misure di compensazione ambientale. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono definite le eventuali ulteriori garanzie finanziarie di cui all'articolo 208, comma 11, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. La mancata prestazione delle garanzie entro 120 giorni dall'adozione del decreto di cui al periodo precedente comporta la decadenza dall'esercizio dell'attività di cui al presente comma.». (20)

2. Il comma 6 dell'articolo 12 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, è sostituito dal seguente: «6. Sono approvate le modalità di gestione e smaltimento dei rifiuti del ciclo produttivo dell'Ilva di Taranto presentate in data 11 dicembre 2014 dal sub-commissario di cui

all'articolo 1, comma 1, del decreto legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89. Successive modifiche sono approvate ed autorizzate dall'autorità competente ai sensi e con le procedure di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono definite eventuali ulteriori garanzie finanziarie di cui all'articolo 208, comma 11, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152. La mancata prestazione delle garanzie entro 120 giorni dall'adozione del decreto di cui al periodo precedente comporta la decadenza dall'esercizio dell'attività di cui al presente comma.».

2-bis. Nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento nazionale e dell'Unione europea, l'attività produttiva e le attività di gestione di rifiuti autorizzate in forza del presente decreto devono rispettare i principi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, e, in particolare, la gerarchia delle modalità di gestione dei rifiuti, secondo l'ordine di priorità della prevenzione, del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero.(21)

2-ter. Al fine di favorire il preminente interesse al recupero di rifiuti e materiali, nel rispetto dei principi definiti dalla citata direttiva 2008/98/CE, i residui della produzione dell'impianto ILVA di Taranto costituiti dalle scorie provenienti dalla fusione in forni elettrici, a combustibile o in convertitori a ossigeno di leghe di metalli ferrosi e dai successivi trattamenti di affinazione e deferrizzazione delle stesse classificate con codice europeo dei rifiuti 100201, 100202 o 100903, possono essere recuperati per la formazione di rilevati, di alvei di impianti di deposito di rifiuti sul suolo, di sottofondi stradali e di massicciate ferroviarie (R5) o per riempimenti e recuperi ambientali (R10), se conformi al test di cessione di cui al *decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998*, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 16 aprile 1998, ovvero in applicazione della disciplina del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, se più favorevole. In questo caso, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale provvede ad accertare l'assenza di rischi di contaminazione per la falda e per la salute, ai sensi dell'articolo 177, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nel termine di dodici mesi dall'avvenuto recupero. (21)

---

(20) Comma così modificato dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(21) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

#### **Art. 4-bis Anticipazioni del fondo di rotazione (22)**

##### **In vigore dal 6 marzo 2015**

1. All'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, dopo il comma 9 è inserito il seguente:

"9-bis. Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il fondo di rotazione per l'attuazione delle

politiche comunitarie di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, è autorizzato ad anticipare, nei limiti delle proprie disponibilità, gli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze, entro i termini di scadenza fissati dalle Istituzioni europee. Il fondo di rotazione provvede al reintegro delle somme anticipate mediante rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, sentite le stesse, anche con compensazione con le risorse accreditate dall'Unione europea per il finanziamento di interventi comunitari riguardanti iniziative a titolarità delle stesse amministrazioni e corrispondenti cofinanziamenti nazionali".

---

(22) Articolo inserito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

## **Art. 5. Contratto istituzionale di sviluppo per l'area di Taranto In vigore dal 6 marzo 2015**

1. In considerazione della peculiare situazione dell'area di Taranto, l'attuazione degli interventi che riguardano detta area è disciplinata dallo specifico Contratto Istituzionale di Sviluppo di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, di seguito denominato «CIS Taranto».

2. Il CIS Taranto è sottoscritto dai soggetti che compongono il Tavolo istituzionale permanente per l'Area di Taranto, istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri presso la struttura di missione "Aquila-Taranto-POIN Attrattori" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Il Tavolo istituzionale ha il compito di coordinare e concertare tutte le azioni in essere nonché definire strategie comuni utili allo sviluppo compatibile e sostenibile del territorio ed è presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri e composto da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa, dei beni e delle attività culturali e del turismo, nonché da tre rappresentanti della regione Puglia e da un rappresentante della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Taranto, della Provincia di Taranto, del Comune di Taranto e dei Comuni ricadenti nella predetta area, dell'Autorità Portuale di Taranto, del Commissario straordinario per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto e del Commissario straordinario del Porto di Taranto, dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa. Il Tavolo istituzionale assorbe le funzioni di tutti i tavoli tecnici comunque denominati su Taranto istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e di quelli costituiti presso le amministrazioni centrali, regionali e locali. (23)

