

**XX GIORNATE EUROPEE DEI
RAPPRESENTANTI TERRITORIALI DELLO STATO**
Tra sviluppo e ambiente, quale regolazione per i RTS?

***XXth EUROPEAN DAYS OF
STATE TERRITORIAL REPRESENTATIVES***
***Between development and environment, what
regulation for the STR?***

Bergen (Norway) 6 – 8 giugno 2013

II Tavola Rotonda, 7 giugno 2013

Come conciliare sviluppo industriale e sicurezza ambientale?

Round Table II, 7 giugno 2013

How to reconcile industrial development
and environmental security?

Comincio a parlare chiedendovi scusa se vi costringo a fruire della traduzione. Preferisco rivolgermi a Voi nella mia lingua; preferisco utilizzare la mia lingua madre, “con umiltà”; d’altra parte se Chesterton diceva che “*l’umiltà è madre di giganti*”¹ allora...

Non voglio disquisire in termini concettuali del tema assegnato, cioè della relazione tra l’ambiente, le esigenze di tutela e salvaguardia ambientale e la *governance* complessiva del territorio anche in termini di sviluppo. Desidero, invece, approfondire l’argomento con una testimonianza che giunge dalla trincea dell’attività di governo in sede locale.

Una narrazione non solo di quel che è accaduto a Taranto nell’ultimo anno a riguardo delle gravi problematiche ambientali e di salute della popolazione, ma soprattutto una descrizione degli eventi sociali e istituzionali verificatisi, delle dinamiche e delle criticità innescatesi con i conseguenti riflessi sul territorio, senza trascurare l’indicazione delle azioni governative attuate con tempestività e delle connessioni e ricadute sulle problematiche di politica industriale, sull’economia della provincia, dell’intera Puglia, del Meridione d’Italia e del Paese nel suo complesso.

Per tentare di non annoiarvi – sin da queste prime ore del mattino – non parlerò solo io, ma farò parlare anche altri: in primo luogo i

¹ G. K. Chesterton, *L’innocenza di Padre Brown*, Città armoniosa, 1981, pag. 195

numeri, poi i maggiori quotidiani, quindi le immagini ... e poi qualcosa dirò pure io!

Quello che proverò a dire avrà il sapore di una testimonianza sul compito di *regolazione* svolto dagli Organi di governo e dall'istituto prefettizio in presenza di significative criticità sui versanti ambientale, sociale, occupazionale, istituzionale e di ordine pubblico.

La dialettica processuale fra l'Autorità giudiziaria e la S.p.a. ILVA, proprietaria dello stabilimento siderurgico di Taranto, è lo scenario che fa da sfondo alle vicende e alle criticità che hanno caratterizzato quest'ultimo anno.

In realtà si intravedono anche altri scenari, percepibili ad uno sguardo più attento: soprattutto il rapporto tra attività industriale, inquinamento dell'ambiente e salute della popolazione; ed ancora, le controverse relazioni, maturate negli anni, fra l'Azienda e il territorio in cui essa è insediata e da cui ha tratto la risorsa più rilevante, quella umana; e poi il valore della responsabilità sociale dell'impresa e, più in generale, della funzione e dell'utilità sociale della proprietà, come sancito dalla nostra Costituzione all'art. 41, ed altri ancora.

La sostanza della questione, forse, è nota a molti. A conclusione di accertamenti, indagini ed incidenti probatori sullo stato dell'ambiente e di salute della cittadinanza e a seguito di perizie

epidemiologiche e chimiche, l'Autorità giudiziaria di Taranto procede all'arresto di imprenditori e dirigenti dell'ILVA e dispone il sequestro preventivo degli impianti dell'area "a caldo" dello stabilimento siderurgico. E ciò nell'ambito di un procedimento penale per disastro colposo e doloso, avvelenamento di sostanze alimentari, omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro, getto e sversamento di sostanze pericolose ed inquinamento atmosferico.

La data convenzionale dell'inizio della vicenda è il 26 luglio 2012.

