



**Commissioni riunite Attività Produttive e Ambiente
Camera dei Deputati**

**Audizione del Vice Presidente di Confindustria, Alessandro Laterza
sul decreto-legge recante *Nuove disposizioni urgenti a tutela
dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di
interesse strategico nazionale***

Roma, 13 giugno 2013

Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi considerazioni e, soprattutto, preoccupazioni sul DL n. 61/2013.

La situazione che si è venuta a determinare con riferimento allo stabilimento ILVA di Taranto, a tutti nota, ha richiesto e richiede tuttora interventi decisi ed urgenti.

Abbiamo ormai in molte occasioni sottolineato la rilevanza per l'industria manifatturiera italiana della produzione siderurgica e, in particolare, la specifica importanza del polo produttivo di Taranto.

In Italia la produzione di acciaio nel 2012 si è assestata a 27,3 M.t. Il fatturato complessivo della produzione nazionale è stimato in 30 miliardi e vede coinvolte 200 imprese, con più di 36.000 addetti.

In questo quadro l'interdipendenza economica del polo produttivo di Taranto con il sistema manifatturiero italiano riguarda circa il 40% della produzione nazionale di acciaio. Il venir meno di tale produzione genererebbe effetti diretti e indiretti sul sistema economico nazionale e sulla bilancia commerciale del Paese, nonché sull'intera economia del Mezzogiorno.

Il comune di Taranto è settimo tra i primi 10 comuni della Puglia per valore aggiunto procapite, con 18.683 euro per abitante contro una media pugliese di 12.415 ed un valore medio del Mezzogiorno di 12.638: fatto 100 il valore del Mezzogiorno, il valore aggiunto pro capite di Taranto è pari a 147,8. Si tratta dunque di un valore medio ben più elevato della media meridionale, e vicino alla media nazionale: fatto 100 il valore medio italiano, infatti, il valore aggiunto di Taranto è pari a 88,3.

In larga misura, questo risultato è dovuto ad una elevata specializzazione industriale. Fatto 100 il valore dell'industria nel Mezzogiorno, il valore di Taranto è pari a 161,3. Ciò fa sì che l'industria abbia un peso sulla composizione percentuale del valore aggiunto quasi doppia

rispetto a valore medio del Mezzogiorno: se nel Mezzogiorno l'industria vale infatti il 12,9% del valore aggiunto, a Taranto essa vale il 20,8%

Lo stretto legame esistente tra l'ILVA ed il territorio tarantino è poi testimoniato da alcuni numeri.

Nel complesso il sistema ILVA (ditte dell'appalto incluse) rappresenta circa il 10 per cento del PIL della Regione Puglia.

Secondo i dati del Rapporto Svimez 2012 sull'economia del Mezzogiorno, su un totale di 172 mila addetti nell'industria in senso stretto in Puglia, circa 11.800 sono dipendenti diretti dell'ILVA (il 7%). Secondo alcune stime, oltre agli 11.800 dipendenti diretti, e a circa 8.000 indiretti, gli addetti complessivamente interessati alla vicenda ILVA assommerebbero a circa 40.000.

Per tutte queste ragioni l'adozione di un provvedimento di urgenza che affronti il caso dell'ILVA e garantisca, da un lato, la continuazione dell'attività produttiva e, dall'altro, l'applicazione delle norme ambientali, rappresenta una soluzione necessaria.

Allo stesso tempo, però, tale soluzione presenta numerosi profili di criticità derivanti dal fatto che il decreto non si limita ad affrontare il caso specifico, bensì detta norme di applicazione generalizzata, suscettibili di introdurre numerosi elementi di incertezza, nonché notevoli rischi legali per chi svolge nel nostro paese attività economiche. Elementi che si aggiungono a quelli che ormai da tempo scoraggiano le iniziative imprenditoriali e frenano fortemente la competitività delle imprese italiane.

Le criticità che emergono nell'impostazione del decreto attengono a diversi profili:

- ragionevolezza e proporzionalità degli strumenti utilizzati;
- certezza del diritto e rispetto delle garanzie previste nei rapporti con la PA;
- tutela di diritti costituzionalmente riconosciuti ai privati, quali la libertà d'impresa, la proprietà, il risparmio.

1. Ragionevolezza e proporzionalità

Il primo profilo da valutare riguarda la ragionevolezza del provvedimento. Tale principio, affermato a più riprese dalla Corte Costituzionale, esige un rapporto di adeguatezza e congruenza tra le disposizioni normative e le finalità perseguite dal legislatore all'atto della loro adozione.

