

N. R.G. 10166/2021 V.G.



**TRIBUNALE di MILANO
SEZIONE XV CIVILE
SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA**

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

Angelo Mambriani
Maria Antonietta Ricci
Alima Zana

Presidente Relatore
Giudice
Giudice

decidendo nel procedimento per inibitoria ex art. 840 sexiesdecies c.p.c. iscritto al n. R.G. V.G **10166/2021** promosso da:

CINZIA ZANINELLI, MASSIMO CASTELLANA, SIMONA PELUSO, AURELIO REBUZZI, MAGNOTTA SALVATORE, EMILIA ALBANO, GIUSEPPE D'ALOIA, ANTONELLA CORONESE, SERENA BATTISTA, GIUSEPPE ROBERTO, ANDREA SIMON, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Ascanio Amenduni e Maurizio Rizzo Striano ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Dario Iacono, in Milano, via Caradosso n. 15 come da procura in atti (PEC in atti)

RICORRENTI

CONTRO

ILVA S.P.A. in A.S. rappresentata e difesa dagli Avv.ti Giuseppe Lombardi, Marco Annoni, Raffaele Angelo Cassano, Manuela Soligo e Tassinari Vittone David ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Milano, Via Michele Barozzi n. 1 come da procura in atti (PEC in atti)

ACCIAIERIE D'ITALIA HOLDING S.P.A. e ACCIAIERIE D'ITALIA S.P.A. rappresentate e difese dagli Avv.ti Luisa Torchia, Stefano Grassi, Claudio Tatozzi e Riccardo Perini ed elettivamente domiciliate presso lo studio dell'Avv. Claudio Tatozzi in Milano, Via degli Omenoni n. 2 come da procura in atti (PEC in atti)

ha emesso la seguente

ORDINANZA

I. Oggetto della causa.

- II. Il quadro normativo nazionale di riferimento.**
 - II.1 Norme generali in materia ambientale: il D.Lgs. n. 152 del 2006.*
 - II.2 Norme speciali relative allo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto.*
- III. Quesito n. 1.**
 - III.1 La normativa nazionale applicabile.*
 - III.2 La normativa europea applicabile.*
 - III.3 Il dubbio in ordine all'interpretazione della normativa europea applicabile.*
- IV. Quesito n. 2.**
 - IV.1 Fatti rilevanti e normativa nazionale applicabile.*
 - IV.2 La normativa europea applicabile.*
 - IV.3 Il dubbio in ordine all'interpretazione della normativa europea applicabile.*
- V. Quesito n. 3.**
 - V.1 La normativa nazionale applicabile.*
 - V.2 La normativa europea applicabile.*
 - V.3 Il dubbio in ordine all'interpretazione della normativa europea applicabile.*
- VI. Rilevanza dei quesiti a fini decisorii.**

I. Oggetto della causa.

I ricorrenti agiscono ex art. 840 sexiesdecies c.p.c. per la protezione, in via di inibitoria collettiva, di diritti omogenei dei residenti in Taranto e comuni limitrofi, in tesi gravemente lesi dall'attività produttiva dell'acciaieria la cui proprietà è di ILVA S.p.A. in a.s. (di seguito: ILVA) e gestita da Acciaierie d'Italia S.p.A. controllata da Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.

In particolare essi chiedono la tutela: (i) del diritto alla salute; (ii) del diritto alla serenità e tranquillità nello svolgimento della loro vita; (iii) del diritto al clima.

I ricorrenti sostengono che tali diritti sono lesi anche attualmente ed in via permanente a causa di comportamenti dolosi tuttora in atto che provocano un inaccettabile inquinamento causato dalle emissioni provenienti dagli impianti dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto (di seguito: lo Stabilimento) le quali espongono i cittadini residenti ad eventi di morte e malattie aggiuntive, non ulteriormente tollerabili.

