

**Procura della Repubblica  
presso il Tribunale di Taranto**

Proc. N. 938/10 R.G.N.R. Mod. 21

Ecc. ma Corte Costituzionale

= ROMA =

**Ricorso per conflitto di attribuzione**

**Promosso dal Pubblico Ministero in persona del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Taranto**, con domicilio presso il suo Ufficio nel Palazzo di Giustizia di V.le Marche, nonché, ove occorra, **dai dott. ri Pietro ARGENTINO, Mariano BUCCOLIERO, Remo EPIFANI e Giovanna CANNARILE – Sostituti** – titolari del procedimento suindicato, **nei confronti del Governo della Repubblica nelle persone del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministro dello Sviluppo Economico in relazione al Decreto - Legge 03/12/2012 n. 207 ( G.U. n. 282 del 03/12/2012 ) recante “ disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione in caso di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale ”.**

**FATTO**

A far data **dal 1998** nei confronti di alcuni dirigenti della S.p.a. ILVA – gestore dello stabilimento siderurgico di Taranto – venivano emesse sei sentenze, anche di condanna, divenute irrevocabili, per violazione della normativa anti-inquinamento e degli artt. 437, 674 e 635 – co. 2° n. 3 – c.p.

A seguito di segnalazioni provenienti dall’A.R.P.A. Puglia, dall’ A.S.L., dall’Ispettorato del Lavoro e dalla Questura di Taranto, alcune delle quali risalenti all’anno 2007, e a seguito di numerosissime denunce-querelle di privati cittadini e del Sindaco di Taranto, il nostro Ufficio iniziava attività d’indagine in parte consistente nell’acquisizione di documenti e nell’espletamento di varie C.T. e in parte delegata ai CC. del N.O.E. di Lecce.

Dagli accertamenti compiuti **emergeva che dallo stabilimento ILVA si sprigionava, con continuità, una quantità imponente di emissioni diffuse e**

**fuggitive nocive, provenienti dalla c.d. “area a caldo”** (e, cioè, dall’area parchi, cokeria, agglomerato, altiforni, acciaieria e GRF); che all’interno dello stabilimento **veniva posta in essere, con continuità, un’attività di sversamento nell’aria-ambiente di varie sostanze nocive per la salute umana, animale e vegetale ( in particolare IPA, benzo[a]pirene, diossine, metalli e altre polveri )** che si diffondevano nelle aree interne del siderurgico, nonché in quelle rurali e urbane circostanti, idonee a cagionare eventi di malattia e di morte tra i lavoratori e la popolazione residente nei quartieri *vicini*; che si era già verificato l’avvelenamento di 2.271 capi di bestiame (ovini), poi abbattuti.

Venivano ipotizzati, oltre ai reati previsti dal D.L.vo n.152/2006 e dal codice penale per i quali si era proceduto in passato (artt. 674, 635 e 437 c.p., anche i delitti di cui agli artt. 434, e 439 c.p.

A seguito di richiesta di **incidente probatorio**, avanzata ai sensi dell’art. 392 - co. 2° - c.p.p., il G.I.P. disponeva **perizie chimico-ambientale e medico-epidemiologica che evidenziavano non solo l’esistenza dei gravissimi fenomeni innanzi indicati, ma anche (e soprattutto) l’impossibilità di ovviare agli stessi senza il previo risanamento (dal punto di vista ambientale) degli impianti funzionanti all’interno dello stabilimento.**

Sulla scorta del materiale probatorio acquisito, venivano dal nostro Ufficio avanzate richieste di misure cautelari personali e reali.

Con ordinanza e decreto resi il 25/07/2012, il G.I.P. applicava la custodia cautelare nei confronti degli indagati e disponeva il sequestro preventivo di tutta l’area a caldo (innanzi specificata) nominando custodi-amministratori con il compito di *“avviare immediatamente le procedure tecniche di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti”*.

Con riferimento a tale ultimo punto, il Tribunale del Riesame, adito dal legale rappresentante pro-tempore della S.p.a. ILVA, con ordinanza del 07-20/08/2012, disponeva, in parziale modifica del provvedimento del G.I.P., *“l’utilizzo degli impianti solo in funzione della realizzazione di tutte le misure tecniche necessarie per eliminare la situazione di pericolo e della attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni inquinanti”*, confermando, nel resto, il decreto impugnato e ribadendo il divieto di uso degli impianti predetti per finalità produttiva.

Avverso detta ordinanza non veniva proposta impugnazione e, pertanto, sulla stessa si formava il c.d. “giudicato cautelare”.

