



Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Jonian Department - Mediterranean Economic and Legal Systems: Society, Environment, Cultures



ANNALI 2015 – ANNO III (ESTRATTO)

IVAN INGRAVALLO

Osservazioni sulla vicenda dell'Ilva alla luce del diritto dell'unione europea

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Bruno Notarnicola

COORDINATORE DELLA COLLANA

Francesco Mastroberti

COMMISSIONE PER GLI ANNALI DEL DIPARTIMENTO JONICO

Bruno Notarnicola, Domenico Garofalo, Riccardo Pagano, Giuseppe Labanca, Francesco Mastroberti,
Nicola Triggiani, Aurelio Arnese, Giuseppe Sanseverino, Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Domenico Garofalo, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Antonio Felice Uricchio, Annamaria Bonomo,
Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Daniela Caterino, Michele Indelicato, Ivan Ingravallo, Giuseppe
Labanca, Antonio Leandro, Tommaso Losacco, Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco
Mastroberti, Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi, Ferdinando
Parente, Giovanna Reali, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Sebastiano Tafaro,
Nicola Triggiani, Umberto Violante

COMITATO REDAZIONALE

Stefano Vinci (coordinatore), Cosima Ilaria Buonocore, Maria Casola, Patrizia Montefusco, Maria
Rosaria Piccinni, Angelica Riccardi, Giuseppe Sanseverino, Adriana Schiedi

Redazione:

Prof. Francesco Mastroberti
Dipartimento Jonico in Sistemi Economici e Giuridici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
Convento San Francesco, Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy
E-mail: francesco.mastroberti@uniba.it
Telefono: + 39 099 372382
Fax: + 39 099 7340595
<http://www.annalidipartimentojonico.org>

Ivan Ingravallo

OSSERVAZIONI SULLA VICENDA DELL'ILVA ALLA LUCE DEL DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA *

ABSTRACT	
Lo scritto esamina le molteplici problematiche di diritto dell'Unione europea sollevate dai più recenti interventi legislativi relativi allo stabilimento ILVA di Taranto. L'autore ritiene che la legislazione italiana adottata sia conforme al diritto dell'Unione europea. Con riferimento alla materia ambientale, occorre attendere la prassi successiva per capire se troverà conferma la volontà manifestata di adempiere agli obblighi europei.	The essay examines the many EU Law issues raised by the most recent regulatory actions concerning the ILVA plant in Taranto. The author argues that the Italian legislation complies with EU Law. Regarding the environmental matters it is necessary to wait for the next practice in order to evaluate the effective willingness to meet the EU rules.
Materia ambientale – acciaieria Ilva – diritto dell'UE	Environmental matter – Ilva steel plant – EU law

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La compatibilità del decreto ILVA con la normativa europea in materia di aiuti di Stato. – 3. Il rispetto della normativa di diritto europeo in materia ambientale. Il diritto di rivalsa da parte dello Stato. – 4. *Segue*: il rispetto della normativa europea sui rifiuti. – 5. Le condanne contro l'Italia per violazioni alla normativa ambientale UE, con riferimento anche all'ILVA di Taranto. – 6. *Segue*: la procedura di infrazione in corso, relativa specificamente all'ILVA di Taranto. – 7. Il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti pubblici territoriali.

1. Negli ultimi anni è emersa con sempre maggiore evidenza la gravissima situazione di inquinamento ambientale prodotta in conseguenza del funzionamento dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto – il più grande in tutto il territorio

* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

dell'Unione europea – in violazione della normativa italiana ed europea in materia ambientale, come emerso anche in occasione delle vicende giudiziarie attualmente pendenti. Questo è anche accusato di essere alla base di alcune gravi patologie (come quelle tumorali e quelle dell'apparato respiratorio) che hanno colpito con maggiore frequenza la popolazione del capoluogo jonico e delle zone limitrofe allo stabilimento¹.

In questa vicenda mostra in tutta la sua drammaticità la difficoltà di conciliare il diritto all'ambiente e alla salute con quello al lavoro², considerato che lo stabilimento ILVA e il suo indotto impiegano diverse migliaia di lavoratori, provenienti dall'area jonica, ma non solo. Per di più, ciò è avvenuto nel contesto della più ampia crisi economica, che colpisce anche il settore dell'acciaio e che, nella città di Taranto, ha “mietuto” altre vittime, come le attività legate al funzionamento del porto, molte delle quali versano in uno stato di profonda difficoltà.

