



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

Bozza audizione

Camera dei deputati
8^ Commissione (Ambiente) e 10^ Commissione (Attività Produttive)
Audizione 24 giugno 2013

DL 61/2013 ILVA : relazione del Garante

Penso che voi siate preliminarmente interessati alla mia attività.

1. Ed è in questa prospettiva che voglio presentarvi il mio Sito.

- Il sito del Garante dell'AIA per l' Ilva.
- Ho creato questo sito per legare in visione unitaria i miei compiti che – come sapete - sono di vigilanza e di informazioni.
- Ed ho creato questo sito per dare la massima trasparenza non solo alla mia attività, ma a quella di tutti gli attori protagonisti e comparse di questa veramente drammatica vicenda.
- Per meglio illustrare il sito, ho predisposto una serie di schede che sottopongo alla vostra attenzione.

E' un sito che ha avuto successo. Consentitemi l' immodestia.

E' stato predisposto con il supporto tecnico dell' Ispra e voi vedete – a fol. 1, sulla destra, in basso – l'indice del sito e, in alto, i portali *web* delle varie amministrazioni su cui esso è ricercabile: si va dai comuni di Taranto e Statte, all' Asl Taranto e all'Arpa Puglia; dalla Presidenza del Consiglio, al Ministero dell'ambiente, alle regione Puglia e alla provincia di Taranto.

Contiene allo stato migliaia di informazioni – strumento tecnico ed anche scientifico.

Ma è, soprattutto, un sito ambizioso:

Finalità

- i) Fotografare la situazione dell'attuazione delle prescrizioni: situazione non statica, ma dinamica, tenendo conto, trimestralmente, della sua evoluzione;
 - ii) Fotografare l'impatto dell'attuazione delle prescrizioni sulla qualità dell'aria, controllando e confrontando, trimestralmente, i livelli delle principali sostanze nocive alla salute.
 - iii) In sostanza: verifiche formali e sostanziali dinamiche.
- a) Esaminiamo il primo punto – **controllo formale**.



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

E andiamo al fol. 2 – Sezione AIA controlli – e voi vedete che in questa sezione sono consultabili i documenti concernenti le due AIA (quella del 2011 e del 2012) e le relazioni trimestrali dell' Ilva.

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

In particolare:

- i) Al fol. 3 e alle seguenti 16 pagine, voi trovate le famose 94 prescrizioni dell'AIA riesaminata;
- ii) Al fol. 4 e seguenti, sono a fronte le 94 prescrizioni con quanto l' Ilva asserisce, per ciascuna di esse, di aver attuato, al termine del primo trimestre (27 ottobre 2012 - 27 gennaio 2013);
- iii) Al fol. 8 e seguenti, la precedente tabella è completata con a fronte di ogni prescrizione i risultati della verifica Ispra.
- iv) Si susseguono – da fol 5 a fol. 7 – la segnalazione del garante, con annessa nota tecnica dell' Ispra, le diffide ministeriali, gli atti di accertamento e di contestazione delle violazioni ed il rapporto al prefetto.

Voi mi chiedete qual è la situazione. E' quella che ha illustrato il direttore dell' Ispra, il dott. Laporta – Poi mi farete domande

b) Esaminiamo ora il secondo punto - **Verifica sostanziale**.

Torniamo al *fol.* 1 e voi vedete, sotto le sezioni indicate all'indice come dati ambientali rilevanti e dati sanitari rilevanti, il rinvio ai *fol.* 11-14.

- i) la mia finalità è quella di fornire i risultati concreti dello sviluppo, positivo o negativo, della verifica formale;
- ii) ponendo, invero, a fronte trimestralmente i dati rilevanti si può fornire una fotografia dell'impatto sull'ambiente dell'evolversi della situazione. Attualmente le due sezioni sono state unificate sotto un'unica sezione: Qualità dell'aria.

Qui devo confessare, i risultati non sono, allo stato, per me soddisfacenti: avrei voluto fare molto di più.

Ma io sono solo. Non esiste ufficio.



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

E' questo un punto su cui richiamo la vostra attenzione in sede di conversione in legge del decreto.

Perché possa aversi - istituirsi un ufficio, è necessario che esso sia previsto dalla legge. E la legge istitutiva del garante è muta al riguardo.

Finora ho avuto dalla Presidenza la disponibilità di due segretari esecutivi, meravigliosi, che devo pubblicamente ringraziare. Ad essi è stato aggiunto, in questi giorni, un dipendente dell'amministrazione militare. Presidenza ed Ispra hanno messo a disposizione attrezzati studi, mentre a Taranto, ove non ho personale ausiliario, la provincia ha messo a disposizione uno studio.

Il lavoro è stato comunque impostato ed è in fase di avanzata realizzazione.

Sul sito sono disponibili i dati sulla qualità dell'aria, rilevati e comunicati dall'Ilva e dall' Arpa Puglia, compresi, per quest'ultima, i rapporti mensili da ottobre 2012 a marzo 2013 ed una analisi sulle tendenze inquinanti nel quartiere Tamburi di Taranto per il 2012 (foll. 11-14).

Solo in questi giorni l'ARPA Puglia ha presentato il Rapporto sulla valutazione del danno sanitario. – Questo rapporto è ricercabile sul sito alla relativa sezione, ove potete trovare anche il decreto interministeriale del 24 aprile scorso, emanato in attuazione dell'art. 1-bis della legge istitutiva (fol.13).

Si legge nella presentazione del rapporto, che voi conoscete, che più dell' 80% del rischio cancerogeno è attribuibile al benzo(a)pirene, un inquinante contenuto nelle emissioni fuggitive delle cokerie.