In realtà già dai mesi precedenti, e cioè nel corso degli incidenti probatori, i rapporti riservati della Prefettura prefiguravano il verosimile accadimento di criticità significative.

Il sequestro dell'area "a caldo" dello stabilimento siderurgico e la conseguente, paventata fermata degli impianti – in quanto causa di inquinamento e di alterazione delle condizioni di salute dei cittadini – inducono il Governo ad intervenire tempestivamente avviando il procedimento amministrativo per la rigorosa revisione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale e ad adottare, con decretazione d'urgenza, norme che, recependo la stessa AIA, restituiscano la disponibilità degli stessi impianti all'ILVA

assicurandone l'attività e garantendo la commercializzazione dei prodotti.

Il 26 novembre successivo, contestualmente ad altri arresti anche di amministratori locali, consulenti ed imprenditori, viene eseguito un ulteriore sequestro preventivo di 1 milione e 700 mila tonnellate di prodotti finiti e semilavorati provenienti dall'area "a caldo" stoccati sulle banchine dell'area portuale e nei magazzini con conseguente interruzione graduale dell'attività degli stabilimenti di trasformazione dipendenti da quello di Taranto.

Anche su tale provvedimento giudiziario ha modo di incidere la normativa approvata del Parlamento.

La Magistratura tarantina prospetta, poi, alla Corte Costituzionale numerose violazioni della Carta fondamentale asseritamente causate dal provvedimento normativo, appositamente predisposto per salvaguardare, in un rapporto di bilanciamento e conciliazione, da una parte le esigenze di tutela ambientale e di salute della popolazione e, dall'altra, l'occupazione connessa al mantenimento dell'attività produttiva.

La stessa Corte, dopo un approfondito esame, rigetta il 9 aprile il ricorso in argomento.

Per capire le dimensioni dei processi sociali ed istituzionali che si sono, di conseguenza, innescati, vorrei fornirvi alcuni dati.

Siamo in presenza di uno stabilimento a ciclo produttivo integrale che occupa circa 11.500 impiegati diretti, oltre 3.000 indiretti, dipendenti di 120 ditte del cosiddetto indotto, ed interessa oltre 500 fornitori pugliesi; gli impianti producono oltre 8milioni di tonnellate di acciaio/anno – pari al 29,4% della produzione nazionale – trasformando 20milioni di tonnellate di materie prime.

L'industria tarantina dà luogo a circa il 75% del P.I.L. provinciale con un fatturato di oltre 6miliardi di euro/anno. L'incidenza sulle esportazioni regionali è del 16% e su quelle provinciali del 64%. Il traffico del porto della Città jonica è al 70% assorbito dai trasporti navali dell'ILVA.

L'industria nazionale manifatturiera, meccanica, di trasformazione (auto, elettrodomestici, ecc.) e la stessa edilizia utilizzano l'acciaio e le bramme di Taranto.

Il Gruppo ILVA è, peraltro, presente in altre Città italiane – oltre che straniera – con altrettanti stabilimenti e circa 2.500 dipendenti: tra gli altri a Genova (1.600), a Novi Ligure (800), a Marghera (20), a Patrica (90) e a Racconigi (80).

Da luglio dell'anno scorso, l'invocazione, a gran voce, di migliori condizioni di sicurezza ambientale e di efficaci misure di tutela della

salute della popolazione assieme alla richiesta di mantenimento dei livelli occupazionali, provocate dall'incertezza della continuità produttiva, hanno determinato settimane e mesi di proteste, cortei e manifestazioni culminate anche in blocchi stradali e interruzioni delle vie di comunicazione. In certi momenti, si sono verificati la paralisi del traffico cittadino e del comprensorio nonché l'isolamento dalle regioni limitrofe. Per la presenza a Taranto di un importante *hub* energetico le proteste attuate per le strade hanno provocato serie difficoltà di rifornimento di carburante per i porti e gli aeroporti della regione nonché per i distributori dell'asse autostradale meridionale.