Per far fronte alla drammatica situazione dell'ILVA di Taranto negli ultimi anni il governo ed il parlamento italiano hanno approvato numerosi atti legislativi, spesso adottati d'urgenza, ai quali si aggiungono i provvedimenti decisi dalla Regione Puglia³. Tra gli atti normativi di livello nazionale ricordiamo, in particolare, il decreto-legge del 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito con la legge del 24 dicembre 2012, n. 231, “Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”), quello del 4 giugno 2013, n. 61 (convertito con la legge del 3 agosto 2013, n. 89, “Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale”) e il successivo decreto del Presidente del Consiglio del 14 marzo 2014.

Nel 2015 il governo ha approvato il c.d. “decreto ILVA” – il decreto-legge del 5 gennaio 2015, n. 1, integrato e convertito dal parlamento con la legge del 4 marzo 2015, n. 20, che è intitolato “Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto” – e, da ultimo, il 4 luglio 2015, il decreto-legge n. 92, dedicato a “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”. Si segnala

¹ Per una valutazione interdisciplinare v. A.F. URICCHIO, G. CHIRONI, *Effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute: dalle metodologie europee alla legislazione nazionale e regionale in materia di valutazione del danno sanitario*, in A.F. URICCHIO (a cura di), *L'emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo “Magna Grecia”*, Cacucci, Bari, 2014, p. 349 ss.

² V., per un'attenta analisi a tal riguardo, il contributo di M. MELI, *Ambiente, salute, lavoro: il caso Ilva*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2013, p. 1017 ss.; e quello di A. RICCARDI, *Il “caso Ilva”: lavoro e salute ai tempi dell'emergenza*, in A.F. URICCHIO (a cura di), *op. cit.*, p. 245 ss.

³ Per un'analisi aggiornata al 2013 v. A.F. URICCHIO, *Emergenze ambientali nell'area di Taranto: le risposte del mondo scientifico, gli interventi della legislazione d'urgenza, i possibili incentivi fiscali per le bonifiche*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, 2013, p. 731 ss., reperibile online.

peraltro che quest'ultimo decreto-legge – oggetto di un immediato ricorso alla Corte costituzionale da parte del gip di Taranto –, non è stato ancora convertito in legge, né probabilmente lo sarà, considerato che il suo nucleo fondamentale, rappresentato dall'art. 3 (“Misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario”), è stato inserito dal governo, quale art. 21-*octies*, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, di conversione 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 giudiziaria⁴.

Il presente contributo intende affrontare le problematiche di diritto dell'Unione europea sollevate dalla normativa approvata dalle autorità italiane in merito alla situazione dell'ILVA, con particolare riferimento al decreto-legge del gennaio 2015 e alla successiva legge di conversione. Tra i numerosi aspetti cui essi hanno riguardo, di seguito l'attenzione sarà dedicata a tre profili rilevanti per il diritto dell'Unione europea: la compatibilità della disciplina in essi prevista con la normativa europea sugli aiuti di Stato; l'esigenza di rispettare la normativa ambientale europea, specie quella in materia di gestione dei rifiuti e delle emissioni inquinanti; l'integrazione della disciplina italiana con riferimento al diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di una delle sue articolazioni amministrative qualora la violazione del diritto dell'Unione europea, determinata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, sia ad essa imputabile (nel caso di specie, il riferimento è agli enti territoriali).

2. Come accennato, il primo profilo da considerare riguarda la conformità del decreto-legge n. 1/2015 con le regole europee che vietano gli aiuti di Stato alle imprese, in considerazione della circostanza che questi incidano sugli scambi intracomunitari e abbiano effetti distorsivi della concorrenza⁵.

È ampiamente noto che la nozione di aiuto di Stato inserita nei Trattati – l'art. 107 TFUE dichiara che sono incompatibili con il mercato interno “gli aiuti concessi dagli Stati [...] sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza” – è stata sviluppata e meglio determinata dalla Commissione e dal Consiglio, con il contributo decisivo della Corte di giustizia al fine di definirne con precisione i contorni. Si tratta ad ogni modo di una nozione

⁴ Questo modo di procedere del Governo lascia perplessi, ancor più perché la legge di conversione del decreto n. 83/2015 è stata approvata con voto di fiducia. Allo stesso modo, l'art. 1 del decreto-legge n. 92/2015 è stato inserito in fase di conversione del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali, avvenuta con legge 6 agosto 2015, n. 125.