I ricorrenti – nonostante alcuni di essi abbiano dedotto di essere o essere stati affetti da patologie oncologiche o malattie e che lo sono o lo sono stati loro famigliari - precisano di non agire per l'accertamento del nesso causale tra tali specifiche patologie e le emissioni inquinanti dello Stabilimento né per il risarcimento del danno – azione che si riservano di proporre in seguito -, ma perché sia eliminata l'attuale “ingiusta esposizione al rischio” del primario e fondamentale bene della salute, oltre che degli altri diritti indicati in ricorso.

I ricorrenti fanno derivare la loro legittimazione ad agire dall'essere “tutti residenti a Taranto”, elemento questo da considerare in relazione a quanto affermato dalla sentenza CEDU del 24 gennaio 2019 (Causa Cordella c. Italia) ⁽¹⁾ (di seguito: sentenza CEDU Cordella).

¹⁾ “101. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'elemento cruciale che permette di determinare se, nelle circostanze di una causa, il danno ambientale abbia comportato violazione di uno dei diritti garantiti dal paragrafo 1 dell'articolo 8 è l'esistenza di un effetto nefasto sulla sfera privata o familiare di una persona, e non semplicemente il degrado generale dell'ambiente (Fadeieva c. Russia, n. 55723/00, § 88, CEDU 2005-IV).

102. Nella presente causa, la Corte rileva che i ricorrenti denunciano il danno derivante dalle emissioni nocive dello stabilimento Ilva di Taranto. I comuni interessati da queste emissioni sono stati individuati con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 novembre 1990: si tratta delle città di Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte, che sono stati classificati «ad alto rischio ambientale». Inoltre, i comuni di

I ricorrenti inoltre agiscono in giudizio per fare valere diritti omogenei, comuni a circa 300.000 residenti in Taranto e comuni limitrofi, territorio qualificato come SIN (sito di interesse nazionale) per la necessità della sua bonifica a causa del grave inquinamento delle matrici ambientali: acque, aria e suolo.

A sostegno di tali allegazioni i ricorrenti citano, tra l'altro:

(i) le valutazioni di danno sanitario (di seguito anche "VDS") redatte negli anni 2017, 2018, 2021, le quali tutte riscontrano una relazione causale tra l'alterato stato di salute dei residenti nell'area di Taranto e le emissioni di ILVA, specie con riferimento a PM10 ed SO2 di origine industriale.

(ii) il *"Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment"* del Human Rights Council dell'Assemblea Generale dell' ONU del 12 gennaio 2022 in cui Taranto è inserita tra le "zone di sacrificio" ⁽²⁾.

A seguito di una dettagliata disamina delle fonti normative primarie e secondarie (tra cui, in particolare, AIA del 2012, Piani Ambientali del 2014 e del 2017) che regolano in modo speciale l'attività dello Stabilimento nonché considerando in frode alla legge i contratti di affitto d'azienda stipulati tra le società resistenti negli anni 2017 e 2020 (di seguito anche: i "Contratti di Affitto"), anche a fronte di comportamenti delle resistenti ritenuti inadempienti (sebbene non si tratti di comportamenti "nuovi" o "diversi" da quelli riscontrati dalle autorità

Taranto e Statte sono stati inclusi nel SIN con decreto del Ministero dell'Ambiente del 10 gennaio 2000 (paragrafo 34 supra).

103. Poiché l'area direttamente interessata dagli effetti nocivi dell'Ilva è stata quindi definita da misure interne, la Corte constata che diciannove ricorrenti risiedono in comuni diversi da Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte e che questi ricorrenti non hanno presentato prove tali da rimettere in discussione l'estensione di tale area.

104. Per quanto riguarda gli altri ricorrenti, la Corte rammenta che l'inquinamento in un determinato settore diventa potenzialmente pericoloso per la salute e il benessere di coloro che vi sono esposti. In ogni caso, si tratta di una presunzione che può non verificarsi in un caso determinato.

105. Rimane comunque il fatto che, nel caso di specie, dagli elementi di prova di cui dispone la Corte emerge che l'inquinamento ha inevitabilmente reso le persone che vi erano sottoposte più vulnerabili a varie malattie.