In occasione delle manifestazioni non sono mancati momenti di tensione e ricorrenti rischi per l'ordine pubblico “nelle piazze dove la testa cede il passo alla pancia”², manifestazioni protese a evidenziare le preoccupazioni per le condizioni ambientali e di salute degli abitanti e, per converso, le ansie per il mantenimento dell'occupazione e per le prospettive dell'intero tessuto produttivo industriale provinciale, regionale e italiano.

² M. Partipilo, *Il braccio di ferro che fa male a Taranto* in “La Gazzetta del Mezzogiorno” del 19 gennaio 2013, pag. 1

In quei giorni è stato rilevato dagli organi di informazione “un punto di fusione esplosivo per l’ordine pubblico e per l’ecosistema, mai come ora società e ambiente si sono strette in un unico esile filo”³.

Il *focus* dell’azione del Governo si è incentrato sul bilanciato perseguimento della rigorosa protezione della salute e dell’ambiente nonché della salvaguardia dell’occupazione, nell’ottica di assicurare l’equilibrio e la stabilità sociale della provincia, della regione e di larghe parti del Paese.

Ora, come voi sapete, nell’Ordinamento italiano non fanno capo al prefetto, in sede locale, competenze in materia ambientale che sono, invece, strettamente attribuite agli Enti esponenziali delle comunità locali (Regione, Provincia, Comune) e agli Organi centrali dello Stato.

Però, oltre che del ruolo determinante del Governo centrale, nel corso di questi convulsi mesi la stampa ha scritto anche della funzione esercitata dall’istituto prefettizio, definendo, talora, quest’ultimo un “enzima catalizzatore”⁴ della coesione fra le

³ A. Musci, *La prevenzione sul caso Taranto. Scienza incerta poteri in guerra*, in “Corriere del Mezzogiorno”, inserto regionale del “Corriere della Sera”, del 20 gennaio 2013, pag. 1

⁴ Corriere del Giorno e Nuovo Quotidiano di Puglia, 29 marzo 2013

Istituzioni e propulsivo della collaborazione fra i diversi livelli di governo.

In un momento “di tensione esplosiva per l’ordine pubblico e per l’ecosistema”⁵ è emerso nitidamente il ruolo *regolatore* delle Istituzioni governative e, in sede locale, della Prefettura:

- *regolatore* delle tensioni e dei processi sociali grazie all’impiego delle leve e degli strumenti a tutela dell’ordine pubblico affinché le manifestazioni, le richieste e le istanze non superassero i limiti della tollerabilità sociale e istituzionale;
- *regolatore* e facilitatore delle relazioni e della collaborazione fra i diversi livelli di governo (locale e nazionale);
- *regolatore*, in quanto l’istituto prefettizio è stato garante e veicolo delle informazioni, delle valutazioni e delle aspettative del territorio da trasferire al Governo centrale ed anche strumento propulsore di dialogo e di collegamento fra gli Organi governativi centrali e le istanze delle istituzioni locali, delle associazioni, dei movimenti, dei lavoratori, dei sindacati, ecc.

A fronte del rischio di consolidamento della significativa e prorompente crisi sociale e occupazionale, il Governo è intervenuto con tempestività. Ha adottato provvedimenti amministrativi e atti

⁵ A. Musci, *La prevenzione sul caso Taranto, Scienza incerta poteri in guerra*, cit.

normativi mirati, da una parte, a prescrivere all'Azienda azioni e interventi di riconduzione dell'attività industriale nell'ambito di più rigorosi parametri di rispetto dell'ambiente e della salute (addirittura anticipando l'applicazione delle prescrizioni europee il cui vigore è previsto a partire dal 2016) e, d'altra parte, idonei a consentire allo Stabilimento di far proseguire l'attività produttiva salvaguardando, in tal modo, l'occupazione diretta e l'indotto produttivo assieme al mantenimento della produzione per le aziende manifatturiere collegate.