⁵ In tema, v. la recente analisi di E. TRIGGIANI, *Aiuti di Stato (Diritto dell'Unione Europea)*, in *Enc. Dir., Annali*, VI, 2013, p. 19 ss.

molto ampia⁶, che non considera rilevanti i motivi alla base dell'erogazione dell'aiuto, ma gli effetti che la misura statale produce sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari⁷.

Peraltro è lo stesso art. 107 TFUE, dopo aver posto il divieto di aiuti statali alle imprese, a prevedere talune eccezioni⁸. In alcune circostanze, infatti il divieto non opera e gli aiuti sono considerati *ipso iure* compatibili con il mercato interno: si tratta degli aiuti di carattere sociale concessi ai singoli consumatori e di quelli destinati ad ovviare ai danni provocati da calamità naturali o altri eventi eccezionali. Le vicende dell'ILVA non possono rientrare in quest'ultima categoria, poiché essa riguarda situazioni che esulano dall'ordinaria attività imprenditoriale.

In altri casi è invece possibile attivare una procedura di controllo e autorizzazione preventiva da parte della Commissione, che gode al riguardo di un'ampia discrezionalità⁹, con riferimento alla concessione di aiuti, che in questi casi sono definiti "esentabili". Il Trattato indica diverse categorie di aiuti: quelli destinati a favorire lo sviluppo economico di regioni a tenore di vita basso o in cui vi siano gravi forme di sottoccupazione; quelli rivolti a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo o a rimediare a un grave turbamento dell'economia all'interno di uno Stato membro; gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni; quelli per la promozione della cultura e la conservazione del patrimonio. A queste categorie se ne possono aggiungere altre, individuate da una decisione approvata dal Consiglio su proposta della Commissione europea (art. 107, par. 3, lett. e, TFUE) o sulla base di regolamenti approvati dal Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo (art. 109 TFUE).

Con riferimento al decreto ILVA l'acquisizione del controllo dello Stato sull'impianto siderurgico, sotto forma di un'amministrazione straordinaria ai sensi del decreto-legge del 23 dicembre 2003, n. 347, potrebbe apparire come un aiuto pubblico ad un'impresa privata di dubbia compatibilità con le regole europee appena ricordate¹⁰. Durante la discussione del decreto-legge in Parlamento è stato paventato questo rischio e il Governo è stato sollecitato a richiedere alla Commissione europea di valutare la legittimità di questo intervento, ma ciò non è avvenuto.

⁶ V. le osservazioni di G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2015, p. 378 ss.; nonché E. TRIGGIANI, *op. cit.*, p. 21 ss.

⁷ In tema v. L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, II ed., Milano, Giuffrè, 2012, p. 313 ss.

⁸ V. il commento all'art. 107 TFUE di C. CELLERINO, F. MUNARI, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, Giuffrè, 2014, p. 1141 ss.

⁹ In tema v. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., Padova, Cedam, 2012, p. 808.

¹⁰ Né appare rilevante il mero riferimento alla conformità con la normativa europea contenuto nel successivo decreto-legge n. 191/2015, che integra e modifica il decreto ILVA.

Dall'esame del decreto ILVA non emerge in base a quali elementi il Governo abbia ritenuto che l'aiuto concesso fosse compatibile con le regole del diritto dell'Unione europea, né ciò è ricavabile dalla documentazione e dalla discussione che lo hanno accompagnato in sede di conversione in legge. La Commissione, infatti, ha dichiarato che gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà nell'industria siderurgica sono incompatibili con il mercato comune¹¹.

Forse l'unica strada percorribile al fine di ritenere fondato l'intervento statale a sostegno dell'ILVA può essere quella di considerare il profilo ambientale, rispetto al quale la disciplina di diritto europeo in tema di aiuti di Stato stabilisce talune eccezioni al divieto¹². Come detto, il decreto ILVA è finalizzato ad intervenire nei confronti di una grave emergenza ambientale e, sotto questo profilo, esso appare legittimo in base a quanto dispone il regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014. Si tratta dal c.d. regolamento generale di esenzione per categoria, il quale dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato¹³.