2-bis. Il Tavolo istituzionale ha il compito di verificare, decorsi dodici mesi dalla data di sottoscrizione, lo stato di applicazione del CIS Taranto. (24)

2-ter. Il CIS Taranto deve contenere il Programma per le bonifiche di cui all'articolo 6 e il Piano di interventi nel comune di Taranto di cui all'articolo 8. (24)

3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

---

(23) Comma così modificato dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(24) Comma inserito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

## **Art. 6. Programma per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione dell'area di Taranto**

**In vigore dal 6 marzo 2015**

1. Il Commissario straordinario per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto di cui al decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129, convertito dalla legge 4 ottobre 2012, n. 171, è incaricato di predisporre, tenendo conto delle eventuali indicazioni del Tavolo istituzionale di cui all'articolo 5, un Programma di misure, a medio e lungo termine, per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione dell'intera area di Taranto, dichiarata ad elevato rischio di crisi ambientale, volto a garantire, ove possibile, mediante ricorso alle BAT (best available techniques) riconosciute a livello internazionale, il più alto livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. Il Programma è attuato secondo disposizioni contenute nel CIS Taranto di cui all'articolo 5 del presente decreto. (25)

2. Alla predisposizione ed attuazione del Programma di misure di cui al comma 1 sono destinate, per essere trasferite sulla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, le risorse effettivamente disponibili di cui al decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129, convertito dalla legge 4 ottobre 2012, n. 171, di cui alla *delibera CIPE 17/03* e delibere ad essa collegate *83/03* e successive modificazioni e *179/06*, nonché le risorse allo scopo impegnate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e ulteriori risorse che con propria delibera il CIPE può destinare nell'ambito della programmazione 2014-2020 del Fondo di sviluppo e coesione, per il prosieguo di interventi di bonifiche e riqualificazione dell'area di Taranto.

3. Una quota non superiore all'1,5 per cento delle risorse di cui al comma 2, trasferite al Commissario straordinario per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione dell'area di Taranto per le finalità del comma 1, può essere utilizzata dal Commissario stesso per tutte le attività tecnico-amministrative connesse alla realizzazione degli interventi.

4. Il Commissario straordinario, per le attività di propria competenza, può avvalersi di altre pubbliche amministrazioni, università o loro consorzi e fondazioni, enti pubblici di ricerca, secondo le previsioni di cui all'articolo 15, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. (25)

4-bis. Al fine di ottimizzare l'impiego di risorse umane e finanziarie, nonché di ridurre gli effetti occupazionali negativi connessi con il processo di riorganizzazione dei siti produttivi della città di Taranto, il Commissario straordinario, nell'individuare i soggetti tenuti all'attuazione degli interventi previsti dall'articolo 5 e dal comma 2 del

presente articolo, può definire procedure volte a favorire l'impiego di lavoratori provenienti dai bacini di crisi delle aziende dei complessi industriali di Taranto già coinvolti in programmi di integrazione del reddito e sospensione dell'attività lavorativa. Il Commissario straordinario adotta altresì tutte le procedure necessarie volte a ridurre gli eventuali effetti occupazionali negativi connessi alla riorganizzazione delle attività d'impresa, anche con riferimento a tutti i siti produttivi del gruppo presenti sul territorio nazionale. (26)

---

(25) Comma così modificato dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(26) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

## **Art. 7. Disposizioni sul commissario straordinario del porto di Taranto**

### **In vigore dal 6 marzo 2015**

1. In conformità con le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1002, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, i poteri del Commissario straordinario del Porto di Taranto, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 febbraio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 del 10 aprile 2012, sono estesi a tutte le opere ed agli interventi infrastrutturali necessari per l'ampliamento e l'adeguamento del porto medesimo nonché del sistema logistico portuale e retroportuale. (27)

2. Per la realizzazione di tali opere ed interventi, in applicazione dei generali principi di efficacia dell'attività amministrativa e di semplificazione procedimentale, autorizzazioni, intese, concerti, pareri, nulla osta ed atti di assenso, comunque denominati, degli enti locali, regionali, dei Ministeri nonché di tutti gli altri competenti enti e agenzie, devono essere resi entro il termine di giorni trenta dalla richiesta del Commissario straordinario del Porto di Taranto. Decorso inutilmente detto termine, tali atti si intendono resi in senso favorevole.

