

All'attenzione del Presidente della 9ª Commissione (industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione industriale), senatore De Carlo.

OSSERVAZIONI al Decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 - Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale G.U. 5 gennaio 2023, n. 4

Si prende atto che il Presidente della Repubblica abbia emanato un decreto legge vista la straordinaria necessità ed urgenza di *“fronteggiare le problematiche relative alla gestione dell'ex Ilva” e di “assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”*.

A tal proposito si fa osservare che le problematiche relative all'ex ILVA - che attraverso la sua attività ha provocato danni alla vita e alla salute di cittadini e operai e devastazione ambientale ampiamente documentati sin dagli anni '70 - sono state oggetto di interventi legislativi affrontati sin dal 2012 con decreti legge, a motivo della dichiarata “straordinaria necessità ed urgenza” della situazione verificatasi.

Questi interventi legislativi hanno garantito puntualmente la continuità produttiva, ma non la salute dei cittadini e dei lavoratori e la protezione dell'ambiente, così come documentato da tutti gli studi ad oggi pubblicati; si veda per una revisione il rapporto OMS sulla Valutazione Impatto Sanitario commissionato dalla Regione Puglia.¹

Questi interventi legislativi “di straordinaria necessità ed urgenza” non hanno evitato una condanna dello Stato Italiano da parte della Corte Europea dei diritti dell'Uomo in data 24 -1-2019 seguita ad una azione promossa su ricorso di cittadini tarantini che denunciavano gli effetti delle emissioni dell'industria siderurgica Ilva di Taranto sulla loro salute e sull'ambiente; i ricorrenti lamentavano, tra l'altro, una violazione dei loro diritti alla vita, al rispetto della vita privata e a un ricorso effettivo (articoli 2, 8 e 13 della Convenzione).² Questi interventi legislativi non hanno evitato la condanna dell'ONU che nel suo rapporto include Taranto tra le “zone di sacrificio” definite come quelle *“che rappresentano la peggiore negligenza immaginabile dell'obbligo di uno Stato di rispettare, proteggere e realizzare il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile”*. L'ONU non dimentica di stigmatizzare come *“il mantenimento dei posti di lavoro dei lavoratori nelle industrie inquinanti viene utilizzato come una forma di ricatto economico per ritardare la transizione verso un futuro sostenibile”*.

Sulla specifica situazione tarantina l'ONU così si esprime: *“L'acciaieria Ilva di Taranto, in Italia, ha compromesso la salute delle persone e violato i diritti umani per decenni scaricando enormi volumi di inquinamento atmosferico tossico. I residenti nelle vicinanze soffrono di livelli elevati di malattie respiratorie, malattie cardiache, cancro, disturbi neurologici debilitanti e mortalità prematura. Le attività di bonifica che avrebbero dovuto iniziare nel 2012 sono state posticipate al 2023, con l'introduzione da parte del Governo di appositi decreti legislativi che consentono all'impianto di continuare a funzionare. Nel 2019, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso che*

¹ <https://press.regione.puglia.it/documents/65725/218377/Sintesi+rapporto.pdf/f2059700-efa8-8dc2-9c26-3602c98f44dd?t=1642769302521>

² [Ministero della giustizia | Sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo](#)

*l'inquinamento ambientale continuava, mettendo in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella dell'intera popolazione residente nelle aree a rischio"*³.

Possiamo pertanto concludere che l'azione legislativa che è intervenuta attraverso decreti legge dal 2012 ad oggi, in seguito al doveroso intervento di sequestro operato dalla magistratura tarantina nello stesso anno, è stata utile a garantire solo ed esclusivamente la continuità produttiva e non la salute dei cittadini e degli operai, operando nel suo complesso un evidente sbilanciamento nella tutela del diritto costituzionalmente tutelato della salute. Tale evidente sbilanciamento trova il suo apice simbolico nel DECRETO-LEGGE 4 luglio 2015, n. 92 (Renzi, Galletti, Guidi, Orlando) emanato in seguito alla morte di un operaio investito da ghisa liquida proveniente dall'altoforno AFO 2, decreto che riteneva di "straordinaria necessità ed urgenza" emanare disposizioni per la prosecuzione dell'attività produttiva e contrastare gli effetti del sequestro dell'altoforno AFO 2 posto dalla magistratura sotto sequestro senza facoltà d'uso in data 18/6/2015; decreto legge poi ritenuto incostituzionale.

Ed è la medesima straordinaria necessità ed urgenza di "assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale" che giustifica il DL ultimo del 5 gennaio 2023, n. 2.