Il regolamento generale del 2014 ha innovato rispetto al precedente regolamento (CE) n. 800/2008, che è stato abrogato nell'ambito della "strategia di modernizzazione degli aiuti di Stato"¹⁴. L'esperienza acquisita con il regolamento del 2008 ha consentito, con il nuovo regolamento generale di esenzione, di definire meglio le condizioni di compatibilità di talune categorie di aiuto, nonché di ampliare il campo di applicazione delle esenzioni per categoria. Riguardo all'intervento a sostegno dell'ILVA si possono richiamare le disposizioni del regolamento del 2014 relative agli aiuti per la tutela dell'ambiente (artt. 36-49), che sono più numerose e dettagliate rispetto a quelle del precedente regolamento del 2008 (artt. 17-25). L'art. 45 del regolamento n. 651/2014, dedicato agli "Aiuti agli investimenti per il risanamento dei siti contaminati", innova rispetto al regolamento n. 800/2008, che non si occupava di tale questione. Secondo l'art. 45: "Gli aiuti agli investimenti a favore delle imprese che rimediano ai danni ambientali mediante il risanamento dei siti contaminati sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, del trattato e sono esentati dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, paragrafo 3, del trattato". Questa disposizione, interpretata estensivamente, offre una base giuridica legittima, secondo il diritto europeo, all'intervento finanziario dello Stato italiano a sostegno dell'ILVA.

¹¹ Comunicazione della Commissione su "Aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione e aiuti alla chiusura a favore dell'industria siderurgica", in *GUCE* C 70, 19 marzo 2002, p. 21 s.

¹² Sull'esenzione degli aiuti di Stato per motivi ambientali v. l'importante comunicazione del 2008 della Commissione sulla "Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale", in *GUUE* C 82, 1 aprile 2008, p. 1 ss.

¹³ In tema v. E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, Cacucci, 2015, p. 153 ss.

¹⁴ Cfr. 2° 'considerando' e art. 57 del regolamento n. 651/2014.

Un altro profilo da considerare è dato dalla circostanza che l'amministrazione controllata dello Stato è destinata a durare per un periodo di tempo breve. Ciò sembra rendere l'intervento statale deciso con il decreto del gennaio 2015 compatibile con la disciplina di diritto europeo. Inoltre, l'art. 1, co. 4, del decreto ILVA, dopo aver affermato che il commissario straordinario individua, ricorrendo a trattativa privata, l'affittuario o l'acquirente rispettando, tra l'altro, i trattati sottoscritti dall'Italia, stabilisce: "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". Ritroviamo in questo modo soddisfatto il criterio dell'investitore privato¹⁵, che è utilizzato dalla disciplina di diritto europeo e dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo al fine di vagliare la legittimità dell'intervento dello Stato a favore di un'impresa privata¹⁶.

Un espresso richiamo al rispetto delle normativa di diritto europeo è contenuto nell'art. 3, co. 1-ter, del decreto ILVA (aggiunto in sede di conversione in legge). Questo dispone che l'organo commissariale dell'ILVA, al fine della realizzazione degli interventi di risanamento ambientale, nonché di quelli per ricerca, sviluppo e innovazione, "è autorizzato a contrarre finanziamenti per un ammontare complessivo fino a 400 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato". Anche sotto questo profilo ci sembra che l'intervento dello Stato a favore dell'ILVA non sia in contrasto con la normativa di diritto europeo che vieta gli aiuti di Stato, non solo per i motivi che giustificano la richiesta di finanziamento, ma anche perché si tratta di risorse che il commissario ILVA dovrà rimborsare, configurandosi quindi la garanzia dello Stato come uno strumento volto a sostenere il pubblico interesse a intervenire a favore di ricerca, sviluppo e innovazione.

3. Il secondo profilo di interesse per il diritto dell'Unione europea che emerge dalla lettura del decreto ILVA riguarda, come ovvio, la questione ambientale. A tal riguardo, sono due gli aspetti da considerare, uno relativo al diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di chi cagiona un danno ambientale, l'altro al rispetto della normativa europea sui rifiuti.

Il primo profilo è oggetto dell'art. 3, co. 4, del decreto ILVA, in base al quale: "Resta fermo il diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti dei responsabili del danno ambientale". Il diritto di rivalsa è ispirato al noto principio di diritto internazionale dell'ambiente "chi inquina paga", secondo il quale il soggetto responsabile dell'inquinamento è tenuto a risarcire il costo per il danno causato¹⁷.

¹⁵ G. TESAURO, *op. cit.*, p. 816 ss.

