

Sentenza: n. 182 del 4 luglio 2017

Materia: tutela della salute, tutela dell'ambiente, attività produttiva

Parametri invocati: artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione nonché il principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA) convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151.

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Secondo la Regione Puglia la disposizione impugnata, nel disciplinare la procedura per la modifica o l'integrazione del «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria», adottato con d.P.C.m. 14 marzo 2014, in attuazione dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 (Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio delle imprese di interesse strategico) avrebbe escluso il suo coinvolgimento. Differentemente da quanto avvenuto per l'approvazione del suddetto Piano, nella cui procedura era prevista l'acquisizione del parere, ancorché non vincolante, della Regione, nella nuova procedura di modifica o integrazione allo stesso non si fa riferimento ad alcun parere, neanche nella sua forma più tenue. Tale mancato coinvolgimento determinerebbe la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., per lesione della competenza concorrente in materia di «tutela della salute» e della competenza regionale in materia di «attività produttiva», 118, primo e secondo comma, Cost., per lesione del principio di sussidiarietà, nonché del principio di leale collaborazione. Inoltre, la mancata previsione del coinvolgimento della Regione Puglia determinerebbe, inoltre, secondo la ricorrente, una irragionevole discriminazione tra la procedura per la modifica o la integrazione del Piano concernente lo stabilimento ILVA di Taranto e quella prevista, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 61 del 2013, per tutti gli altri Piani. Una discriminazione la cui irragionevolezza ridonderebbe sulla violazione delle stesse competenze regionali.

La Corte ritiene non fondate, nel merito, le questioni aventi a oggetto l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2016. Essa effettua una preliminare ricostruzione del contesto riguardante lo stabilimento ILVA di Taranto, al fine di una corretta collocazione delle disposizioni impuginate negli appropriati ambiti materiali ai sensi dell'art. 117 Cost.

Il decreto-legge n. 98 del 2016 costituisce l'ultimo tassello di una successione normativa che, sin dal 2012, ha interessato lo stabilimento ILVA di Taranto. Qualificata «stabilimento di interesse strategico nazionale» (art. 3, comma 1, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante «Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231), l'azienda ILVA è stata sottoposta a procedure che hanno permesso la prosecuzione della sua attività produttiva, pur se essa «abbia comportato e comporti oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza reiterata della autorizzazione integrata ambientale» (art. 1, comma 1, del d.l. n. 61 del 2013): prima è stata sottoposta alla vigilanza di un Garante (art. 3, commi 4 e 6, del d.l. n. 207 del 2012); poi, a quella di un Commissario straordinario (art. 1 del d.l. n. 61 del 2013), al fine di consentire la continuità aziendale e al contempo assicurare l'esecuzione degli interventi necessari per il rispetto dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA). Contestualmente al commissario straordinario, è stato nominato – dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti i Ministri della salute e dello sviluppo economico – un comitato di tre esperti (art. 1, comma 5, del d.l. n. 61 del 2013), incaricato di predisporre e proporre al Ministro 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'AIA. Il Piano è stato approvato con d.P.C.m. del 14 marzo 2014, secondo la procedura prevista dal comma 7 dell'art. 1 dello stesso d.l. n. 61 del 2013. In virtù del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, lo stabilimento di Taranto è stato assoggettato alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Solo nel 2016 si è dato avvio al procedimento di aggiudicazione ai fini della cessione a terzi dei complessi aziendali del gruppo ILVA, con il d.l. n. 191 del 2015 e con il d.l. n. 98 del 2016, il cui art. 1, comma 1, lettera b), è oggetto della questione di legittimità costituzionale in esame.

Per la Corte, dalla ricostruita successione normativa, risulta evidente che gli interventi legislativi riguardanti lo stabilimento ILVA di Taranto, seppur diversi nel loro contenuto, sono accomunati dalla medesima ratio, quella di realizzare un ragionevole bilanciamento tra una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti: da un lato, l'interesse nazionale alla prosecuzione dell'attività di uno stabilimento avente natura strategica e al mantenimento dei livelli occupazionali; dall'altro, l'interesse a che l'attività produttiva prosegua nel rispetto dell'ambiente circostante e della salute degli individui. Questa pluralità di beni e interessi costituzionali coinvolti era già stata rilevata dalla Corte con riferimento al decreto-legge n. 207 del 2012, la cui ratio è stata individuata «nella realizzazione di 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» (sentenza n. 85 del 2013).

La disciplina ora censurata, riguardante una situazione grave ed eccezionale, si inserisce in questa cornice costituzionale che impone alle istituzioni di tenere in considerazione l'esigenza di garantire la continuità produttiva di ILVA, scongiurando una crisi occupazionale «senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe» (sentenza n. 85 del 2013). Al fine di accelerare il procedimento di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria, la disposizione censurata, modificando il precedente d.l. n. 191 del 2015, ha introdotto un nuovo e più articolato procedimento di aggiudicazione,

idoneo ad assicurare «priorità alla valutazione dei profili ambientali delle offerte» (come risulta dal preambolo al decreto stesso).