Nel caso del DL 61 tale rapporto è labile, se non addirittura insussistente.

Va premesso, in proposito, che il provvedimento è caratterizzato da un forte collegamento con le previsioni del DL 207, che ha introdotto una regolamentazione diretta a salvaguardare la continuità produttiva dei grandi complessi aziendali e i livelli occupazionali nei casi in cui sussistano situazioni di crisi ambientali e sanitarie.

L'approccio seguito con il DL 207 realizza un corretto bilanciamento tra valori fondamentali come l'ambiente e la salute, da un lato, e l'occupazione, dall'altro. Tale bilanciamento è stato sottolineato dalla stessa Corte Costituzionale nel giudizio riguardante il DL 207. La Corte ha infatti affermato che *“la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”*.

Il DL 61 riprende solo apparentemente tale impostazione. Esso, infatti, pur affermando nelle premesse la necessità di assicurare misure in grado di salvaguardare ambiente, salute, occupazione e continuità dei complessi aziendali strategici per l'economia del

Paese, contiene disposizioni inidonee ad assicurare l'efficace bilanciamento di tali esigenze fondamentali.

Ciò è dovuto soprattutto a quelle norme che legittimano diseconomie nella gestione dei complessi produttivi, funzionalizzazione delle attività economiche all'interesse pubblico e la deresponsabilizzazione del commissario.

Sono elementi, questi, incompatibili con l'esigenza di assicurare la salvaguardia dei livelli occupazionali e la continuità produttiva, che peraltro non va vista solo nel limitato arco temporale considerato dal decreto (da 12 a 36 mesi).

Tra le finalità perseguite dal decreto e le misure che in concreto esso prevede sussiste, dunque, uno scollamento che mette in serio dubbio la ragionevolezza dell'intervento.

Va poi considerato che, a differenza dell'approccio seguito nel DL 207, le cui previsioni sono legate a particolari situazioni di criticità riguardanti gli "stabilimenti industriali" di interesse strategico nazionale, quindi singoli impianti produttivi, il DL 61 fa coincidere il proprio ambito oggettivo di applicazione con l'impresa, esercitata anche in forma societaria, che gestisca almeno uno dei sopra menzionati stabilimenti.

Il commissariamento straordinario previsto dal DL può dunque colpire anche società titolari di più stabilimenti, o meglio di più aziende, anche laddove soltanto una di queste sia incorsa nell'inosservanza dell'AIA, mentre le altre risultino gestite in conformità alla legge.

Inoltre, l'incerta formulazione adottata dal DL non consente di escludere che questo stesso esito possa verificarsi in presenza di organizzazioni complesse, come è il caso delle imprese organizzate in forma di gruppo. Queste ultime, in genere, dispongono di più impianti produttivi localizzati in Italia e all'estero e, con questo nuovo provvedimento, rischiano di essere commissariate per violazioni dell'AIA accertate presso uno solo di essi.

Anche la scelta di delineare in modo così ampio e generico l'ambito applicativo del DL si pone in contrasto con i canoni della proporzionalità e della ragionevolezza, specie in

relazione alle esigenze di tutela della proprietà privata e della libera iniziativa economica. Infatti, un commissariamento che travolga impianti produttivi non responsabili di alcuna violazione AIA sarebbe privo di alcun fondamento in termini di salvaguardia dei valori dell'ambiente e della salute.

Sotto altro profilo, la previsione di una regola generale del commissariamento delle attività produttive appare una misura sproporzionata anche alla luce del ricco corredo di strumenti di controllo e rimedi già contemplati dall'ordinamento per le ipotesi di mancata attuazione delle prescrizioni AIA.

Come ha riconosciuto la Corte Costituzionale, il DL 207 prevede controlli e interventi a cura delle autorità competenti, disciplinati dal Codice dell'Ambiente, che possono sfociare in misure sanzionatorie di crescente intensità, in rapporto alla gravità delle eventuali violazioni accertate (diffide, sospensione dell'attività, revoca dell'AIA).

Questi elementi di gradualità e proporzionalità verrebbero sottratti a danno di tutte le imprese astrattamente riconducibili alle fattispecie di cui al DL 61.

Le considerazioni svolte in ordine alla compatibilità del DL 61 rispetto ai principi di ragionevolezza e proporzionalità impongono un ripensamento dell'approccio adottato dal legislatore, che deve essere ricondotto entro confini applicativi coerenti con le specificità del caso per il quale esso è stato adottato.