106. I numerosi rapporti e studi scientifici a disposizione della Corte (si veda in particolare il rapporto SENTIERI, paragrafi 20 e seguenti supra) attestano in effetti l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività produttiva della società Ilva di Taranto e la situazione sanitaria compromessa, in particolare nei comuni sopra menzionati. Per lo studio più recente in questa materia, la Corte fa riferimento anche al rapporto dell'ARPA del 2017, che ribadisce il nesso di causalità sopra menzionato e attesta la permanenza di uno stato di criticità sanitaria nella zona «ad alto rischio ambientale» e nel SIN di Taranto, dove il tasso di mortalità e di ricovero ospedaliero per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale (paragrafo 29 supra).

107. L'inquinamento ha avuto senza dubbio conseguenze nefaste sul benessere dei ricorrenti interessati (si veda, a contrario, Kyrtatos, sopra citata, § 53, e, mutatis mutandis, Fadeieva, sopra citata, §§ 87 88 e Di Sarno, sopra citata, § 81):

²⁾ Le "zone di sacrificio" sono definite "extremely contaminated areas where vulnerable and marginalized groups bear a disproportionate burden of the health, human rights and environmental consequences of exposure to pollution and hazardous substances"; "Today, a sacrifice zone can be understood to be a place where residents suffer devastating physical and mental health consequences and human rights violations as a result of living in pollution hotspots and heavily contaminated areas". Su Taranto, inserita tra le "zone di sacrificio", si dice: "45. The Ilva steel plant in Taranto, Italy, has compromised people's health and violated human rights for decades by discharging vast volumes of toxic air pollution. 68 Nearby residents suffer from elevated levels of respiratory illnesses, heart disease, cancer, debilitating neurological ailments and premature mortality. Clean-up and remediation activities that were supposed to commence in 2012 have been delayed to 2023, with the Government introducing special legislative decrees allowing the plant to continue operating. In 2019, the European Court of Human Rights concluded that environmental pollution was continuing, endangering the health of the applicants and, more generally, that of the entire population living in the areas at risk".

competenti), i ricorrenti hanno illustrato la ritenuta assoluta inadeguatezza di tali fonti normative a tutelare il diritto alla salute, siccome esposto al rischio sopra indicato, il diritto alla tranquillità ed il diritto al clima riconducibile in capo a loro medesimi ed ai residenti di Taranto e dei comuni limitrofi.

I ricorrenti hanno altresì denunciato l'illegittima e dannosa proroga del termine di 36 mesi previsto dall' art. 3 comma 2 d.l. n. 207 del 2012, convertito con modificazioni dalla l.n. 231 del 2012 per l'attuazione dell'AIA 2012 – cioè il 31 dicembre 2015 -, ad opera di varie norme e da ultimo dell'art. 6 comma 10 bis lett a) d.l. n. 244 del 2016, convertito, con modificazioni sdalla l.n. 19 del 2017, in quanto termine lesivo, in danno della salute pubblica, del bilanciamento tra diritto alla salute, diritto all'esercizio dell'attività economica e diritto all'occupazione sancito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 85 del 2013.

In forza di tali deduzioni essi hanno individuato, quale strumento giuridico necessario rispetto alla tutela dei diritti fatti valere, l'inibitoria, variamente graduata, dell'attività produttiva svolta nello Stabilimento.

In particolare essi hanno evocato in giudizio ILVA, Acciaierie d'Italia Holding S.p.a. (di seguito anche "ADIH) e Acciaierie d'Italia S.p.a. (di seguito anche "ADI") chiedendo:

"1) Ordinare ad Ilva S.p.A, in a.s., nonché ad Acciaierie d'Italia Holding S.p.A e alla sua controllata Acciaierie d'Italia S.p.A., la chiusura dell'area a caldo degli Impianti ILVA di Taranto, ovvero la cessazione delle relative attività, assegnando un termine massimo di 60 giorni, idoneo allo svolgimento dei lavori in sicurezza;

2) In via subordinata, ordinare alle suddette società la chiusura delle cokerie, ovvero la cessazione delle relative attività, entro lo stesso termine;