I dieci decreti cosiddetti "salva ILVA", che si sono succeduti nel corso di 11 anni con lo scopo dichiarato di tutelare produzione di acciaio e salute umana, non possono non essere considerati nel loro insieme e giudicati nel loro insieme come il più macroscopico fallimento della politica nell'affrontare una situazione di crisi industriale e sanitaria, crisi che ha avuto inizio dalla fondazione dell'impianto siderurgico che avrebbe dovuto essere collocato distante dalle abitazioni ed in aperta campagna⁴ e che per tutti questi decenni ha ininterrottamente causato sofferenza e morte nella popolazione.

In ultimo è necessario rimarcare quanto osservato dalla Corte di Strasburgo e che suggerisce una situazione di razzismo ambientale disonorevole: *"L'impatto delle emissioni prodotte dagli stabilimenti della società Ilva sull'ambiente e sulla popolazione locale è da anni oggetto di un ampio dibattito. Nel 2002, le autorità giudiziarie ordinarono la chiusura della cokeria¹ di uno degli stabilimenti della società Ilva, situato a Cornigliano (Genova), poiché alcuni studi epidemiologici avevano dimostrato un nesso tra le particelle emesse dallo stabilimento e il tasso di mortalità della popolazione, molto più elevato nel quartiere interessato rispetto a quello osservato negli altri quartieri della città. Nel 2005 fu chiuso anche uno degli altiforni dello stabilimento di Cornigliano. L'intera produzione della zona a caldo di questo stabilimento fu quindi trasferita a Taranto"*

Tanto doverosamente premesso, in merito alle indicazioni specifiche del DL si osserva.

A) Capo II .Disposizioni in materia penale relative agli stabilimenti di interesse strategico nazionale Art. 5 Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231".

³ "12-1-2022 ONU [OHCHR | A/HRC/49/53: Il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile: ambiente non tossico - Relazione del Relatore Speciale sulla questione degli obblighi in materia di diritti umani relativi al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile](#)

⁴ D.M. 5 settembre 1994 Elenco delle industrie insalubri di cui all'art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie

1. “In caso di imprese che dopo il verificarsi dei reati che danno luogo all'applicazione della sanzione sono state ammesse all'amministrazione straordinaria, anche in via temporanea ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 5 dicembre 2022, n. 187, la prosecuzione dell'attività è affidata al commissario già nominato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria.»”

Ci si chiede se si dia per scontata e si ritenga legittima la prosecuzione dell'attività degli impianti pur in presenza di quelli che vengono chiaramente definiti come “reati” che darebbero luogo ad applicazione di sanzioni.

2. “b) all'articolo 17, dopo il comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente:
«1-bis. In ogni caso, le sanzioni interdittive non possono essere applicate quando pregiudicano la continuità dell'attività svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati 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, se l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Il modello organizzativo si considera sempre idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi quando nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale sono stati adottati provvedimenti diretti a realizzare, anche attraverso l'adozione di modelli organizzativi, il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi.»;

In base a quale criterio il “nuovo modello organizzativo” sarebbe idoneo a prevenire i reati e non invece possa a sua volta essere causa di reati che si producano successivamente? Sembrerebbe che un “nuovo modello organizzativo” si consideri “sempre idoneo”, a prescindere da ogni validazione scientifica di efficacia nella tutela della salute e della protezione dell'ambiente, se opera un generico “necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi.”. Quali sono i criteri che stabiliscono quale sia il “bilanciamento” tra questi diritti e chi li stabilisce? Questa norma introduce una arbitrarietà nelle valutazioni che non può essere ritenuta accettabile e deve essere respinta.

Si ricorda a tal proposito che la Corte Costituzionale ritenne di respingere con sentenza N. 85 del 2013 le osservazioni sulla legittimità costituzionale del primo decreto cd “salva ILVA” convertito in legge 24 dicembre 2012, n. 23 ritenendo bilanciato il diritto alla vita e alla produzione perché *“Come dimostrerebbe già il preambolo del d.l. n. 207 del 2012, il risanamento del processo produttivo costituirebbe lo scopo prioritario dello stesso decreto, pur dovendosi nel contempo garantire altri interessi.”* E che *“la conferma dell'assunto di una piena funzionalità della disciplina censurata alla tutela dell'ambiente e della salute, secondo l'Avvocatura generale, si rinviene nell'efficacia delle misure assunte in esecuzione dell'AIA riesaminata”*. Affermazione infondata, immediatamente smentita già dalla prima Valutazione di Danno Sanitario prodotta da Arpa Puglia che dimostrava il persistere del rischio sanitario anche a completa attuazione delle prescrizioni e poi confermata da studi successivi nei quali si legge che *“Un rischio inaccettabile è stato stimato per Tamburi anche per lo scenario 2015, caratterizzato da una produzione di 4,7 milioni di tonnellate di acciaio, circa la metà rispetto a quella prevista*