2-bis. L'Autorità portuale di Taranto pubblica nel proprio sito istituzionale tutte le autorizzazioni, intese, concerti, pareri, nulla osta ed atti di assenso resi dagli enti di cui al comma 2. (28)

3. La pronuncia sulla compatibilità ambientale delle opere è emessa nel termine di giorni sessanta dalla richiesta, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135.

---

(27) Comma così modificato dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(28) Comma inserito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

## **Art. 8. Piano nazionale della città e relativi interventi nel comune di Taranto**

### **In vigore dal 6 marzo 2015**



1. Il Comune di Taranto adotta ad integrazione del progetto presentato per il Piano nazionale delle città un Piano di interventi per il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione della città vecchia di Taranto e lo trasmette al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo al fine dell'acquisizione degli atti di assenso, comunque denominati, di competenza. Il Piano di interventi può prevedere la valorizzazione di eventuali immobili di proprietà pubblica meritevoli di salvaguardia e riqualificazione nonché la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, in particolare di centri culturali, ambulatori polispecialistici ed aree verdi attrezzate con strutture ludico-ricreative. Il Ministero, entro sessanta giorni dalla ricezione degli atti, valuta la compatibilità degli interventi con le esigenze di tutela del patrimonio culturale. La valutazione positiva del Ministero, espressa con decreto del Ministro sulla base dei pareri degli uffici periferici e centrali competenti, sostituisce tutte le autorizzazioni, i nulla osta e gli atti di assenso comunque denominati di competenza del Ministero medesimo. Le autorizzazioni, le intese, i concerti, i pareri, i nulla osta e ogni altro atto di assenso comunque denominato degli enti locali, regionali, degli altri Ministeri, nonché di tutti gli altri competenti enti e agenzie, sono resi entro il termine di giorni trenta dalla richiesta del Comune di Taranto. Decorso inutilmente detto termine, tali atti si intendono resi in senso favorevole, ferme restando le competenze regionali in materia urbanistica. (29)

1-bis. Il comune di Taranto pubblica nel proprio sito istituzionale tutte le autorizzazioni, intese, concerti, pareri, nulla osta ed atti di assenso resi dagli enti di cui al comma 1. (30)

2. La pronuncia sulla compatibilità ambientale delle opere è emessa nel termine di giorni sessanta dalla richiesta, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135.

2-bis. Il comune di Taranto pubblica nel proprio sito istituzionale la pronuncia di compatibilità ambientale prevista dal comma 2, ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. (30)

3. I Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo e della difesa, previa intesa con la Regione Puglia e il Comune di Taranto, da acquisire nell'ambito del Tavolo istituzionale di cui all'articolo 5, predispongono, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, un progetto di valorizzazione culturale e turistica dell'Arsenale militare marittimo di Taranto, ferme restando la prioritaria destinazione ad arsenale del complesso e le prioritarie esigenze operative e logistiche della Marina Militare. Il progetto è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3-bis. Il comune di Taranto pubblica nel proprio sito istituzionale il Piano e il progetto previsti dai commi 1 e 3, ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. (30)

4. Fermo restando quanto disposto in materia di norme e piani urbanistici ed edilizi dall'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, il decreto di approvazione del progetto sostituisce tutte le autorizzazioni, i

pareri e gli atti di assenso comunque denominati di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

5. Il Piano e il progetto di cui ai commi 1 e 3 sono sottoposti al CIPE ai fini dell'approvazione e assegnazione delle risorse finanziarie a valere sul Fondo di sviluppo e coesione di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, nel limite delle risorse annualmente disponibili e garantendo comunque la neutralità dei saldi di finanza pubblica.

---

(29) Comma così modificato dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

(30) Comma inserito dalla *legge di conversione 4 marzo 2015, n. 20*.

**Art. 9. Entrata in vigore**  
**In vigore dal 5 gennaio 2015**

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

**D.L. 27/06/2015, n. 83**

**Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria.**

**Publicato nella Gazz. Uff. 27 giugno 2015, n. 147.**

**Art. 21-octies. Misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario (60)**

**In vigore dal 21 agosto 2015**

1. Al fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del *decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 24 dicembre 2012, n. 231*, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori.

2. Tenuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività di impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a dodici mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro.

3. Per la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di trenta giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro. L'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria precedente.

4. Il piano è trasmesso al comando provinciale dei vigili del fuoco, agli uffici dell'azienda sanitaria locale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure e delle attività aggiuntive previste nel piano. Le amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell'ambito delle competenze istituzionalmente attribuite, con le risorse previste a legislazione vigente.