La nuova disciplina distingue la fase della valutazione degli interventi di modifica o integrazione al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria da quella della loro autorizzazione, prevedendo, in particolare, che i primi debbano essere valutati da un comitato di esperti, prima che sia individuato l'aggiudicatario (art. 1, comma 8, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

La fase di autorizzazione dei nuovi interventi è, invece, successiva all'individuazione dell'aggiudicatario: quest'ultimo, infatti, «in qualità di individuato gestore, può presentare apposita domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria [...], sulla base dello schema di Piano accluso alla propria offerta vincolante definitiva» (art. 1, comma 8.1, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

La Regione Puglia lamenta il fatto che le modifiche o le integrazioni al Piano possano avvenire senza che sia sentita la Regione interessata, neppure nella forma tenue del parere non vincolante. Invero, la disciplina vigente consente alla Regione di esprimersi sulle variazioni del Piano ambientale in vari momenti della procedura e secondo diverse modalità.

Anzitutto, la nuova procedura di individuazione dell'aggiudicatario prevede, come si è detto, che la valutazione sulle richieste di modifica o integrazione al Piano proposte dagli offerenti sia affidata a un comitato di esperti, il quale «si avvale della struttura commissariale di ILVA, del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e può avvalersi delle altre amministrazioni interessate» (art. 1, comma 8.2, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

Inoltre, la domanda di autorizzazione presentata dall'aggiudicatario «è resa disponibile per la consultazione del pubblico sul sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per un periodo di trenta giorni, ai fini dell'acquisizione di eventuali osservazioni» e di tale disponibilità è dato «tempestivo avviso mediante pubblicazione su due quotidiani a diffusione nazionale e almeno due quotidiani a diffusione regionale» (art. 1, comma 8.1, già citato). Tale forma di partecipazione è aperta, ovviamente, a un'ampia platea di soggetti e in questa sede anche la Regione, portatrice di un interesse qualificato in tale ambito, è messa in grado di esprimere le proprie autorevoli osservazioni. Sugli esiti della consultazione è effettuata poi, dal medesimo comitato di esperti, un'istruttoria, «predisponendo una relazione di sintesi delle osservazioni ricevute» (art. 1, comma 8.1).

Le modifiche o le integrazioni «devono in ogni caso assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del Piano approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014» (art. 1, comma 8.1), che era stato adottato previo parere della Regione.

Infine, è prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di «un coordinamento tra la Regione Puglia, i Ministeri competenti e i comuni interessati con lo scopo di facilitare lo scambio di informazioni tra dette amministrazioni in relazione all'attuazione del Piano [...], ivi comprese le eventuali modifiche o integrazioni» (art. 1, comma 8.2-bis, introdotto in sede di conversione del d.l. n. 98 del 2016). Anche la fase di attuazione, dunque, è configurata come un'attività dinamica, e non meramente esecutiva, nel cui ambito la voce della Regione ha modo di essere debitamente tenuta in considerazione.

Il procedimento, che culmina con l'approvazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avente valore di autorizzazione ambientale integrata, presenta dunque varie forme di partecipazione, le quali, nel loro insieme, non possono considerarsi meno efficaci rispetto al parere non vincolante richiesto dalla ricorrente e che la stessa non esita a definire come “tenue” forma di leale collaborazione.

La procedura introdotta con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2016 risponde a esigenze di accelerazione, rese doverose dalla peculiarità e dalla gravità della situazione creatasi a Taranto e concretizzatesi nell'anticipazione della fase della valutazione delle eventuali modifiche o integrazioni al Piano del 14 marzo 2014 al momento della selezione dei soggetti offerenti. Ma, al contempo, predispone diversi strumenti di coinvolgimento della Regione interessata, nel rispetto del principio di leale collaborazione il quale, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, può esprimersi a livelli e con strumenti «diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sentenza n. 62 del 2005).

Per le medesime argomentazioni la Corte ha ritenuto non fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La Regione Puglia ritiene che la nuova procedura, operando non in termini generali e astratti per la modifica o le integrazioni di tutti i Piani delle misure e delle attività di cui all'art. 1 del d.l. n. 61 del 2013, bensì per il solo Piano approvato con d.P.C.m. 14 marzo 2014 e riguardante uno specifico stabilimento industriale (l'impianto siderurgico ILVA di Taranto), introdurrebbe una discriminazione irragionevole e che tale irragionevolezza ridonderebbe sulla violazione delle competenze regionali.

La Corte ha più volte affermato che le leggi provvedimento – cui la disciplina censurata può ascriversi – non sono di per sé incompatibili con l'assetto costituzionale ma devono 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, sentenze n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 270 del 2010). La loro legittimità costituzionale va “valutata in relazione al loro specifico contenuto” (sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995) e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenza n. 137 del 2009)», attraverso l'individuazione « “[de]gli interessi oggetto di tutela e [del]la ratio della norma [...] desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010).

La natura di azienda di interesse strategico nazionale; le ricadute delle vicende che hanno riguardato lo stabilimento ILVA di Taranto sul piano occupazionale, ambientale, sanitario ed economico; la necessità di perfezionare le procedure di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria e di armonizzare la tempistica delle misure di tutela ambientale con l'autorizzazione all'esercizio d'impresa sono tutti elementi che denotano la necessità di intervenire urgentemente in questioni di pubblica utilità, con misure ad hoc, come del resto già era avvenuto nel passato e come ritenuto dalla Corte con la sentenza n. 85 del 2013. Alla luce di tali considerazioni, la nuova procedura di modifica e integrazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, approvato con d.P.C.m. del 14 marzo 2014, non appare priva di giustificazione sul piano costituzionale né, tanto meno, irragionevolmente discriminatoria.