A distanza di quattro mesi dall’esecuzione del provvedimento in esame, i dirigenti della S.p.a. ILVA non solo non ottemperavano allo stesso, ma continuavano anche a produrre tanto che, su richiesta del nostro Ufficio, il 22/11/2012, veniva disposto, ex art. 321 – co. 1° e 2° - c.p.p., il sequestro preventivo di tutto il materiale finito e/o semilavorato prodotto sino a detta

data. Nel contempo veniva inviata a tali dirigenti, (diversi dagli originari indagati), informazione di garanzia per i medesimi reati già ipotizzati.

In ordine alla situazione suddescritta, ha ritenuto di dover intervenire il Governo della Repubblica adottando il Decreto-Legge 03/12/2012 n. 207 (G.U. n. 282 del 03/12/2012).

Nell'intento di realizzare un bilanciamento tra la tutela della salute e la tutela dell'ambiente da un lato, e le esigenze di salvaguardia dell'occupazione e della produzione dall'altro, è stato previsto che " *l'A.I.A. e il Piano Operativo assicurano l'immediata esecuzione di misure finalizzate alla tutela della salute e della protezione ambientale ...*", (mediante) gradualità ulteriori interventi sulla base di un ordine di priorità finalizzato al risanamento progressivo degli impianti con possibilità, però, per il Ministro dell'Ambiente, in presenza di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale e qualora vi sia " *assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione*", di autorizzare, mediante A.I.A., la prosecuzione dell'attività produttiva di uno o più stabilimenti per un periodo determinato non superiore a 36 mesi e a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nella medesima A.I.A.... " *al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili* " .

Il Decreto riconosce, poi, che " *la continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento siderurgico ILVA S.p.a. costituisce una priorità strategica di interesse nazionale* " .

Il **quarto comma dell'art. 1** stabilisce che " *le disposizioni di cui al comma primo trovano applicazione anche quando l'A.G. abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti (suddetti) non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa*".

L'**art. 2** prevede che, nei limiti consentiti dallo stesso decreto, rimangano in capo ai titolari dell'A.I.A. la gestione e la responsabilità della conduzione degli impianti di interesse strategico nazionale.

L'**art. 3**, infine, fa espressamente salva l'efficacia dell'A.I.A. già precedentemente rilasciata alla società ILVA.

Con riferimento alle disposizioni in esame vi è già chi ha evidenziato un impiego " *abnorme*" della funzione normativa, dando luogo ad una sorta di " *revoca legislativa*" di un provvedimento giudiziari o di sequestro (adottato nell'ambito di un procedimento in corso); e, per di più, si tratta di materia penale, ove " *l'esigenza di una tutela immediata e diretta del bene giuridico rafforza le ragioni di garanzia della certezza del diritto e dell'integrità delle attribuzioni costituzionali dei diversi poteri dello Stato*"<sup>1</sup>.

Tanto che, in analoghe situazioni, la giurisprudenza costituzionale è ferma nel vietare al legislatore di adottare provvedimenti che incidano sulla " *funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle*

---

<sup>1</sup> 1) Cfr., in tal senso, A. Morelli " *Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*" in *Diritto penale contemporaneo*, 10 dicembre 2012.

cause in corso” [ v. tra le tante sent. n. 267/2007 ].

Si può quindi, *“incidenter tantum”*, affermare sin d’ora che **le disposizioni in esame si pongono in termini di assoluta incompatibilità con gli artt. 101, 102, 103, 104, 111, 113 e 117 – co.1° - Cost.** (quest’ultimo in relazione all’art. 6 CEDU) e, cioè, con i principi che caratterizzano la funzione giurisdizionale e con quelli del *“giusto processo”* e della separazione dei poteri.

Trattasi, comunque, quella suesposta, di questione che potrà e dovrà formare oggetto di un giudizio costituzionale in via incidentale, poiché non sfugge allo scrivente come la Corte Costituzionale abbia sempre ritenuto il conflitto di attribuzioni uno strumento residuale da attivare in assenza di altro rimedio. Anzi, il principio è stato evidenziato proprio in relazione ai conflitti tra poteri originati da atti legislativi i quali possono essere oggetto di conflitto *“solo nel caso in cui non esista un giudizio nel quale questi debbano trovare applicazione e, quindi, possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale in via incidentale”* [ sent. n. 221/2002 e n. 457/1999 ].