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del *decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92*, e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data.

---

(60) Articolo inserito dalla *legge di conversione 6 agosto 2015, n. 132*.

**D.L. 4 dicembre 2015, n. 191 (1) (2).**

**Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA.**

---

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 dicembre 2015, n. 283.

(2) Convertito in legge, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, L. 1° febbraio 2016, n. 13*.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli *articoli 77 e 87 della Costituzione*;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di accelerare le procedure di cessione del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria ai sensi del *decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 18 febbraio 2004, n. 39*;

Ritenuto altresì necessario armonizzare la tempistica del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria con l'autorizzazione all'esercizio d'impresa in costanza di sequestro, al fine di rendere effettiva la possibilità di esercizio da parte del cessionario;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 4 dicembre 2015;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

EMANA

il seguente decreto-legge:

---

**Art. 1. Accelerazione procedimento di cessione e disposizioni finanziarie  
In vigore dal 3 febbraio 2016**

1. All'*articolo 4*, comma 4-quater, del *decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 18 febbraio 2004, n. 39*, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo, dopo le parole: "rapidità ed efficienza dell'intervento" sono inserite le seguenti: ", anche con riferimento ai profili di tutela ambientale";

b) al secondo periodo, dopo le parole: "primaria istituzione finanziaria" sono aggiunte le seguenti: "o di consulenza aziendale"; la parola: "individuata" è sostituita dalle seguenti: "individuate, ai sensi delle disposizioni vigenti,";

c) al terzo periodo, le parole: "Il commissario straordinario richiede al potenziale affittuario o acquirente, contestualmente alla presentazione dell'offerta, la presentazione di" sono sostituite dalle seguenti: "Le offerte sono corredate da".

2. Entro il 30 giugno 2016, i commissari del Gruppo ILVA in amministrazione straordinaria espletano, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, trasparenza e non discriminazione, le procedure per il trasferimento dei complessi aziendali individuati dal programma commissariale ai sensi ed in osservanza delle modalità di cui all'*articolo 4*, comma 4-quater, del *decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 18 febbraio 2004, n. 39*, assicurando la discontinuità, anche economica, della gestione da parte del o dei soggetti aggiudicatari.

3. Al solo scopo di accelerare il processo di trasferimento e conseguire la discontinuità di cui al comma 2, garantendo nel contempo la prosecuzione dell'attività in modo da contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente, della salute e dell'occupazione, nelle more del completamento delle procedure di trasferimento, è disposta in favore dell'amministrazione straordinaria l'erogazione della somma di 300 milioni di euro, indispensabile per fare fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie del Gruppo ILVA in amministrazione straordinaria. L'erogazione della somma di cui al precedente periodo è disposta con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il relativo stanziamento è iscritto sullo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico. L'aggiudicatario, individuato all'esito della procedura di cui al comma 2, provvede alla restituzione allo Stato dell'importo erogato, maggiorato degli interessi al tasso percentuale Euribor a 6 mesi pubblicato il giorno lavorativo antecedente la data di erogazione maggiorato di uno spread pari al 3 per cento, entro 60 giorni dal decreto di cessazione dell'esercizio dell'impresa di cui all'*articolo 73 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270*. I rimborsi del capitale e degli interessi derivanti dall'erogazione di cui al presente comma sono versati all'entrata del bilancio dello Stato, per essere destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. (3)

4. All'onere derivante dall'erogazione della somma di cui al comma 3, si provvede mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato, per un corrispondente importo, delle somme giacenti sulla contabilità speciale di cui all'*articolo 45, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 23 giugno 2014, n. 89*, non utilizzate per le finalità di cui al medesimo articolo. All'onere derivante dal venire meno del rimborso dei mutui di cui al predetto articolo 45, pari a 13,1 milioni di euro a decorrere dal 2017 in termini di saldo netto da finanziare e a 7,05 milioni di euro per l'anno 2017, 6,88 milioni di euro per l'anno 2018 e 6,71 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, si provvede mediante riduzione, per un importo pari a 13,1 milioni di euro a decorrere dal 2017, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2015-2017, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di

previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

5. Ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni recate dal presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con propri decreti, da adottare entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le occorrenti variazioni di bilancio. Ove necessario, previa richiesta dell'amministrazione competente, il Ministero dell'economia e delle finanze può disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione avviene tempestivamente con l'emissione di ordini di pagamento sul pertinente capitolo di spesa.