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

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

Mi corre l'obbligo di ringraziare il dott. Laporta, per il contributo alla realizzazione di questo semplice e doveroso strumento di informazione per il pubblico che appare anche in linea con le richieste che ci provengono dalla Unione europea.

Come è noto, la Commissione europea, sin dal 26 marzo 2012 ha aperto – proprio con riferimento allo stabilimento Ilva di Taranto – un procedimento di controllo, nel quadro del progetto *Eu Pilot*.



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

Procedimento che – come è parimenti noto – può preludere ad una procedura di infrazione, ai sensi dell'art. 258 del trattato di Roma.

Sul sito – come voi potete vedere al fol. 15 – alla sezione Monitoraggio della Commissione Europea, è contenuta tutta la corrispondenza sino alla data del 14 giugno u.s. intercorsa con le autorità italiane.

--==oo0oo==--

2. Rappresenterò le attività sinora svolte e le difficoltà operative riscontrate nel corso della mia prima relazione semestrale che, ai sensi del comma sesto dell'art. 3 della legge istitutiva dovrò presentare al signor Ministro dell'ambiente.

Alcune di queste difficoltà le avevo già segnalate nella lettera del 18 marzo indirizzata al Presidente del consiglio ed ai Ministri che avevano proposto la nomina del garante ed un cui ponevo una serie di problemi connessi alla individuazione dei suoi compiti ed alla susseguente sua qualificazione giuridica.

Problemi che formano oggetto della nota del Garante del 20 marzo u.s. pubblicata nel sito alla sezione *Compiti* del garante.

Questa nota ha determinato una interrogazione parlamentare cui il Ministro dell'ambiente ha risposto in data 28 marzo. Potrete consultare tutto sul sito.

Nella mia nota io premettevo come non fosse diretto compito del Garante quello di vigilare sull'esatta osservanza delle prescrizioni impartite all'Ilva.

Questo compito è, infatti, affidato dall'articolo 29-*decies* del vigente Testo unico delle leggi in materia ambientale (d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni). – disposizione espressamente fatta salva dalla legge istitutiva del garante (artt. 1,2., 1,3., 3.6.) – all' *Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale* (ISPRA).

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

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



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

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

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

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

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

Questo procedimento si conclude, come dice la legge, *segnalando al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministro della salute eventuali criticità riscontrate nell'autorizzazione della predetta autorizzazione e proponendo le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria, anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione* (art. 6.3.).

Ed è stato proprio in base a questa norma che il 30 maggio u.s. ho proposto il commissariamento dell'Ilva.

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

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

E poiché, come si è visto, compito del Garante è – rileggo il testo della legge – quello di vigilare sull'attuazione delle disposizioni del presente decreto, ho ritenuto che il garante dovesse estendere il suo esame ad altre disposizioni, tra le quali anche quella concernente l'esatta osservanza del procedimento sanzionatorio.



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

E, quindi, verificare che fossero segnalate al sig. Prefetto, ai sensi del terzo comma dell'art. 1 della legge, tutti i casi di mancata osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, pur nell'ipotesi in cui l' Ilva, medio tempore, avesse chiesto e/o ottenuto la modifica della prescrizione.

Ritengo che questo obbligo sussista sempre ed è questo un punto su cui riflettere in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 61 del 2013.

2.2.1. La mia interpretazione è basata sul testo inequivoco del terzo e primo comma dell'articolo 1 del decreto legge, sulla finalità della legge e sulla previsione stessa del garante.

Non sarebbe a mio avviso ragionevole un legislatore che:

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

In ogni caso sembra evidente che ogni proposta di modifica, sostanziale o non, troverà la sua sede nell'elaborazione del **piano industriale di conformazione delle attività produttive**, previsto dal sesto comma dell'articolo 6 del decreto legge; disposizione, quest'ultima che sembra, allo stato, sostitutiva ed abrogativa del discusso secondo comma dell'articolo 1 della legge istitutiva.

2.2.3. Solo per completezza di esposizione accenno ad una ultima questione, quella concernente i rapporti tra *inadempienze e criticità*.

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

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

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

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



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

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

--==ooOoo==--

3. All'esito dell'esperienza maturata ritengo che per identificare il ruolo che mi è stato assegnato, si debba parlare, non di Garante del Governo, ma di Garante della legge.

Garante della legge nei confronti della collettività.

O, meglio, Garante nei confronti della collettività ai fini dell'esatta osservanza delle disposizioni di una legge, espressione dell'obbligo positivo che incombe sullo Stato di tutelare il diritto alla vita, quale garantito dall'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e quale esso concretamente vive nell'interpretazione resa dagli organi di tutela di Strasburgo (*cfr.*, proprio con riferimento ad una ipotesi di disastro ambientale, Corte europea dei diritti umani, sentenza Grande camera del 30 novembre 2004, *Oneryldiz c/ Turchia*).

Ed al contempo espressione dell'obbligo positivo imposto allo Stato, unitariamente inteso e nelle sue varie articolazioni, di tutelare il diritto alla salute, all'ambiente, al lavoro, alla conservazione del posto di lavoro, all'iniziativa economica e privata e alla stessa proprietà; diritti che trovano, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, la loro tutela, oltre che nel diritto alla vita, secondo i casi, nel diritto al rispetto della vita privata, largamente intesa (articolo 8 della Convenzione) o in una concezione sociale dei beni (garantiti dall'articolo 1 del primo protocollo aggiuntivo alla Convenzione).

Vitaliano Esposito