



Senato della Repubblica
9ª Commissione
(Industria, commercio, turismo, agricoltura e
produzione agroalimentare)

Atto Senato n. 455
D-l 2/2023 - Impianti di interesse
strategico nazionale

Roma, 31 gennaio 2023

Premessa

Il sistema industriale italiano manifatturiero si basa, da sempre, sulla capacità delle nostre industrie private di trasformare materie prime con design, qualità, prestazioni funzionali avanzate tali da aver permesso, ad un Paese privo di materie prime, di essere una delle più avanzate e sviluppate potenze industriali del pianeta. Il cosiddetto “Made in Italy” rappresenta il patrimonio più importante del nostro sistema industriale. Accanto al dinamismo ed al valore aggiunto delle industrie di trasformazione, spesso piccole e medie industrie per dimensione, da sempre il nostro Paese (ancora dai tempi dell’I.R.I) ha puntato a creare campioni nazionali con grandi investimenti, prima pubblici e poi oggetto di privatizzazioni (non sempre dagli esiti sperati) , nei settori della chimica di base e della siderurgia, pilastri industriali senza i quali non si sarebbe potuto innescare il circolo virtuoso di uno sviluppo capillare di piccole e medie industrie di trasformazione. Negli anni ‘60 e ‘70 eccellenze mondiali per innovazione di prodotto e capacità produttiva.

La siderurgia per il sistema Italia

L’industria meccanica è il fiore all’occhiello del sistema industriale italiano. Abbiamo distretti, in tutto il Paese, specializzati nella lavorazione meccanica, nella costruzione di prodotti in metallo; abbiamo investito negli ultimi anni in automazione e in digitalizzazione dei processi, raggiungendo livelli molto alti di produttività, qualità e quindi capacità di penetrazione dei mercati mondiali.

I dati dell’export nazionale dimostrano in modo inequivocabile gli esiti di questo processo.

La nostra industria nei settori della meccanica di precisione, dell’automotive, dell’elettrodomestico, delle costruzioni navali ed aereospaziali, dell’impiantistica oil e gas, degli impianti industriali per la chimica, l’alimentare, l’automazione sono in costante crescita nei più importanti mercati del mondo.

Queste aziende consumano milioni di tonnellate di acciaio, sia prodotti piani sia prodotti lunghi e **necessitano di produttori all’altezza per capacità e volumi** oltre che per la richiesta di innovazione di prodotti affinché anche gli acciai e le leghe siano al passo con lo sviluppo della produttività richiesta dalla citata industria di trasformazione. La capacità

produttiva è importante ma occorrono anche investimenti in ricerca e sviluppo di acciai sempre più prestanti per utilizzi sempre più sofisticati ed innovativi: la concorrenza delle produzioni a basso costo, in paesi nei quali peraltro non sono presenti vincoli stringenti alle emissioni in atmosfera, si vince anche con acciai innovativi e di qualità sempre maggiore. L'industria di produzione siderurgica deve peraltro essere difesa da pratiche sleali, senza però ridurre in modo distortivo il funzionamento del mercato che necessita di libere importazioni.

Il sistema europeo CABM (*Carbon Border Adjust Measure*) potrà in questo senso aiutare, se correttamente implementato, i produttori dei settori *Hard to Abate* -tra cui naturalmente la siderurgia- a difendere le loro produzioni ed il costo degli investimenti della carbonizzazione dei processi produttivi.

Le filiere funzionano in tutto il Paese se il tessuto industriale **riesce ad avere indipendenza nelle fonti di approvvigionamento** ed una reciproca interazione tra domanda ed offerta di prodotto: le acciaierie senza l'industria di trasformazione non potrebbero avere sviluppo e allo stesso modo non potremmo avere una efficiente industria di trasformazione senza produttori nazionali in grado di soddisfare la domanda in crescita. Questo chiede la filiera della trasformazione.

Tutto questo non deve però trasformarsi in costi di prodotto siderurgico che riducano la competitività delle produzioni delle industrie di trasformazione che sono esposte alla concorrenza globale, con libera circolazione delle merci prodotte probabilmente in paesi "low cost" dove l'acciaio viene prodotto senza i limiti ed i vincoli richiesti ai produttori europei.

In questo fertile contesto riteniamo grave la vicenda del più importante sito siderurgico europeo per la produzione di laminati piani in acciaio al carbonio (ILVA) che ha visto progressivamente ridurre i volumi prodotti a discapito di concorrenti stranieri e di fronte ad una domanda nazionale così forte.

Noi rappresentiamo l'industria di trasformazione e non possiamo non manifestare il disappunto per le vicende che hanno indebolito così fortemente le filiere.