2. Certezza del diritto e rispetto delle garanzie previste per i rapporti con la PA

Dallo studio comparativo sull'AIA, che abbiamo predisposto a gennaio scorso e che pure vi mettiamo a disposizione, emergono come principali criticità nel nostro Paese l'incertezza del quadro regolamentare riguardante tale autorizzazione, nonché la presenza di condizioni stringenti, non richieste dalla normativa comunitaria, che penalizzano le imprese italiane nel confronto europeo.

Il DL 61 alimenta tale incertezza, in pregiudizio della competitività del sistema-Paese.

In particolare, occorre soffermarsi sui presupposti del commissariamento, rappresentati dai “pericoli gravi e rilevanti per l’integrità dell’ambiente e della salute” a causa del mancato rispetto dell’AIA.

Tale previsione si contraddistingue per generalità, e in alcuni punti genericità, poiché non chiarisce cosa si intenda per *pericoli gravi e rilevanti per l’integrità dell’ambiente e della salute*. Essa, dunque, fa sorgere seri dubbi di legittimità, a nostro avviso anche rispetto all’ordinamento UE.

Si pensi, per analogia, a quanto stabilito dalla Corte di Giustizia il 26 marzo 2009 (causa C-326/07) in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 giugno 2004 in materia di *golden share*.

In quel caso fu accertata la violazione degli artt. 43 e 56 TFUE (relativi rispettivamente alla libertà di stabilimento e libera circolazione dei capitali) da parte della Repubblica italiana per il fatto che il decreto del 2004 non specificava sufficientemente i criteri di esercizio dei poteri speciali della PA, per cui tali criteri non avrebbero consentito agli investitori di conoscere le situazioni in cui detti poteri potevano essere utilizzati.

Nello specifico delle contestazioni mosse al DPCM del 2004, si richiama il seguente passaggio: *“la Commissione sostiene che le situazioni concrete che possono essere sussunte nella nozione di «grave ed effettivo pericolo», di cui all’art. 1, comma 2, lett. a)–d), del decreto del 2004, sono potenzialmente numerose, indeterminate e indeterminabili. Secondo la Commissione, tale mancanza di precisione nella determinazione delle circostanze specifiche ed oggettive che giustificano il ricorso da parte dello Stato ai poteri speciali conferisce a detti poteri un carattere discrezionale, in considerazione del potere discrezionale di cui disporrebbero le autorità italiane. In linea generale, ciò produrrebbe l’effetto di scoraggiare gli investitori, particolarmente quelli che intendono stabilirsi in Italia.”*

Già in precedenza, peraltro, la Corte di Giustizia aveva stabilito che poteri di intervento di uno Stato membro non subordinati ad alcuna condizione, ad eccezione di un generico

riferimento alla tutela degli interessi nazionali, costituiscono un grave pregiudizio alla libera circolazione dei capitali (sent. 4 giugno 2002, causa C-483/99, Commissione/Francia, punti 50 e 51).

Tali considerazioni possono ritenersi comuni anche al DL 61.

Problematiche analoghe si riscontrano anche con riferimento agli aspetti procedurali disciplinati dal DL, ai fini dell'adozione dei provvedimenti da esso contemplati.

In particolare, per quanto concerne la formazione dei piani di interventi ambientali/sanitari e industriale, il provvedimento non indica alcun parametro certo e non offre adeguate garanzie di partecipazione procedimentale, rendendo potenzialmente arbitraria l'adozione di tali atti da parte dell'amministrazione.

Tutto ciò vanifica diritti e interessi dei soggetti destinatari, in contrasto con il sistema di principi dell'attività amministrativa previsti dall'articolo 97 della Costituzione e declinati nella legge 241/1990.

3. I diritti costituzionalmente tutelati

3.1. *La libertà d'impresa*

L'art. 41 della nostra Costituzione prescrive che l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

A tal fine, la legge può determinare i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

In ordine a quest'ultimo aspetto, occorre rilevare fino a che punto, e con quali modalità, il legislatore è legittimato a limitare la libertà d'impresa a fini di utilità generale mediante commissariamento.

Va anzitutto evidenziato che il commissariamento disposto dal DL 61 costituisce una fattispecie nuova, e diversa, rispetto ad analoghe forme di intervento esterno nella gestione dell'impresa.

Mi riferisco a tre strumenti già noti: l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi; il commissariamento *ex decreto* 231 del 2001; il controllo giudiziario *ex art.* 2409 c.c.