Nei torridi giorni di fine luglio e di agosto si sono susseguiti nel Palazzo del Governo di Taranto gli incontri e le riunioni con la partecipazione anche dei Rappresentanti del Governo nazionale.

Il Governo e il Parlamento hanno adottato articolati e ponderati strumenti avanzati d'intervento: nel dilemma tra la *tutela della salute* – posta a base delle convinte rivendicazioni di associazioni e movimenti ambientalisti – e la *salvaguardia dell'occupazione* e, quindi, della continuità produttiva – richieste a gran voce dalle Organizzazioni sindacali e datoriali e dai lavoratori – sono stati adottati atti di temperamento e di conciliazione dei due valori costituzionali in gioco, alla stregua, peraltro, di quanto

successivamente sostenuto dalla Corte Costituzionale⁶ interessata dai giudici tarantini.

In sostanza, prima il Governo, con un atto normativo d'urgenza, e poi il Parlamento, convertendo in legge quest'ultimo hanno preso atto – inserendolo in una cornice normativa più articolata e fornendolo di strumenti di intervento, di garanzia e controllo – del rinnovato e puntuale provvedimento amministrativo autorizzativo dell'attività industriale (AIA - Autorizzazione Integrata Ambientale). Tale atto ha riesaminato, aggiornato e definito con precisione le misure di tutela ambientale prescritte all'Azienda – tra l'altro copertura dei parchi minerali, rifacimento degli altoforni, copertura dei nastri trasportatori, monitoraggio in continuo delle emissioni – e ha stabilito un rigoroso crono-programma degli interventi, entro termini ragionevolmente brevi, attuativo delle indicazioni sulle *migliori tecniche disponibili (BAT)* per la produzione del ferro e dell'acciaio introdotte dalle disposizioni europee (direttiva 2010/75/UE e decisione di esecuzione n. 2012/135/UE della Commissione).

Il Governo, prima, e il Parlamento, poi, hanno consentito la continuità dell'operatività degli impianti al fine di permettere la realizzazione degli interventi di abbattimento dell'inquinamento e di

⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 85 del 9 aprile 2013

miglioramento ambientale assieme al mantenimento dei livelli occupazionali dipendente dalla prosecuzione dell'attività produttiva.

In tale periodo di acuta crisi sociale e occupazionale si è evidenziata la necessità e l'utilità di un *centro regolatore*⁷ cioè di uno *Stato regolatore*⁸, come sostenuto da alcuni *opinionists*.

E' stato messo in risalto il decisivo ruolo istituzionale di un *centro regolatore* che, attivando i propri gangli di riferimento in sede centrale e periferica ed utilizzando le leve a disposizione (dialogo, mediazione, interventi facilitatori, propulsivi e di contenimento in sede locale nonché atti amministrativi e azioni normative in sede centrale) ha posto in essere una *governance* delle criticità.

Parti dello sviluppo di questa *governance* sono state affidate a soggetti pubblici, appositamente costituiti: con il compito di avviare interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione delle aree e delle acque di Taranto è stato istituito un *Commissario straordinario* per le bonifiche; per il monitoraggio delle prescrizioni contenute nell'AIA è stato creato un *Garante*.

⁷ A. Leogrande, *Trigilia venga a Taranto*, in "Corriere del Mezzogiorno" pag. 1 delle pagine regionali del "Corriere della Sera" del 5 maggio 2013

⁸ A. Leogrande, *Il nuovo modello di intervento* in "Corriere del Mezzogiorno" pag. 1 delle pagine regionali del "Corriere della Sera" del 29 maggio 2013

E ciò non solo perché le dimensioni ciclopiche delle situazioni di criticità non ne consentivano l'affronto esclusivamente da parte delle Istituzioni locali, ma perché venivano coinvolti interessi su scala nazionale ed europea nonché valori costituzionalmente rilevanti (salute/lavoro, ambiente/produzione) tra i quali non è possibile accettare un conflitto.