Il decreto legge 2/2023

Esprimiamo quindi fin d'ora soddisfazione per il provvedimento del Governo che ha autorizzato Invitalia ad effettuare ulteriori interventi di rafforzamento patrimoniale, sino all'importo complessivamente non superiore a 1 miliardo di euro per il 2022, oltre al finanziamento in conto soci fino 705 milioni di euro.

Permettendo inoltre che gli interventi siano autorizzati anche in costanza di provvedimenti di sequestro o confisca degli impianti dello stabilimento siderurgico ed autorizzandola a sottoscrivere aumenti di capitale sociale e a erogare finanziamenti in conto soci secondo logiche, criteri e condizioni di mercato, da convertire in aumento di capitale sociale.

La situazione di carenza di liquidità della azienda, la sospensione dei contratti di appalto con 145 aziende dell'indotto, sono in grave contrasto con la situazione di cui ha potuto godere la produzione siderurgica nel post covid con la ripresa fortissima della domanda e delle quotazioni di acciaio.

Il decreto deve considerare che Acciaierie d'Italia ha accumulato una situazione debitoria nei confronti delle imprese esterne pari a circa 40 milioni di euro che, in linea di principio, dovrebbe trovare garanzia nel capitale sociale della Società. Ogni provvedimento di ricapitalizzazione, come quello di cui trattasi, ha quindi un nesso con i crediti delle imprese esterne, che si assume non abbiano vincoli di non cedibilità.

Si propone quindi che Invitalia acquisti la titolarità di detti crediti e utilizzi prioritariamente gli stessi come cespiti di finanziamento in conto soci, intervenendo in forma di surroga del debitore insolvente.

Questo strumento dovrebbe avere carattere statutario, in modo da garantire che, nelle more del superamento della crisi finanziaria della Società, la stessa non contagi in maniera irreversibile il tessuto industriale del territorio.

I sintomi di questo contagio sono ormai evidenti, l'ultimo dei quali è la nascita del Comitato Indotto AdI e Grandi Industrie costituito da 52 imprese.

Incidentalmente, nel prendere atto di quanto introdotto dal successivo art. 2 del decreto, giova ricordare che il 15 luglio 2022, dopo una proroga

di quasi due anni, è entrato in vigore il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (Dlgs 12 gennaio 2019, n. 14, noto in sigla come CCIII), nel testo modificato dal cosiddetto decreto correttivo (Dlgs 83/2022, pubblicato il 1° luglio) che ha recepito la direttiva europea *Insolvency*.

In un mondo negli ultimi due anni in forte ripresa abbiamo avuto un produttore nazionale in calo di produzioni. Non possiamo non vedere come i risultati finanziari ed economici di tutti i produttori siderurgici (compresa Arcelor Mittal che ha de-consolidato Taranto) siano in controtendenza con gli accadimenti del sito tarantino e interrogarci quindi sulla necessità urgente di un cambio immediato di marcia e di governance. Non incidere da parte del socio pubblico in alcun modo sulle strategie sta portando ad un indebolimento di tutto il sistema industriale italiano che vive di trasformazione siderurgica.

Il primario interesse di Confapi è il mantenimento dei livelli di produzione e la salvaguardia dell'indotto.

Ambiente, salute e sviluppo

Il sito di Taranto è sito di interesse strategico nazionale, da ormai 10 anni, (D.L. 207/2012) ed il piano ambientale e le vicende societarie sono state sempre legate a doppio filo nell' adempimento del piano ambientale affinché le produzioni, lo sviluppo economico e la tutela della salute fossero adeguatamente bilanciate secondo principi su cui la stessa Corte Costituzionale si è espressa in questi anni.

Lo ha fatto nel 2013 e nel 2018.

Nel 2013 proprio sulla vicenda della legittimità costituzionale del D.L. 207/2012 ne stabilì il rispetto dei principi costituzionali consentendo la prosecuzione dell'attività in stabilimenti di interesse strategico nazionale, ma a condizione che vengano tenute in adeguata considerazione, e tra loro bilanciate, sia le esigenze di tutela dell'ambiente, della salute e dell'incolumità dei lavoratori con le esigenze della iniziativa economica e della continuità occupazionale.

Nel 2018 colpì il decreto legge 83/2015 che autorizzava la prosecuzione dell'attività produttiva in presenza della semplice predisposizione del piano ambientale finendo per sbilanciare verso la prosecuzione della produzione l'interesse alla tutela della salute e dell'ambiente.

La CEDU (Corte europea dei diritti Umani) nel 2019 ha condannato l'Italia e sono in procinto di essere eseguite le sentenze dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa peraltro riconoscendo nel rapporto del giugno 2022 i progressi compiuti nel 2021 nell'attuazione del piano ambientale adottato dal governo nel 2014, ha invitato le stesse a garantire il rapido completamento delle opere rimanenti.