Rispetto a questi ultimi, il DL 61 reca minori garanzie della libertà d'impresa, che fanno sorgere seri dubbi in ordine alla sua compatibilità con l'ordinamento.

Al di là delle specificità dei singoli istituti, nelle diverse fattispecie considerate non viene mai meno uno degli elementi essenziali affinché si possa continuare a qualificare l'attività svolta come d'impresa: l'economicità della gestione. In altre parole, l'attività del soggetto sottoposto a forme di commissariamento o controllo esterno deve comunque continuare a essere svolta con metodo economico, ossia secondo modalità che consentano quantomeno di coprire i costi con i ricavi.

Ed è questo il requisito che manca nel DL 61. In proposito, permettetemi di soffermarmi ancora una volta su due aspetti:

- la norma che impone la sospensione dei poteri dell'assemblea dei soci, che fa venir meno anche il fondamentale potere-dovere degli amministratori di proporre e dei soci di approvare il rendiconto della gestione, il bilancio, che rappresenta l'ineludibile fonte informativa che consente di verificare se il metodo economico sia stato rispettato;
- la previsione secondo cui il commissario non risponde di eventuali diseconomie di gestione, con la sola eccezione dei casi di dolo o colpa grave.

In questo modo, il DL 61 disancora il fenomeno dell'attività economica dai presupposti essenziali affinché questa possa continuare a definirsi tale. Siamo in presenza di una nuova forma di gestione pubblica dell'impresa, che oltre ad avere caratteristiche del tutto diverse rispetto agli strumenti pubblicistici sin'ora conosciuti, non mira a salvaguardare

l'esistenza di un complesso produttivo, ma lo rende funzionale al perseguimento di altri scopi, che coincidono unicamente con la "conformazione" dell'attività stessa al rispetto della normativa ambientale.

Questo significa che quella prospettata dal DL per gli enti commissariati smette di essere attività economica e, dunque, non è più attività d'impresa.

Le considerazioni appena svolte confermano la necessità di escludere l'applicazione generalizzata della nuova forma commissariale e, in ogni caso, di ripensarne le regole di funzionamento in modo da assicurare idonee tutele per la continuazione dell'attività dell'impianto tarantino di ILVA.

3.2. La tutela del risparmio

Infine, è opportuno spendere alcune considerazioni sulla compatibilità del DL 61 con le esigenze di tutela del risparmio.

In proposito, viene in rilievo soprattutto la previsione secondo cui, per tutta la durata del commissariamento, è sospeso l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa. Stando a una lettura rigorosa della norma, ciò non può che significare che gli azionisti, anche quelli di minoranza, perdono la facoltà di disinvestire uscendo dall'impresa commissariata, peraltro in un momento particolarmente critico della sua vita.

È di tutta evidenza che ciò rappresenta un esito abnorme e non necessario rispetto alle finalità che sono alla base del decreto-legge. Ma soprattutto si tratta, ancora una volta, di una limitazione sproporzionata dei diritti di proprietà, che rischia di compromettere le più elementari esigenze di certezza giuridica e salvaguardia delle ragioni degli investitori.

Un duro colpo per chi abbia veicolato i propri risparmi su un emittente con titoli diffusi presso il pubblico, in particolare laddove si tratti di società quotate. E ciò soprattutto se si considera il campo applicativo del DL che, come anticipato, non è calibrato sulla singola unità produttiva, ma sull'impresa (o meglio sull'imprenditore), la quale rischia di essere

commissariata anche per violazioni ambientali commesse in uno soltanto degli stabilimenti di sua proprietà.

Quella appena richiamata è un'altra delle ragioni che impongono di modificare il provvedimento nel senso di escluderne l'attuale applicazione generalizzata e, in ogni caso, eliminare o chiarire il significato della disposizione sopra richiamata.

Conclusioni

Vengo alle conclusioni. Ferma restando la necessità di un provvedimento urgente volto a risolvere l'emergenza ILVA, il DL 61 delinea strumenti di intervento suscettibili di produrre effetti ulteriori ed estremamente problematici rispetto all'obiettivo perseguito.

Si rendono pertanto necessari correttivi volti a ridefinire e restringere l'ambito di applicazione soggettivo, i presupposti oggettivi, le modalità di espletamento dell'attività commissariale, le limitazioni ai diritti proprietari.

Lo impongono, prim'ancora che le esigenze dell'economia, quelle dello Stato di diritto.