dalla AIA (8 mt.)”⁵ ; “I risultati complessivi della VDS con approccio tossicologico e approccio epidemiologico relativi al quadro emissivo corrispondente alla produzione attualmente autorizzata dal DPCM 29/09/2017, pari a 6 milioni di tonnellate anno di acciaio (..)l’esposizione lifetime della popolazione residente nel quartiere Tamburi alle concentrazioni stimate, in relazione allo scenario di riferimento, di PM10 e PM2,5 comporta il superamento della soglia di accettabilità di 1:10.000 oltre la quale risulta necessario adottare interventi per la riduzione dell’esposizione.”⁶

Non poteva non apparire ingenua l’affermazione dei Giudici della Corte Costituzionale quando, a fronte della complessità delle valutazioni sanitarie, affermavano *“Efficacia che sarebbe documentata dai nuovi sistemi di monitoraggio in continuo, dai quali verrebbe notizia di un notevole miglioramento della qualità dell’aria, con valori di inquinamento inferiori alle soglie di attenzione determinate a livello europeo.”* A tale proposito vale la pena di ricordare che il mero rispetto dei parametri di legge dei singoli inquinanti considerati singolarmente non è in sé sufficiente a garantire assenza di danno sanitario. Si ribadisce quanto scritto nel documento di Osservazioni all’AIA dell’ACP *“Risulta agli scriventi che la commissione AIA si sarebbe espressa affermando che non sia suo compito quello di occuparsi dell’efficacia delle BAT. (...). Si richiama a tal proposito l’attenzione sul fatto che lo scopo di questa revisione dell’AIA è quello di migliorare lo stato di salute della popolazione danneggiata dall’inquinamento industriale, e che la misura di esito degli interventi è il miglioramento dello stato di salute della popolazione, non certo il miglioramento fine a se stesso degli impianti dell’acciaieria”⁷*

3. c) all'articolo 45, comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La nomina del commissario di cui al primo periodo è sempre disposta, in luogo dell'applicazione cautelare della misura interdittiva, quando la misura possa pregiudicare la continuità dell'attività svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati 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’ lecito chiedersi se questa affermazione coincida con l’assunto che sia impossibile fermare in ogni caso gli impianti anche di fronte a reati conclamati.

B) Art. 6 Disposizioni in materia di sequestro

- “1. All'articolo 104-bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, dopo il comma 1-bis, sono inseriti i seguenti:
«1-bis.1. Quando il sequestro ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati 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](#), ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario nominato ai sensi del comma 1. In caso di imprese che dopo il verificarsi dei reati che danno luogo all'applicazione del provvedimento di sequestro sono state ammesse all'amministrazione straordinaria, anche in via temporanea ai sensi

⁵ The Integrated Environmental Health Impact of emissions from a steel plant in Taranto and from a power plant in Brindisi, (Apulia Region, Southern Italy)] - PubMed (nih.gov)

⁶ [Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione dell'Ambiente - Valutazione del danno sanitario \(VDS\) \(arpa.puglia.it\)](#)

⁷ Conferenza dei servizi per il riesame dell’AIA rilasciata all’impianto siderurgico ILVA di Taranto
OSSERVAZIONI dell’Associazione Culturale Pediatri di Puglia e Basilicata

dell'articolo 1 del decreto-legge 5 dicembre 2022, n. 187, la prosecuzione dell'attività è affidata al commissario già nominato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria. Ove necessario per realizzare un bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, giudice detta le prescrizioni necessarie, tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità. Le disposizioni di cui al primo, secondo e terzo periodo non si applicano quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione. Il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi. In ogni caso il provvedimento di cui ai periodi precedenti, anche se negativo, è trasmesso, entro il termine di quarantotto ore, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica”

Si osserva che i criteri per cui un pericolo è “concreto” permangono aleatori e lasciati alla discrezionalità esattamente come quelli per cui “ si ritiene realizzabile” il bilanciamento; rimane oscura inoltre l’indicazione di chi dovrebbe, secondo sconosciuti criteri, ritenere realizzabile il bilanciamento.

- “1-bis.2. Nei casi disciplinati dal comma 1-bis.1, il provvedimento con cui il giudice abbia escluso o revocato l'autorizzazione alla prosecuzione, o negato la stessa in sede di istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto, nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, può essere oggetto di impugnazione ai sensi dell'articolo 322-bis del codice, anche da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle imprese e del made in Italy o del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Sull'appello avverso il provvedimento di cui al primo periodo decide, in composizione collegiale, il tribunale di Roma.».