Il decreto è apprezzabile nella parte in cui all'art. 5 in relazione alle misure interdittive previste dal D.lgs. 231/2001 che permettono in taluni casi l'esclusione delle misure stesse per enti che "svolgano pubblico servizio o pubblica necessità" consentono al Giudice di nominare un commissario giudiziale, estendendo anche questo metodo ai siti di interesse strategico nazionale.

Permettere quindi una migliore operatività e libertà di azione è importante per la continuità aziendale.

Il decreto tenta di rispondere in queste parti all'esigenza di bilanciare, secondo i principi fissati dalla Corte Costituzionale, i beni giuridici del diritto alla salute e della salubrità ambientale con l'interesse pubblico all'approvvigionamento di beni e servizi ritenuti essenziali per il sistema economico nazionale e alla tutela della coesione sociale, alla luce del fatto che l'ordinamento, tuttavia, allo stato attuale, non conosce istituti finalizzati a garantire quel bilanciamento, tanto che in alcune situazioni di emergenza si è dovuto fare ricorso a provvedimenti emergenziali di natura straordinaria, che, proprio per questa ragione, hanno prodotto frizioni tra i soggetti preposti alla tutela dei diversi interessi, e in ogni caso, risultati provvisori e insoddisfacenti.

A nostro parere, tale obiettivo è raggiunto solo parzialmente nel testo corrente del DDL, come dimostra il fatto che nel periodo intercorso dal varo del DL 5 gennaio 2023, n. 2 ad oggi il contenuto degli artt. 5, 6, 7, 8 è stato recepito da gran parte della pubblica opinione e dei soggetti a vario titolo interessati, come una riproposizione *tout court* del cosiddetto "scudo penale" e la vulgata corrente è che si sia confermata l'impunità per chi danneggia l'ambiente e la salute dei cittadini.

In altri termini, il senso della contemperazione equilibrata fra interessi non è stato colto, le suddette frizioni tra i soggetti preposti alla tutela dei diversi interessi non sono state risolte ed è ben prevedibile che la

conversione in legge del decreto, nell'attuale formulazione, aprirà la stura a numerosi ricorsi amministrativi e sovranazionali, col risultato di ritornare nell'*impasse* dalla quale ci si proponeva di uscire.

Poiché è pacifico che tale non sia la volontà del Governo proposta per la conversione al Legislatore, la nostra organizzazione imprenditoriale, tesaurizzando la presenza sul territorio e la sensibilità intrinseca per le legittime preoccupazioni per la salute e la coesione sociale, propone di emendare il provvedimento inserendo un Capo di articoli prescrittivi volti a svolgere le verifiche di ottemperanza rispetto al DPCM 29 settembre 2017, il cosiddetto Piano Ambientale, secondo la Valutazione Integrata di Impatto Ambientale e Sanitario (VIAS) nell'ambito della procedura di AIA".

Questo strumento di fatto è già utilizzabile nelle procedure di autorizzazione integrata ambientale (AIA), ma il suo utilizzo dipende dalla facoltà del proponente della richiesta. Da qui l'esigenza di introdurre una prescrizione per il proponente di allegare alla domanda di VIAS.

Il procedimento è attualmente codificato dall'ISPRA nelle "Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale" - ISPRA 133/2016.

La VIAS è uno strumento di sostenibilità ambientale volto ad integrare le componenti salute e ambiente, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, più volte ribaditi nelle dichiarazioni sottoscritte dai Ministri dell'ambiente e della salute di 53 Paesi della regione europea dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

Nel nostro ordinamento il procedimento che più si avvicina alla procedura VIAS è la valutazione di impatto sanitario (VIS) introdotta dal D.lgs. 104/2017 per i procedimenti di valutazione d'impatto ambientale (VIA) prevista per i progetti (disciplinati dall'articolo 26 del decreto legislativo n. 152 del 2006) riguardanti le centrali termiche e gli altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, come disciplinato dall'articolo 9 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

Il vantaggio derivante dall'introduzione di tale strumento consiste nel fatto che la VIAS non valuta esclusivamente i limiti delle emissioni inquinanti cui le aziende dovranno attenersi, ma indica in maniera predittiva, tramite modelli scientifici, quale sarà l'impatto delle emissioni

nel contesto ambientale in cui l'impresa opera o desidera operare, tenendo peraltro conto dell'impatto ambientale e sanitario delle autorizzazioni già rilasciate nel medesimo contesto di riferimento, **facendo così operativamente sintesi fra i diritti meritevoli di tutela.**