¹⁶ L. DANIELE, *op. cit.*, p. 318 ss.; E. TRIGGIANI, *Aiuti di Stato*, cit., p. 24 s.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 635.

¹⁷ In tema v., anche per ulteriori riferimenti, P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, III ed., CUP, Cambridge, 2012, p. 228 ss.

Questo principio, di cui si discute il carattere generale¹⁸, è però da tempo riconosciuto nel diritto dell'Unione europea (sin dal primo programma d'azione in materia ambientale del dicembre 1973) ed è uno dei quattro principi su cui si fonda l'intera politica ambientale dell'Unione (art. 191, par. 2, TFUE), valorizzato anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁹.

L'art. 3, co. 4, peraltro, conferma e rende applicabile alla questione dell'ILVA di Taranto quanto è già previsto dall'art. 305 del nostro codice dell'ambiente²⁰, che riproduce in sostanza l'art. 10 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Secondo questa disposizione, infatti, qualora si verifichi un danno ambientale e l'operatore non adempia agli obblighi di contenimento e ripristino previsti dalla legge e qualora l'operatore non sia individuabile o non sia tenuto a sostenere i costi, il Ministro dell'ambiente può adottare le misure di contenimento e di ripristino. Le spese saranno oggetto di rivalsa esercitabile nei confronti di chi abbia causato o concorso a causare il danno, entro un termine di cinque anni.

4. I commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 4 del decreto ILVA, aggiunti in sede di conversione, riguardano invece il rispetto della normativa europea sui rifiuti che, pur non menzionati nei Trattati europei, sono oggetto di numerosi atti di diritto derivato, in particolare regolamenti e direttive assai precise, emanati a partire dal 1975.

Entrambi le richiamate disposizioni del decreto ILVA fanno riferimento alla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, ponendosi quindi come una sorta di "testo unico" in materia, con l'obiettivo di sistematizzare e rendere coerente e più chiara la normativa europea sui rifiuti.

In base al co. 2-*bis* del decreto ILVA l'attività produttiva e le attività di gestione dei rifiuti autorizzate in virtù di tale decreto devono rispettare quanto previsto nella direttiva del 2008 che, con speciale riguardo alla gestione dei rifiuti, stabilisce un preciso ordine di priorità gerarchica: prevenzione; preparazione per il riutilizzo; riciclaggio; recupero di altro tipo; smaltimento²¹.

Il co. 2-*ter* si occupa di un profilo correlato, in quanto dispone che, al fine di "favorire il preminente interesse al recupero di rifiuti e materiali", nel rispetto di quanto stabilisce la direttiva 2008/98, taluni residui della produzione dell'ILVA possono

¹⁸ V., ex multis, l'opinione espressa da A. FODELLA, *I principi generali*, in A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 128; e da F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, il Mulino, p. 48.

¹⁹ In tema v. S. AMADEO, *Art. 191*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 1616 ss., spec. p. 1630 ss.

²⁰ Decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152.

²¹ Cfr. l'art. 4 della direttiva 2008/98, che stabilisce la gerarchia dei rifiuti.

essere recuperati, qualora risultino conformi a quanto dispongono le pertinenti normative italiane (decreto del Ministero dell'ambiente del 5 febbraio 1998) ed europee²². A tale ultimo riguardo, rileva il regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche. Si tratta del c.d. regolamento REACH, che ha sistematizzato la normativa di diritto dell'Unione europea sulle sostanze chimiche, contribuendo anche a renderla più comprensibile.

5. L'ultimo profilo da considerare attiene all'aspetto per così dire "patologico" della gestione ambientale dell'ILVA – ma non solo, come vedremo –, riferito alle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 258 TFUE per mancato rispetto del diritto dell'Unione europea.

Negli scorsi anni lo Stato italiano è stato già condannato per infrazione della normativa europea, con riferimento anche all'ILVA di Taranto, ma non solo ad essa.