6. L'organo commissariale del Gruppo ILVA in Amministrazione Straordinaria provvede al pagamento con priorità dei debiti prededucibili contratti nel corso dell'amministrazione straordinaria, anche in deroga al disposto dell'articolo *111-bis, ultimo comma*, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. In relazione alle condotte poste in essere dall'organo commissariale del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria e dai soggetti da esso funzionalmente delegati, in esecuzione di quanto disposto dal periodo che precede, trova applicazione, anche con riguardo alla responsabilità civile, l'esonero previsto dall'articolo 2, *comma 6*, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2015, n. 20.

6-bis. I commissari del Gruppo ILVA, al fine esclusivo dell'attuazione e della realizzazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dell'impresa in amministrazione straordinaria, come eventualmente modificato e integrato per effetto della procedura di cui al comma 8, sono autorizzati a contrarre finanziamenti statali, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia, per un ammontare fino a 800 milioni di euro, di cui fino a 600 milioni di euro nel 2016 e fino a 200 milioni di euro nel 2017. I finanziamenti statali di cui al periodo precedente sono erogati secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. I relativi importi sono iscritti in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico. Sugli importi erogati maturano interessi al tasso percentuale Euribor a 6 mesi pubblicato il giorno lavorativo antecedente la data di erogazione, maggiorato di uno spread pari al 3 per cento. I predetti importi sono rimborsati nel medesimo esercizio finanziario in cui sono stati erogati, ovvero in altro esercizio qualora si provveda in tal senso con apposita disposizione legislativa. I commissari del Gruppo ILVA devono tenere conto, ai fini dell'aggiudicazione con la procedura di cui al comma 2, degli impegni assunti dai soggetti offerenti e dell'incidenza di essi sulla necessità di ricorrere ai finanziamenti di cui al primo periodo da parte dell'amministrazione straordinaria. I criteri di scelta del contraente utilizzati dai commissari del Gruppo ILVA sono indicati in una relazione da trasmettere alle Camere entro il 30 luglio 2016. I crediti maturati dallo Stato per capitale e interessi sono soddisfatti, nell'ambito della procedura di ripartizione dell'attivo della società, in prededuzione, ma subordinatamente al pagamento, nell'ordine, dei crediti prededucibili di tutti gli altri creditori della procedura di amministrazione straordinaria, nonché dei creditori privilegiati ai sensi dell'articolo 2751-*bis*, numero 1), del codice civile. E', comunque, fatto obbligo di promuovere le azioni di rivalsa, le azioni di responsabilità e di risarcimento nei

confronti dei soggetti che hanno, anche indirettamente, cagionato i danni ambientali e sanitari, nonché danni al Gruppo ILVA e al suo patrimonio. (4)

6-ter. Le disponibilità del Fondo di cui all'*articolo 3, comma 1-ter, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 4 marzo 2015, n. 20*, sono versate, per un importo pari a 400 milioni di euro, all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2016. (4)

6-quater. All'*articolo 1, comma 958, della legge 28 dicembre 2015, n. 208*, le parole: "2.000 milioni di euro" sono sostituite dalle seguenti: "2.100 milioni di euro". (4)

6-quinquies. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione, di cui all'*articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147*, per il periodo di programmazione 2014-2020, è ridotto di 100 milioni di euro per l'anno 2016 e di 200 milioni di euro per l'anno 2017. (4)

6-sexies. All'*articolo 3, comma 1-ter, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 4 marzo 2015, n. 20*, al quarto periodo, dopo le parole: "con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per l'anno 2015" sono aggiunte le seguenti: "e di 50 milioni di euro per l'anno 2016" e il sesto periodo è sostituito dal seguente: "Al relativo onere, pari a 150 milioni di euro per l'anno 2015 e a 50 milioni di euro per l'anno 2016, si provvede mediante corrispondente utilizzo delle disponibilità in conto residui, iscritte in bilancio rispettivamente negli anni 2015 e 2016, relative all'autorizzazione di spesa di cui all'*articolo 37, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 23 giugno 2014, n. 89*, e successive modificazioni.". (4)

6-septies. Al *comma 837 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208*, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) le parole da: "L'organo commissariale" fino a: "Allo scopo," sono soppresse;
- b) al quarto periodo, dopo le parole: "400 milioni di euro" sono inserite le seguenti: "per l'anno 2015". (4)