Proposta n. 1 Ordine del giorno

La Commissione, in sede di esame del decreto legge 2/2023 "Impianti di interesse strategico nazionale"

premessi che:

il testo in esame tenta di rispondere all'esigenza di bilanciare, secondo i principi fissati dalla Corte Costituzionale, i beni giuridici del diritto alla salute e della salubrità ambientale con l'interesse pubblico all'approvvigionamento di beni e servizi ritenuti essenziali per il sistema economico nazionale e alla tutela della coesione sociale, alla luce del fatto che l'ordinamento allo stato non conosce istituti finalizzati a garantire quel bilanciamento, tanto che in alcune situazioni di emergenza si è dovuto fare ricorso a provvedimenti emergenziali di natura straordinaria e che, proprio per questa ragione, hanno prodotto frizioni tra i soggetti preposti alla tutela dei diversi interessi, e in ogni caso, risultati provvisori e insoddisfacenti;

tale obiettivo è raggiunto solo parzialmente nel testo corrente del disegno di legge, come dimostra il fatto che nel periodo intercorso dal varo del DL 5 gennaio 2023, n. 2 ad oggi il contenuto degli artt. 5, 6, 7, 8 è stato recepito da gran parte della pubblica opinione e dei soggetti a vario titolo interessati, come una riproposizione tout court del cosiddetto "scudo penale" e la vulgata corrente è che si sia confermata l'impunità per chi danneggia l'ambiente e la salute dei cittadini;

il senso della contemperazione equilibrata fra interessi non è stato colto, le suddette frizioni tra i soggetti preposti alla tutela dei diversi interessi non sono state risolte ed è ben prevedibile che la conversione in legge del decreto tal quale aprirà la stura a numerosi ricorsi amministrativi e sovranazionali. col risultato di ritornare nell'impasse dalla quale ci si proponeva di uscire;

considerato che:

la VIIAS è uno strumento di sostenibilità ambientale volto ad integrare le componenti salute e ambiente, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, più volte ribaditi nelle dichiarazioni sottoscritte dai Ministri dell'ambiente e della salute di 53 Paesi della regione europea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS);

questo strumento di fatto è già utilizzabile nelle procedure di autorizzazione integrata ambientale (AIA), ma il suo utilizzo dipende dalla facoltà del proponente della richiesta. Da qui l'esigenza di introdurre una prescrizione per il proponente di allegare alla domanda di VIIAS;

il procedimento è attualmente codificato dall'ISPRA nelle "Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale" – ISPRA 133/2016;

al fine di tutelare la presenza sul territorio e la sensibilità intrinseca per le legittime preoccupazioni per la salute e la coesione sociale;

impegna il Governo:

a valutare l'opportunità di richiedere, nell'ambito delle acciaierie di cui al testo in esame e per quanto di competenza, l'effettuazione delle opportune verifiche di ottemperanza delle normative di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 settembre 2017, secondo la procedura di Valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS).

Proposta n. 2 Ordine del giorno

La Commissione, in sede di esame del decreto legge 2/2023 "Impianti di interesse strategico nazionale"

premesso che:

il disegno di legge assume come oggetto di tutela primaria la patrimonializzazione della Società Acciaieria d'Italia, consegnando nelle mani di Invitalia uno strumento di finanziamento in conto soci da convertire in capitale sociale su richiesta della medesima; si ignora che Acciaierie d'Italia abbia accumulato una situazione debitoria nei confronti delle imprese esterne pari a circa 40 milioni di euro che, in linea di principio, dovrebbe trovare garanzia nel capitale sociale della Società. Ogni provvedimento di ricapitalizzazione, come quello di cui trattasi, ha quindi un nesso con i crediti delle imprese esterne, che si assume non abbiano vincoli di non cedibilità;

essendo necessaria l'introduzione di uno strumento di carattere statutario, tale da garantire che, nelle more del superamento della crisi finanziaria della Società, la stessa non contagi in maniera irreversibile il tessuto industriale del territorio;

incidentalmente, nel prendere atto di quanto introdotto dall'art. 2 del decreto, giova ricordare che il 15 luglio 2022, dopo una proroga di quasi due anni, è entrato in vigore il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, noto in sigla come CCIII), nel testo modificato dal cosiddetto decreto correttivo (D.lgs. 83/2022, pubblicato il 1° luglio) che ha recepito la direttiva europea *Insolvency*;

impegna il Governo:

a valutare l'opportunità di stimolare l'acquisizione della titolarità dei crediti vantati dalle aziende esterne nei confronti di Acciaierie d'Italia da parte di Invitalia SpA, società in-house del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, in modo da utilizzare prioritariamente gli stessi come risorsa di finanziamento in conto soci, intervenendo in forma di surroga del debitore insolvente, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.