Ci riferiamo, in primo luogo, alla sentenza della Corte di giustizia del 31 marzo 2011, causa C-50/10, *Commissione c. Italia*, con la quale il nostro Stato è stato condannato per aver violato gli obblighi di controllo su di esso incombenti in virtù della direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (c.d. direttiva IPPC, nel frattempo sostituita dalla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali). In particolare, la Commissione lamentava la violazione da parte delle autorità italiane degli obblighi su di esse incombenti in virtù dell'art. 5, par. 1, della direttiva 2008/1 (relativo alle condizioni di autorizzazione degli impianti esistenti), non avendo adottato le misure necessarie al controllo, da svolgersi attraverso l'adozione di apposite autorizzazioni ambientali, sulla prevenzione e sulla riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da attività industriali. Nonostante la difesa italiana abbia provato a negare l'infrazione della normativa di diritto europeo, affermando di essersi conformata alla direttiva IPPC e adducendo, tra i motivi di ritardo nel rilascio delle autorizzazioni, una errata valutazione da parte delle autorità regionali, la Corte ha ritenuto fondato il ricorso della Commissione e ha condannato l'Italia.

Ricordiamo anche la successiva sentenza di infrazione del 19 dicembre 2012, causa C-68/11, *Commissione c. Italia*, dovuta alla circostanza che l'Italia non ha ridotto i livelli di polveri inquinanti, così come previsto dalla direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999 (in seguito sostituita dalla direttiva 2008/50/CE), concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il

²² Uno dei profili maggiormente significativi della direttiva 2008/98 è la scelta di mantenere una chiara distinzione tra il recupero e lo smaltimento dei rifiuti.

biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo²³. In questa circostanza la Commissione ha contestato all'Italia il mancato abbattimento di concentrazioni di PM10 nell'aria, in 55 aree, tra cui quella circostante l'ILVA di Taranto, in violazione di quanto previsto dall'art. 5, par. 1, della direttiva del 1999. Anche in questo caso la Corte di giustizia ha condannato l'Italia, accogliendo il ricorso presentato dalla Commissione, pur se limitatamente agli anni 2006 e 2007, e respingendo le argomentazioni presentate dallo Stato, tra cui quella per cui il rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10, nella misura prevista dalla direttiva 1999/30, sarebbe stato "impossibile da raggiungere" perché avrebbe comportato l'adozione di misure drastiche sul piano economico e sociale²⁴.

6. Le due sentenze appena considerate riguardano anche l'ILVA di Taranto, ma non sono riferite solo a questa, poiché accertano l'infrazione da parte italiana di obblighi relativi a numerosi siti industriali. È invece tuttora in corso una ulteriore procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, aperta dalla Commissione anche a seguito di sollecitazioni provenienti da cittadini e ONG che operano nella realtà jonica²⁵, con riferimento specifico alla grave situazione di inquinamento causata dall'ILVA²⁶.

La Commissione europea, infatti, dopo aver tentato inutilmente di indurre lo Stato italiano a risolvere la situazione di violazione delle norme ambientali europee in via bonaria attraverso il ricorso alla procedura denominata EU Pilot²⁷ – fondata sulla comunicazione della Commissione del 5 settembre 2007, Un'Europa dei risultati-Applicazione del diritto comunitario, COM(2007)502 def. – il 26 settembre 2013 ha avviato una procedura di infrazione (n. 2177/2013) nei confronti dell'Italia, cui il 16 aprile 2014 ha fatto seguito l'invio di una lettera di messa in mora complementare e il 16 ottobre 2014 l'adozione di un parere motivato. Come è noto, questo costituisce l'ultimo passaggio della fase precontenziosa della procedura d'infrazione, a seguito del quale, se la Commissione fosse ancora convinta della violazione da parte dell'Italia della normativa di diritto europeo con riferimento all'ILVA di Taranto, potrebbe

²³ V. il commento di C. SCIANCALEPORE, *La condanna all'Italia per inadempimento degli obblighi in materia di inquinamento ambientale: una lezione a futura memoria*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2013, p. 163 ss.

²⁴ A questo riguardo, la Corte ha parlato di "argomenti [...] troppo generici e imprecisi" prodotti dall'Italia.

²⁵ Cfr. il comunicato stampa della Commissione europea del 26 settembre 2013, data in cui ha avviato la procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per l'ILVA di Taranto.

²⁶ Procedura n. 2177/2013, per violazione del diritto dell'Unione europea in riferimento allo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto.

²⁷ Cfr. il caso 3268/12/ENVI. La pertinente documentazione è consultabile sul sito web dell'ISPRA: www.isprambiente.gov.it.

effettuare il ricorso alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 258 TFUE, al fine di far constatare l'inadempimento del nostro Stato *ex art.* 260 TFUE.