**Quello che non appare tollerabile nella fattispecie è il grave *“vulnus”* operato dal Decreto ai principi di obbligatorietà dell’azione (art. 112 Cost.) e di indipendenza del P.M. (art. 107 Cost.).**

Con la precisazione che la Corte Costituzionale da tempo ha superato la restrittiva nozione di conflitto di attribuzione come *“vindictio potestatis”*, riconoscendo l’ammissibilità del cosiddetto *“conflitto per interferenza”* o *“conflitto da menomazione”* ipotizzabile quando un organo denuncia l’atto di altro organo che abbia menomato la sua competenza o ne abbia impedito l’esercizio. [ v. sent. n. 126/1994, n. 473/1992, n. 204/1991 e n. 731/1988 ].

---

## DIRITTO

### 1. Sull’ammissibilità del ricorso.

#### 1.1. Sotto il profilo soggettivo.

La spettanza della qualificazione di potere dello Stato in capo al Pubblico Ministero è del tutto pacifica. Basta richiamare, a tal proposito, l’insegnamento di codesta ecc.ma Corte in ordine alla competenza del Procuratore della Repubblica di dichiarare definitivamente la volontà del potere a cui appartiene e alla individuazione in capo al P.M. della natura di potere dello Stato in quanto titolare diretto ed esclusivo dell’attività d’indagine finalizzata all’esercizio (obbligatorio) dell’azione penale [ v. sent. n. 216 e 420/1995, n. 204/1991 e n. 731/1988 ].

Parimenti sussiste, nella specie, la legittimazione passiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, quale organo deputato ad esprimere la volontà dell'intero Governo relativamente alle attribuzioni conferite a quest'ultimo dall'art. 77 Cost., nonché dei Ministri dell'ambiente e dello sviluppo economico proponenti, unitamente al primo, del D. L. n. 207/2012.

### **1.2. Sotto il profilo oggettivo.**

Il Procuratore della Repubblica di Taranto e gli altri ricorrenti lamentano, con il presente atto, con riferimento all'adozione del Decreto-Legge in esame, la **lesione dei principi costituzionali previsti dagli artt. 112 e 107 – co. 4° - della Costituzione** secondo i quali il Pubblico Ministero: **a)** ha l'obbligo di esercitare l'azione penale; **b)** gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

### **2. Nel merito: violazione dell'art. 112 della Costituzione e delle disposizioni legislative che ne costituiscono attuazione ed integrazione ( artt. 50, 405, 423, 517 – co. 1° - e 518 c.p.p. ).**

Il Principio dell'obbligatorietà dell'azione penale incontra il solo limite della formulazione della richiesta di archiviazione. Da ciò deriva che l'organo dell'accusa non ha la facoltà di astenersi dall'agire sulla scorta di valutazioni differenti dalla constatazione dell'oggettiva infondatezza della sua iniziativa.

Ogni notizia di reato qualificata pone, dunque, il P.M. di fronte all'alternativa di richiedere al giudice l'archiviazione o il processo.

Dire che l'esercizio di tale potere è obbligatorio significa esprimere il concetto che il P.M. deve esercitare l'azione non appena ravvisi la commissione di un fatto integrante al completo tutti gli estremi di una figura normativa di reato, restandogli, pertanto, inibito di introdurre valutazioni di convenienza di qualsiasi genere che mettano in crisi l'automatismo fra quella conoscenza e l'iniziativa incriminatrice [ **v. in proposito C. Cost. 15/02/1991, sent. n. 88** ].

L'art. 50 c.p.p. sancisce il principio della titolarità in via esclusiva dell'esercizio dell'azione penale. Esso va coordinato con l'art. 405 c.p.p. che faculta il P.M. ad instaurare il processo esercitando il potere di dare inizio all'azione provocando la serie giuridicamente ordinata e necessitata di atti , che ha come epilogo irrinunciabile la decisione giurisdizionale e ne determina l'oggetto in termini non più modificabili, ferma restando, tuttavia, la possibilità che nel corso del processo sopravvengano altri atti di inizio dell'azione penale (contestazione di un fatto nuovo o di un reato connesso ai sensi degli artt. 423, 517 – co. 1° - e 518 c.p.p.), con la conseguente introduzione di un nuovo oggetto che va ad aggiungersi a quello originario.

Strettamente collegata a tale potere (e prodromica ad esso), è l'attività di investigazione mediante la quale vengono raccolti elementi di conoscenza intorno ad una notizia di reato, idonei a definire il fatto nella sua essenzialità, a individuare la persona nei cui confronti sia da addebitare e a verificare la fondatezza della "notitia criminis".