6-octies. All'*articolo 2-bis, comma 2-bis, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 4 marzo 2015, n. 20*, il secondo periodo è sostituito dai seguenti: "Gli specifici criteri di valutazione, che escludono il rilascio della garanzia per le imprese che non presentino adeguate capacità di rimborso del finanziamento bancario da garantire, nonché per le imprese in difficoltà ai sensi di quanto previsto dalla vigente disciplina dell'Unione europea, tengono conto in particolare delle esigenze di accesso al credito delle imprese con un fatturato costituito, per almeno due esercizi, anche non consecutivi, successivi a quello in corso al 31 dicembre 2010, per almeno il 50 per cento del relativo importo, da servizi, lavori e forniture resi ai complessi aziendali della società ILVA S.p.A. I predetti criteri sono applicati per un periodo non superiore a dodici mesi dalla data di pubblicazione del citato decreto, fermo restando il limite di euro 35.000.000 di cui al comma 1". (4)

6-novies. Al quarto periodo del *comma 2 dell'articolo 53 della legge 28 dicembre 2001, n. 448*, come modificato dall'*articolo 14-bis del decreto-legge 30 giugno 2005*,

n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, dopo le parole: "continuità occupazionale di tutti i lavoratori interessati" sono aggiunte le seguenti: "anche tramite il ricorso all'istituto del lavoro socialmente utile secondo quanto previsto dall'articolo 26 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. Allo scopo sono utilizzate le risorse di cui all'articolo 5, comma 14, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80". (4)

6-decies. Per i lavoratori dello stabilimento ILVA di Genova Cornigliano, inseriti in contratti di solidarietà antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, continua ad applicarsi, non oltre il 30 settembre 2016 e nel limite di spesa di 1,7 milioni di euro per tale anno, l'aumento del 10 per cento della retribuzione persa a seguito di riduzione di orario, previsto dall'articolo 2-bis del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11. All'onere derivante dall'attuazione del presente comma, pari a 1,7 milioni di euro per l'anno 2016, si provvede mediante riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. (4)

6-undecies. A seguito del trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, le somme eventualmente confiscate o comunque pervenute allo Stato in via definitiva all'esito di procedimenti penali, anche diversi da quelli per reati ambientali o connessi all'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale, a carico del titolare dell'impresa, ovvero, in caso di impresa esercitata in forma societaria, a carico dei soci di maggioranza o degli enti, ovvero dei rispettivi soci o amministratori, che prima del commissariamento di cui al decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, abbiano esercitato attività di direzione e coordinamento sull'impresa commissariata, salvo quanto dovuto per spese di giustizia, sono versate, fino alla concorrenza dell'importo di 800 milioni di euro, all'entrata del bilancio dello Stato a titolo di restituzione del prestito statale di cui al comma 6-bis e, per la parte eccedente, sulla contabilità speciale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, per essere destinate al finanziamento di interventi per il risanamento e la bonifica ambientale e, in via subordinata, alla riqualificazione e riconversione produttiva dei siti contaminati, nei comuni di Taranto e di Statte. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. (4)

7. All'articolo 2, comma 5, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, le parole da: "Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri" fino alla fine del periodo, sono sostituite dalle seguenti: "Fermo restando il rispetto dei limiti di emissione previsti dalla normativa europea, il termine ultimo per l'attuazione del Piano, comprensivo delle prescrizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 febbraio 2014, n. 53, è fissato al 30 giugno 2017. E' conseguentemente prorogato alla medesima data il termine di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre



2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla *legge 24 dicembre 2012, n. 231*. Il comma 3-ter dell'articolo 2 del *decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 3 agosto 2013, n. 89*, è abrogato". (3)

7-bis. All'*articolo 2-bis del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 4 marzo 2015, n. 20*, è aggiunto, in fine, il seguente comma: "2-ter. Le garanzie di cui al presente articolo sono concesse, nei limiti della dotazione finanziaria di cui al comma 1 e di quanto previsto dall'*articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2012*, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 193 del 20 agosto 2012, fino all'80 per cento dell'ammontare dell'operazione finanziaria, a titolo gratuito e fino a un importo massimo garantito di 2,5 milioni di euro per impresa". (4)