3) In via ulteriormente gradata, ordinare ai resistenti di fermare l'attività produttiva dell'area a caldo fino alla completa attuazione delle prescrizioni AIA recepite dal piano ambientale di cui al DPCM 2017, e di ogni altra che successivamente dovesse essere prescritta;

4) In ogni caso, ordinare ai resistenti di predisporre immediatamente un piano industriale che preveda l'abbattimento di non meno del 50% delle emissioni di gas ad affetto serra rispetto alle emissioni conseguenti ad una produzione di sei milioni di tonnellate annue di acciaio entro il 2026, ovvero ordinare che le parti resistenti adottino le misure idonee ad eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate. Ritenere assorbita la domanda in caso di accoglimento di una delle domande sub 1 e 2;

5) Condannare i resistenti a dare diffusione dei provvedimenti invocati ed emessi nelle modalità e con l'utilizzo dei mezzi di comunicazione, da stabilirsi nel provvedimento medesimo;

6) Ai sensi dell'art. 614 bis, richiamato dal comma dell'art. 840 s.decies si chiede la condanna dei resistenti, in via solidale, a pagare a ciascuno dei ricorrenti la somma di denaro che si riterrà di giustizia quale misura di coercizione indiretta in caso di ritardo nell'esecuzione delle misure inibitorie accordate".

* Si sono costituite in giudizio parti resistenti ILVA, Acciaierie d'Italia S.p.A. e Acciaierie d'Italia Holding S.p.A. (di seguito anche, rispettivamente "ADI" e "ADIH") contestando in fatto ed in diritto ogni avversaria deduzione e domanda e chiedendo il rigetto del ricorso.

* L'udienza di discussione del ricorso, preceduta dal deposito autorizzato di memorie di replica, si è svolta regolarmente il 17 marzo 2022.

* Con ordinanza interinale e non definitiva del procedimento, contestualmente emessa, il Tribunale ha sospeso il procedimento in considerazione del rinvio alla Corte Europea di Giustizia (CGUE), con la presente separata ordinanza, delle questioni pregiudiziali meglio sotto illustrate.

II. Il quadro normativo nazionale di riferimento.

II.1 Norme generali in materia ambientale: il D.Lgs. n. 152 del 2006.

Il D.Lgs. n. 152 del 2006 (“Norme in materia ambientale”, anche denominato “Testo unico Ambiente” o “TUA”) costituisce la principale normativa italiana prevista in materia di disciplina delle attività industriali e manifatturiere – compresa l’attività siderurgica - in vista della protezione dell’ambiente e della salute umana dall’inquinamento proveniente dalle stesse.

La normativa costituisce recepimento della direttiva IPPC (Direttiva 2010/75/UE, che ha abrogato e sostituito la Direttiva 2008/1/CE; l.n. 96 del 6 agosto 2013; D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 46).

In particolare, tra le norme del TUA:

- l’ art. 4 comma 4 let. b) prevede che la valutazione ambientale dei progetti ha la finalità, tra l’altro, di proteggere la salute umana;
- l’art. 5 comma 1 let. b-bis prevede la Valutazione di impatto Sanitario (“VIS”) quale *“elaborato predisposto dal proponente sulla base delle linee guida predisposte dal Ministero della Salute [...] al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l’esercizio del progetto può procurare alla salute della popolazione”*;
- l’ art. 5 comma 1 let. c) definisce *“impatti ambientali”*, tra l’altro, gli *“effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana [...]”*;
- l’art. 5 comma 1 let. i-ter) definisce *“inquinamento”*, tra l’altro, la *“introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell’aria, nell’acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana [...]”*;
- l’ art. 19, relativo al procedimento di assoggettamento a Valutazione di Impatto Ambientale (di seguito “VIA”), prevede che le caratteristiche dei progetti debbano essere valutate tenendo conto, tra l’altro, del rischio per la salute umana (All. V let. g) anche ai fini della verifica d’ufficio di ulteriori impatti ambientali significativi oltre quelli rappresentati dal proponente, nonché delle osservazioni pervenute durante la procedura e di eventuali altre valutazioni effettuate in base alle normative vigenti;
- l’art. 22 relativo a *“Studio di impatto ambientale”* prevede che il proponente lo predisponga descrivendo, tra l’altro, i probabili effetti significativi del progetto sull’ambiente (comma 3 let. b) e le misure volte a evitare, prevenire, ridurre, compensare i probabili impatti ambientali negativi (let c) e progettando il monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall’esercizio del progetto (let. e);
- l’art. 23 comma 2 prevede che il proponente di determinati progetti deve presentare per ottenere il rilascio della VIA – a sua volta presupposto per ottenere l’Autorizzazione Integrata Ambientale (di seguito: “AIA”) - anche la VIS, cioè lo specifico strumento di valutazione dell’impatto delle attività autorizzabili sulla salute umana;
- l’art. 25, riguardante il provvedimento di VIA, al comma 4, prevede che esso contenga le misure volte a evitare, prevenire, ridurre, compensare i probabili impatti ambientali negativi (let b) e le misure per il monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall’esercizio del progetto (let. d);
- l’ art. 29 *quater*, in materia di procedura di rilascio dell’AIA, al comma 6, prevede vengano acquisite prescrizioni del Sindaco relative alla ubicazione degli impianti pericolosi per la salute ed alle misure per ridurre il loro impatto ambientale, nonché, comma 7, il suo potere di chiedere il riesame dell’ AIA per motivi di salute pubblica ⁽³⁾;

³⁾ L’ art. 29 *quater*, comma 7, TUA, prevede: “7. In presenza di circostanze intervenute successivamente al rilascio dell’autorizzazione di cui al presente titolo, il sindaco, qualora lo ritenga necessario nell’interesse della

- l'art. 29 *sexies*, relativo all'AIA, prevede, al comma 3, che essa comprende limiti alle emissioni di sostanze inquinanti, in particolare di quelle di cui all' All. X Parte II, facendo riferimento all'applicazione delle BAT (commi 4 bis e ss.). Ai commi 6 e ss. sono previsti i requisiti di controllo delle emissioni. I commi 9 e ss. prevedono forme di AIA condizionata.
- l'art. 29 *octies* prevede casi, condizioni e procedura di rinnovo e riesame dell'AIA;
- l'art. 29 *decies* prevede al comma 2 gli obblighi di controllo e trasmissione dati ad opera del gestore e al comma 3, richiamate le previsioni ed i programmi di controllo di cui all'art. 29 *sexies* comma 6, gli accertamenti ed i controlli da effettuarsi da parte di ISPRA aventi ad oggetto il rispetto delle condizioni di AIA, la regolarità dei controlli a carico del gestore e l'adempimento dei suoi obblighi di comunicazione.

II.2 Norme speciali relative allo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto.

Con specifico riferimento allo Stabilimento si è avuta una produzione normativa speciale che, sia per la materia disciplinata sia per il suo rapporto di specialità rispetto al TUA, si deve ritenere senz'altro sottoposta alla Direttiva 2010/75/UE.

La situazione che ha originato la normativa speciale ed il suo contenuto possono sinteticamente essere descritti come segue.

Nel mese di luglio dell'anno 2012, il G.i.p. del Tribunale di Taranto, su richiesta della competente Procura della Repubblica, disponeva il sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, degli impianti dell'area a caldo dello Stabilimento e dei parchi materia dell'ILVA, nominando tre custodi giudiziari.

Nell'ottobre 2012, veniva adottato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito "MATTM" e poi Ministero della Transizione Ecologica "MiTE") prot. n. 547 del 26 ottobre 2012 (AIA 2012), concernente il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 4 agosto 2011 in favore dell'ILVA s.p.a.

A seguito del sequestro penale la continuità della produzione veniva garantita in forza di specifiche norme derogatorie.