Quando le indagini preliminari mettono capo a risultati che facciano risolvere positivamente tali quesiti, ne discende, in forza del conseguente dovere posto in capo al P.M. l'esercizio dell'azione penale.

L'azione penale, infine, è connotata, oltre che dal carattere dell'obbligatorietà, anche da quelli dell'ufficialità e della irretrattabilità.

L'art. 50 - co. 2° - elenca i casi in cui si può derogare al principio dell'ufficialità e cioè la perseguibilità del reato a querela, richiesta, istanza o autorizzazione a procedere.

Il principio della irretrattabilità implica che, una volta esercitata, l'azione penale deve progredire senza soste sino alla conclusione del processo senza che lo stesso regredisca ad una fase anteriore, fatti salvi i casi tassativi di sospensione o interruzione del processo [ v. artt. 3, 41 - co. 2° - , 47 - co. 1° e 2° -, 71, 344 - co. 3° -, 479 c.p.p.; art. 28 D.P.R. n. 448/1988; art. 23 L.11/03/1953 n.87 e art. 45 D.P.R. n. 380/2001 ].

Trattasi di casi non suscettibili, per il loro carattere di eccezionalità, di estensione analogica.

Per quanto possa interessare, è possibile affermare che i reati ipotizzati sono di pericolo, di natura permanente o, al massimo, istantanea ad effetti permanenti, riguardando, nella specie, impianti industriali a ciclo continuo.

Il Decreto-Legge impugnato, oltre ad annullare l'efficacia del provvedimento cautelare adottato dal G.I.P. per evitare l'aggravamento e la commissione di altri reati, ha anche legittimato, mediante la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato, la sicura commissione, per quanto sopra detto in ordine alle caratteristiche degli impianti, di ulteriori fatti integranti i medesimi reati per cui è procedimento.

Tali fatti, per detto periodo, non potranno essere perseguiti, né potranno essere addebitati ai loro autori, in violazione del principio innanzi richiamato.

Né potrà il P.M., nel formulare le imputazioni, andare oltre, con riferimento alla data del commesso reato, a quella coincidente con l'entrata in vigore del Decreto-Legge in esame.

Peraltro, non può non evidenziarsi come le norme contenute nel D.L. n. 207 del 03.12.2012, ponendosi in contrasto con il principio di separazione dei poteri, rendendo impossibile per l'Ordinamento l'applicazione delle misure preventive previste quando, secondo l'insindacabile giudizio di merito degli organi giurisdizionali, si accerti che vi è forte pericolo di lesione di beni alla cui



protezione gli strumenti cautelari sono appositamente previsti, violano il dovere dell'Ordinamento di reprimere e prevenire i reati, dovere che pare ricavabile dal combinato disposto degli artt. 25, 27 e 112 della Costituzione.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte adita dichiari che non spetta, nel caso di specie, al Governo della Repubblica autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva per periodo di tempo predeterminato né che tale disposizione trova applicazione anche quando l'A.G. abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare del provvedimento nella parte in cui è previsto che tali provvedimenti non impediscono, nel corso del predetto periodo, l'esercizio dell'attività d'impresa.

Al Signor Presidente della Corte Costituzionale

rivolgiamo rispettosa istanza di trattazione quanto più possibile sollecita del presente ricorso in considerazione della estrema rilevanza degli interessi protetti dalle norme penali su indicate che, di per sé, costituiscono ragioni di estrema urgenza.

Si depositano in allegato:

- 1) Decreto- Legge n. 207 del 03/12/2012;
- 2) copia del decreto di sequestro preventivo del G.I.P. del 25.07.2012;
- 3) Copia dell'Ordinanza del Tribunale del Riesame del 07-20/08/2012;
- 4) copia del decreto di sequestro preventivo del G.I.P. del 22/11/2012.
- 5) Copia del Parere tecnico " *in merito alle Procedure Tecnico-Amministrative adottate dall'Autorità competente per il rilascio del Provvedimento di Riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale emanato con Decreto n. DVA/DEC/2012-547 del 26.10.2012 ed all'attuazione del Decreto-Legge n. 207 del 03.12.2012* " - depositato in data 18.12.2012 dai custodi-amministratori nominati dal G.I.P.

Taranto, 21.12.2012

**IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA**  
**dott. Francesco SEBASTIO**

**IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA AGGIUNTO**  
**dott. Pietro ARGENTINO**

**IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA**  
**dott. Mariano E. BUCCOLIERO – Sost.**



**IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA**  
**dott. Remo EPIFANI – Sost.**

**IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA**  
**dott.ssa Giovanna CANNARILE – Sost.**