8. Qualora la realizzazione del piano industriale e finanziario, proposto dall'aggiudicatario ai sensi dell'*articolo 4, comma 4-quater, del decreto-legge del 23 dicembre 2003 n. 347*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 18 febbraio 2004, n. 39*, relativamente allo stabilimento siderurgico ILVA S.p.A. di Taranto, richieda modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria approvato con *decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014* o ad altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio dell'impianto, esse sono autorizzate, su specifica istanza, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), e del Ministro della salute, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, che tiene luogo, ove necessario, della valutazione di impatto ambientale. La relativa istruttoria, nonché quella per l'attuazione delle conseguenti modifiche del Piano, sono effettuate ai sensi, rispettivamente, dei commi 5 e 9 dell'*articolo 1, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 3 agosto 2013, n. 89*, ove compatibili e garantisce l'integrale e costante rispetto dei limiti di emissione stabiliti a livello europeo. (3)

8-bis. Per almeno cinque anni, l'aggiudicatario ai sensi dell'*articolo 4, comma 4-quater, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 18 febbraio 2004, n. 39*, relativamente allo stabilimento siderurgico ILVA S.p.A. di Taranto, deve presentare alle Camere una relazione semestrale relativa allo stato di riconversione industriale e alle attività di tutela ambientale e sanitaria. (4)

9. Per le modifiche e integrazioni del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria e di altri titoli autorizzatori, diverse da quelle necessarie per l'attuazione del Piano industriale e autorizzate ai sensi del comma 8, trovano applicazione il titolo III-bis della parte seconda del *decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, nonché le altre discipline ordinarie di settore. (5)

10. Le procedure di cui al presente articolo si svolgono nel rispetto della normativa europea.

10-bis Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i commissari del Gruppo ILVA inviano alle Camere una relazione

sull'attività posta in essere con riguardo al materiale presente nello stabilimento siderurgico ILVA S.p.A. di Taranto che possa contenere amianto o materiale radioattivo. (6)

---

(3) Comma così modificato dalla *legge di conversione 1° febbraio 2016, n. 13*.

(4) Comma inserito dalla *legge di conversione 1° febbraio 2016, n. 13*.

(5) Comma così sostituito dalla *legge di conversione 1° febbraio 2016, n. 13*.

(6) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 1° febbraio 2016, n. 13*.

## **Art. 2. Entrata in vigore**

### **In vigore dal 4 dicembre 2015**

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

## APPENDICE B

### ELENCO PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI

\* \* \* \* \*

**A) Pronunce del giudice amministrativo che hanno riguardato la Società ILVA**  
*(nell'elenco sono inseriti i provvedimenti giurisdizionali – a partire dell'anno 2000 –relativi alla posizione della Società Ilva) in tema di:*

*A1) autorizzazione integrata ambientale – AIA*

1. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 11 luglio 2012, n. 1187
2. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, ordinanza, 9 marzo 2012, n. 201
3. Cons. St, Sez. II, parere, 2013, n. 4212
4. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 14 luglio 2014, n. 1788

*A2) contestazione della diffida con sospensione del MATTM in data 2 luglio 2015  
relativa alla gestione delle scorie deferrizzate*

5. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, decreto, 23 luglio 2015, n. 358
6. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, ordinanza, 11 settembre 2015, n. 448
7. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 28 gennaio 2016, n. 198

*A3) procedimento per la messa in sicurezza d'emergenza e bonifica delle aree di  
proprietà Ilva incluse all'interno del perimetro del SIN di "Taranto"*

8. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, ordinanza, 15 luglio 2011, n. 540
9. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 23 febbraio 2012, n. 329
10. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 28 giugno 2012, n. 1145
11. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 24 gennaio 2014, n. 228
12. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, ordinanza, 21 maggio 2015, n. 1710
13. Cons. St, Sez. VI, sentenza, 11 gennaio 2016, n. 41

*A4) ordinanze contingibili e urgenti adottate dal Comune di Taranto*

14. TAR Puglia – Lecce, Sez. I, sentenza, 5 marzo 2004, n. 1706
15. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, ordinanza, 30 settembre 2010, n. 739
16. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, ordinanza, 21 ottobre 2010, n. 00164
17. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, decreto, 5 ottobre 2010, n. 17
18. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 15 giugno 2011, n. 1081

19. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 19 settembre 2012, n. 1550
20. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, ordinanza, 13 aprile 2012, n. 252
21. Cons. St, Sez. V, decreto, 8 marzo 2012, n. 445
22. Cons. St, Sez. III, decreto, 18 agosto 2011, n. 1399
23. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, ordinanza, 31 luglio 2014, n. 397
24. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 13 gennaio 2015, n. 119