1. Il decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, all'articolo 1, comma 1, ha introdotto la nozione di "*stabilimento di interesse strategico nazionale*" prevedendo che, quando vi sia assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il MATTM può autorizzare, in sede di riesame dell'AIA, la prosecuzione dell'attività per 36 mesi, a condizione che le prescrizioni ivi contenute siano rispettate, anche quando l'autorità giudiziaria abbia sequestrato i beni dell'impresa e facendo salvo l'esercizio dell'attività d'impresa. L'articolo 3, oltre ad affermare, al comma 1, che "*l'impianto siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale a norma dell'articolo 1*", ha altresì precisato, al comma 2, che il decreto ministeriale n. 547 del 26 ottobre 2012 (AIA 2012) "*contiene le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto*" ed ha inoltre autorizzato, al comma 3, la società ILVA, nei limiti consentiti dal provvedimento AIA 2012 e per un periodo di trentasei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge (dunque sino al 3 dicembre 2015), "*alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti [...]*".

2. In considerazione del perdurare delle inadempienze e dei ritardi nell'attuazione delle prescrizioni di cui all'AIA del 2012 da parte del Gestore, il Governo è intervenuto nuovamente

salute pubblica, può, con proprio motivato provvedimento, corredato dalla relativa documentazione istruttoria e da puntuali proposte di modifica dell'autorizzazione, chiedere all'autorità competente di riesaminare l'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 29-octies".

con il **d. l. 4 giugno 2013, n. 61, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2013, n. 89**, prevedendo in linea generale, all'articolo 1, comma 1, il possibile commissariamento straordinario (da deliberare dal Consiglio dei Ministri) di qualunque impresa, avente determinate caratteristiche dimensionali, che gestisca almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, qualora *“l'attività produttiva abbia comportato e comporti oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa dell'inosservanza reiterata dell'autorizzazione integrata ambientale [...]”*; il successivo articolo 2, comma 1, del medesimo d.l. n. 61 del 2013 ha stabilito che i presupposti per il commissariamento straordinario (di cui all'articolo 1, comma 1, d.l. n. 61/2013) *“sussistono”* per la società ILVA s.p.a.

Inoltre il comma 5 dell'articolo 1 del medesimo d.l. n. 61 del 2013 ha previsto che, contestualmente alla nomina del commissario straordinario, deve essere predisposto da un comitato di tre esperti nominati dal MATTM, in conformità alle norme dell'Unione europea e internazionali nonché alle leggi nazionali e regionali, 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'a.i.a.”*, da presentare successivamente al predetto Ministro e la cui approvazione, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, *“equivale a modifica dell'a.i.a.”* ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 61 del 2013, ove è stato altresì prescritto il completamento degli interventi previsti dall'a.i.a. entro il termine di *“trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”*, ovvero entro il 3 agosto 2016 ⁽⁴⁾.

⁴⁾ Art. 1 commi 5-7 d.l. n. 61 del 2013 convertito, con modificazioni, dalla l.n. 89 del 2013:

“5. Contestualmente alla nomina del commissario straordinario, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti i Ministri della salute e dello sviluppo economico, nomina un comitato di tre esperti, scelti tra soggetti di comprovata esperienza e competenza in materia di tutela dell'ambiente e della salute e di ingegneria impiantistica, che, sentito il commissario straordinario, predispone e propone al Ministro, entro sessanta giorni dalla nomina, in conformità alle norme dell'Unione europea e internazionali nonché alle leggi nazionali e regionali, 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'a.i.a. Lo schema di piano è reso pubblico, anche attraverso la pubblicazione nei siti web dei Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, nonché attraverso link nei siti web della regione e degli enti locali interessati, a cura del commissario straordinario, che acquisisce le eventuali osservazioni, che possono essere proposte nei successivi trenta giorni e sono valutate dal comitato ai fini della definitiva proposta entro il termine di centoventi giorni dalla nomina del medesimo comitato.