Non fa parte degli scriventi la competenza sui rapporti reciproci tra magistratura e organi politici tuttavia desta perplessità la normalizzazione di una interazione puntuale tra l’azione della magistratura e l’organo politico in questo campo che suggerirebbe una , a nostro avviso inquietante, sottomissione della magistratura al potere politico . Sembrerebbe che in pratica il giudice sia ritenuto autonomo, nella fattispecie di cui si tratta, solo se autorizza il proseguimento della attività produttiva. Non si leggono indicazioni così stringenti per la tutela della vita dei cittadini e degli operai.

C) Art. 7 Disposizioni in materia di responsabilità penale

“Chiunque agisca al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell’attività di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato 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, non è punibile per i fatti che derivano dal rispetto delle prescrizioni dettate dal provvedimento dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici, se ha agito in conformità alle medesime prescrizioni”

Il DL afferma che potrebbero verificarsi eventi , definiti genericamente “fatti” , che potrebbero essere evidentemente suscettibili di “punizione” e che “*Chiunque agisca al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell’attività di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato 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, non è punibile*”.

E dunque si pone il legittimo quesito : Chi è punibile ? Di chi è la eventuale responsabilità penale ? Oppure si afferma che ci sono “fatti” per i quali è esclusa ogni responsabilità penale ? E’ accettabile che possano contemplarsi per forza di legge reati per i quali l’artefice non sia punibile e persone impuniti alle quali è concesso commettere reati?

Ci teniamo a concludere richiamando l’attenzione su un aspetto relativo alla salute dei bambini della città. Nel documento di Osservazioni all’AIA del 2012, già richiamato, i rappresentanti dell’Associazione Culturale Pediatri di Puglia e Basilicata, i pediatri Annamaria Moschetti e Piero Minardi , facevano osservare che esisteva un grave e concreto rischio rappresentato dalla esposizione alle sostanze neurotossiche immesse in ambiente dall’impianto siderurgico e che in presenza di una continuità produttiva non potevano escludersi , anzi erano fortemente da temersi, ritardi cognitivi e riduzioni del Quoziente Intellettivo (QI) nei bambini, così come documentato dalla letteratura scientifica . Il “bilanciamento” delle esigenze produttive e della salute umana, che la Corte Costituzionale decise essere la ragione della costituzionalità di quel decreto, non tenne conto della segnalazione dei pediatri . Lavori scientifici successivi che hanno indagato la salute neurologica dei bambini tarantini hanno, purtroppo, confermato la previsione dei pediatri ACP e mostrato una riduzione di QI incrementale nei bambini che vivono più a ridosso degli impianti e altri disturbi del neuro sviluppo associati all’esposizione a sostanze neurotossiche, peraltro documentate nei campioni biologici ^{8 9}. Pur in assenza di un nesso causale ancora dimostrato, si deve invocare il principio di precauzione a fronte dei gravi esiti di tali esposizioni.

Non possiamo che respingere il criterio generico, soggettivo e privo di fondamento scientifico, nuovamente richiamato nel presente decreto, del “bilanciamento” come strumento per validare l’ammissibilità di autorizzazioni all’impianto siderurgico di Taranto e richiamare gli attori politici alla responsabilità verso le future generazioni , al loro diritto a vivere in ambiente salubre , a godere di buona salute, al loro diritto di avvalersi del patrimonio di intelligenza trasmesso dalle generazioni e apice della creazione, in definitiva il diritto a “vivere”.



⁸ Lucchini RG, Guazzetti S, Renzetti S, Conversano M, Cagna G, Fedrighi C, Giorgino A, Peli M, Placidi D, Zoni S, Forte G, Majorani C, Pino A, Senofonte O, Petrucci F, Alimonti A. Neurocognitive impact of metal exposure and social stressors among schoolchildren in Taranto, Italy. Environ Health. 2019 Jul 19;18(1):67. doi: 10.1186/s12940-019-0505-3. PMID: 31324194; PMCID: PMC6642538.

⁹ Renzetti S, Cagna G, Calza S, Conversano M, Fedrighi C, Forte G, Giorgino A, Guazzetti S, Majorani C, Oppini M, Peli M, Petrucci F, Pino A, Placidi D, Senofonte O, Zoni S, Alimonti A, Lucchini RG. The effects of the exposure to neurotoxic elements on Italian schoolchildren behavior. Sci Rep. 2021 May 10;11(1):9898. doi: 10.1038/s41598-021-88969-z. PMID: 33972598; PMCID: PMC8110539.

Dott.ssa Annamaria Moschetti

Per Pediatri Per Un Mondo Possibile-Gruppo di lavoro ACP (Associazione Culturale Pediatri.)

Taranto 31 Gennaio 2023