La Commissione contesta all'Italia, attraverso una dettagliata elencazione, numerose inadempienze, riferite in particolare alla violazione di alcune disposizioni della citata direttiva IPPC, fino al 7 gennaio 2014, (art. 3, par. 1, lett. b; art. 14, lett. a) e della direttiva 2010/75 sulle emissioni industriali (art. 8, par. 1), dopo tale data, con particolare riguardo al rispetto dell'autorizzazione ambientale.

La Commissione contesta, inoltre, all'Italia, il rispetto degli articoli 3 e 9 della direttiva IPPC (fino al 7 gennaio 2014) e gli articoli 11 e 14 della direttiva 2010/75 (dopo tale data), in merito, tra l'altro al mancato aggiornamento dell'autorizzazione ambientale nel 2013 e di un'azione a tutela del suolo e delle acque sotterranee.

Secondo la Commissione l'Italia sta violando gli articoli 3, par. 1, lett. b), della direttiva IPPC (fino al 7 gennaio 2014) e 11, lett. c), della direttiva 2010/75 (dopo tale data), con riferimento alla mancata adozione delle misure volte a garantire che le installazioni industriali sia gestite in modo da evitare che si verifichino fenomeni di inquinamento significativi.

Infine, la Commissione considera l'Italia inadempiente con riferimento agli articoli 6, par. 3, e 8, par. 2, della direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale e al rispetto delle richiamate sentenze rese dalla Corte di giustizia nelle cause C-50/10 e C-68/11, per quanto riguarda l'area di Taranto.

7. Per affrontare queste situazioni di violazione, alcune già sfociate in sentenze di condanna nei confronti dell'Italia, altre che ragionevolmente condurranno allo stesso risultato in un prossimo futuro, nel decreto ILVA è stato inserito, anch'esso in sede di conversione, l'art. 4-*bis*, il quale introduce una modifica integrativa alla legge del 24 dicembre 2012, n. 234, che contiene le "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle normative e delle politiche dell'Unione europea".

La legge del 2012 ha la duplice finalità di disciplinare il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti di diritto dell'Unione europea (c.d. fase ascendente) e di garantire l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (c.d. fase discendente). In entrambe le fasi la legge n. 234/2012 assicura un ruolo anche alle Regioni italiane, nonché alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Il decreto ILVA, con riferimento alla fase discendente, modifica l'art. 43 della legge n. 234/2012, che disciplina il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto UE²⁸. Il nuovo co. 9-*bis* dell'art. 43, ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia, stabilisce che "il fondo di rotazione per l'attuazione delle

²⁸ Su questa disposizione si rinvia al recente commento di A. PEPE, in L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla Legge 24.12.2012 n. 234*, Napoli, ESI, 2015, p. 381 ss.

politiche comunitarie [...] è autorizzato ad anticipare [...] gli oneri finanziari” da esse derivanti. Questa modifica è volta ad evitare eccessivi ritardi nel pagamento delle sanzioni pecuniarie conseguenti a sentenze di condanna della Corte di giustizia emesse ai sensi dell'art. 260 TFUE.

La nuova disposizione aggiunge un elemento importante con riferimento a quelle infrazioni del diritto europeo che siano dovute ad amministrazioni locali. Il nuovo co. 9-*bis* stabilisce, infatti, che il fondo di rotazione sarà reintegrato delle somme anticipate “mediante rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna”, anche attraverso compensazioni con somme accreditate dall'UE a favore di quella amministrazione. Di conseguenza, la sanzione pecuniaria dovuta dall'Italia all'Unione europea peserà sull'amministrazione locale responsabile dell'infrazione, nei cui confronti il Governo centrale avrà diritto di rivalersi. Questa innovazione è volta a favorire una maggiore diligenza nel rispettare il diritto europeo anche da parte delle articolazioni territoriali dello Stato.

Ci sembra una integrazione legislativa di grande rilievo, anche perché, come ben si comprende, la novella legislativa non riguarda solo le condanne in materia ambientale, né tantomeno si limita a quelle relative alle vicende dell'ILVA di Taranto. Il decreto ILVA ha quindi costituito l'occasione per una innovazione legislativa a carattere generale e indeterminato, il che fa sorgere alcune perplessità sia in merito alla coerenza di questo intervento con l'oggetto del decreto-legge in commento, sia più in generale con riferimento ai requisiti di “straordinarietà ed urgenza” richiesti dall'art. 77, co. 2, Cost. per l'adozione di un decreto-legge.