A5) *provvedimenti adottati dalla Provincia di Taranto (si tratta di ordinanza ai sensi dell'art. 244 d.lgs. n. 152 del 2006 per l'individuazione del soggetto responsabile della contaminazione)*

25. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, ordinanza, 21 maggio 2015, n. 1705

A6) *contestazione del DPCM 14 marzo 2014 e del Piano di misure per la tutela ambientale e sanitaria disciplinato dal d.l. n. 61 del 2013*

26. TAR Lazio, Roma, Sez. I, sentenza, 23 luglio 2015, n. 10180

A7) *ordinanze di rimozione dei rifiuti*

27. TAR Lazio– Roma, Sez. II Bis, ordinanza, 16 aprile 2014, n. 4109
28. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 4 novembre 2014, n. 2631
29. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, ordinanza, 5 giugno 2014, n. 282

A8) *contestazione della nomina di Enrico Bondi a commissario straordinario ai sensi del d.l. n. 61 del 2013*

30. TAR Lazio– Roma, Sez. II Bis, ordinanza, 4 settembre 2014, n. 4045
31. TAR Lazio– Roma, Sez. II Bis, ordinanza, 4 aprile 2014, n. 1532
32. TAR Lazio– Roma, Sez. II Bis, ordinanza, 24 gennaio 2014, n. 346

A9) *contestazione dell'Accordo di Programma dell'11 aprile 2008 per la semplificazione del procedimento per il rilascio dell'AIA delle industrie installate a Taranto.*

33. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, decreto, 9 aprile 2014, n. 94

A10) *divieto di utilizzo idropotabile dell'acqua di falda*

34. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 10 ottobre 2013, n. 2106
35. TAR Puglia – Lecce, Sez. I, ordinanza, 6 dicembre 2006, n. 1223

A11) *regolamentazione degli scarichi idrici*

- 36. TAR Puglia – Lecce, Sez. I, sentenza, 4 febbraio 2004, n. 1007
- 37. Cons. St, Sez. V, decisione, 9 settembre 2005, n. 4648
- 38. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 5 aprile 2013, n. 768
- 39. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 5 aprile 2013, n. 767

A12) *piano di risanamento della qualità dell'aria e il piano d'azione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 351/99 e bonifica di aree urbane per inquinamento atmosferico da polveri*

- 40. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 29 aprile 2011, n. 786

A13) *procedimento di autorizzazione delle discariche all'interno del perimetro dello stabilimento Ilva*

- 41. TAR Puglia– Lecce, Sez. II, decreto, 30 giugno 2009, n. 1730
- 42. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 24 marzo 2011, n. 553
- 43. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, ordinanza, 19 novembre 2008, n. 1058
- 44. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 18 giugno 2009, n. 1551

A14) *ordinanza di demolizione del Comune di Statte che contesta la regolarità lavori per ampliamento della discarica nella cava "Mater gratiae"*

- 45. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza, 7 febbraio 2014, n. 345

A15) *rilascio delle garanzie finanziarie per la gestione delle discariche all'interno del perimetro dello stabilimento Ilva*

- 46. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, ordinanza, 6 aprile 2013, n. 147
- 47. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, ordinanza, 21 marzo 2013, n. 133
- 48. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, Il 13 dicembre 2013, n. 2480

A16) *ammissibilità del referendum cittadino del 2010 sulla possibilità per l'Ilva di proseguire l'attività industriale*

- 49. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 10 febbraio 2011, n. 284
- 50. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 10 febbraio 2011, n. 283
- 51. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 10 febbraio 2011, n. 282
- 52. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 10 febbraio 2011, n. 281
- 53. Cons. St, Sez.V, ordinanza, 1 dicembre 2010, n. 5452

\* \* \*

**B) Pronunce del giudice amministrativo che hanno riguardato l'istituto della valutazione del danno sanitario (VDS)**

54. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 21 maggio 2015, n.1704
55. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 11 maggio 2015, n. 1484
56. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, ordinanza, 6 novembre 2015, n.558
57. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 13 gennaio 2015, n. 119
58. TAR Lazio– Roma, Sez. III Quater, sentenza, 13 agosto 2014, n. 8983
59. TAR Lazio– Roma, Sez. III Quater, sentenza, 13 agosto 2014, n. 8982
60. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 12 dicembre 2014, n. 3074
61. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, sentenza, 2 dicembre 2014, n. 3032
62. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, ordinanza, 5 giugno 2014, n. 290
63. TAR Puglia– Lecce, Sez. I, ordinanza, 22 maggio 2014, n. 261

\* \* \*