In questo panorama, si è evidenziata, come detto, la necessità di un *centro regolatore* che ha avuto nell'istituto prefettizio una leva indispensabile non solo per la salvaguardia dell'ordine pubblico – e quindi delle condizioni di agibilità sociale – ma anche per l'attivazione e il mantenimento di canali di comunicazione e dialogo con gli attori, per lo sviluppo della coesione e delle relazioni tra i diversi livelli di governo e, non ultimo, per il decongestionamento di improvvise situazioni di criticità soprattutto in termini di sicurezza generale.

L'istituzione governativa e le sue articolazioni hanno svolto un deciso ruolo regolatore in uno spazio pubblico⁹ o arena pubblica¹⁰ in cui gli attori istituzionali e sociali hanno giocato una partita decisiva per le sorti della società pugliese e dell'intero meridione, per il disinquinamento dell'area e per la salvaguardia della salute e

⁹ H. Arendt. *Vita activa*, tr. it, Bompiani, 1994, pag. 49

¹⁰ S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato* in "Rivista trimestrale di diritto pubblico" n. 3/2001, pag. 602

dell'ambiente, per l'occupazione e il lavoro riguardanti migliaia di famiglie, per la continuità produttiva nel settore dell'acciaio.

In una parola la *governance* prefettizia si è tradotta e realizzata in un costante, diuturno compito di facilitazione e promozione dei processi istituzionali e di regolazione delle relazioni e dei conflitti sociali a livello locale, quale parte di una regolazione governativa svolta a livello centrale, ed ha assicurato condizioni di equilibrio sociale e istituzionale, stabilizzando le oscillazioni.

E ciò è accaduto sviluppando, in maniera significativa, il ruolo prefettizio di garanzia e di terzietà: garanzia di libera espressione del pensiero e di manifestazione degli attori sociali nonché garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini nella più ampia cornice di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza e in un quadro di equilibrio e di ricomposizione nonché di continua, paziente cucitura e ricucitura sociale ...

Per finire, mi preme fare un'ultima notazione.

Alcuni organi di informazione hanno rilevato: “chi dispone (la Prefettura) i piani di evacuazione si è trovato ad amministrare il processo produttivo unica garanzia per la tutela dell'ambiente oltre che dell'equilibrio sociale”¹¹.

¹¹ A. Musci, *La prevenzione sul caso Taranto. Scienza incerta poteri in guerra*, cit.

In realtà si è verificato che, a seguito di uno sciopero, proclamato da operai dell'ILVA nell'ambito degli eventi sinteticamente descritti, si rischiava la fermata degli altoforni per mancanza di addetti agli impianti (le c.d. "comandate"). Per assicurare i turni di lavoro ed evitare, quindi, il realizzarsi di un incidente industriale rilevante per le conseguenze sulla popolazione (la fabbrica sorge immediatamente a ridosso del centro abitato), si sono svolti, senza sosta, in sede prefettizia tentativi di mediazione e di ricomposizione, con l'obiettivo di garantire una regolazione della criticità a vantaggio dell'incolumità dei cittadini, nel rispetto del diritto costituzionale di sciopero.

Per scongiurare eventi incidentali rilevanti si è arrivati alla prefigurazione di un provvedimento prefettizio extra-ordinem idoneo ad assicurare la presenza di un numero limitato di addetti sugli impianti per l'indispensabile alimentazione e manutenzione.

Come si può facilmente evincere, *l'attività di regolazione*, diretta soprattutto alla tutela dell'incolumità degli abitanti, ha utilizzato strumenti ordinari e straordinari per evitare il trasformarsi della criticità in evento dannoso o disastroso.

Nell'appena trascorso mese di maggio, oltre all'arresto di altri amministratori locali, viene eseguito il sequestro giudiziario preventivo per equivalente di beni mobili e immobili a carico della

Società RIVA-FIRE (controllante dell'ILVA) fino alla concorrenza della somma complessiva di 8,1 miliardi di euro ... il resto è notizia di questi giorni su cui il Governo sta lavorando alacremente.

Claudio Sammartino
Prefetto

Taranto, 4 giugno 2013