6. Entro il termine di trenta giorni dal decreto di approvazione del piano di cui al comma 5, il commissario straordinario, comunicato il piano industriale al titolare dell'impresa, ovvero al socio di maggioranza, nonché al rappresentante legale all'atto del commissariamento o ad altro soggetto, appositamente designato dall'assemblea dei soci, e acquisite e valutate le eventuali osservazioni pervenute entro i successivi dieci giorni, predispone il piano industriale di conformazione delle attività produttive, che consente la continuazione dell'attività produttiva nel rispetto delle prescrizioni di tutela ambientale, sanitaria e di sicurezza di cui al comma 5.

7. Il piano di cui al comma 5 è approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la regione competente, quello di cui al comma 6 dal Ministro dello sviluppo economico, entro 15 giorni dalla loro presentazione. Il rappresentante dell'impresa di cui al comma 4 può proporre osservazioni al piano di cui al comma 5 entro dieci giorni dalla sua pubblicazione; le stesse sono valutate dal comitato ai sensi dell'ultimo periodo del comma 5. L'approvazione del piano di cui al comma 5 equivale a modifica dell'a.i.a., limitatamente alla modulazione dei tempi di attuazione delle relative prescrizioni, che consenta il completamento degli adempimenti previsti nell'a.i.a. non oltre trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. In attuazione dell'articolo 1-bis del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, i rapporti di valutazione del danno sanitario si conformano ai criteri metodologici stabiliti dal decreto interministeriale di cui al comma 2 del medesimo articolo 1-bis. Il rapporto di valutazione del danno sanitario non può unilateralmente modificare le prescrizioni dell'a.i.a. in corso di validità, ma legittima la regione competente a chiedere il riesame ai sensi dell'articolo 29-octies, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

3. Veniva pertanto adottato, sulla base delle norme di cui sopra e dei relativi atti di adempimento, **il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2014 recante “Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell’articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89”** (DPCM 2014) che:

- confermava i valori limite di emissione ed il limite alla produzione dell’AIA 2012;
- riscadenziava le tempistiche originariamente fissate per l’attuazione degli interventi di adeguamento ambientale della previgente AIA del 2011 e dell’AIA del 2012.

4. Il successivo **decreto legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 4 marzo 2015, n. 20**, modificando, all’articolo 1, la disciplina contenuta nell’art. 2 del decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, ha ampliato il novero delle grandi imprese in stato di insolvenza ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al detto decreto legge n. 347/2003, estendendo tale procedura anche alle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale. ILVA s.p.a., pertanto, è stata posta in amministrazione straordinaria con decreto del Ministro dello sviluppo economico (di seguito “MISE”) del 21 gennaio 2015, con conseguente cessazione del commissariamento straordinario di cui al decreto legge n. 61/2013.

Inoltre, ai sensi dell’art. 2, comma 5, del medesimo decreto legge n. 1 del 2015, il Piano delle misure e degli interventi di cui al DPCM del 14 marzo 2014 “*si intende attuato se entro il 31 luglio 2015 sia stato realizzato, almeno nella misura dell’80 per cento, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data*”, ribadendo altresì il termine ultimo per l’attuazione delle restanti prescrizioni alla data del 3 agosto 2016, successivamente prorogato al 30 settembre 2017.

5. Il Governo è infine intervenuto con due ulteriori decreti legge, disciplinanti la procedura di cessione dei complessi aziendali del gruppo ILVA s.p.a.:

- **il decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191 “Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA”, convertito con modificazioni dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13;**

- **il 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.**

In particolare la complessa procedura di gara prevista per il trasferimento dei complessi aziendali *de quibus* è disciplinata dal citato decreto legge n. 191/2015, contenente altresì disposizioni per il prosieguo dell’esercizio dell’attività nell’ambito della procedura di cessione.

Il successivo decreto legge n. 98 del 2016, da un lato, è intervenuto sul procedimento di gara anticipando la valutazione sulle proposte di modifica al Piano ambientale del 2014 (di cui al DPCM 2014) ad una fase antecedente l’aggiudicazione, dall’altro lato ha previsto l’adozione di un nuovo DPCM (con valore di a.i.a. e che tenga luogo della v.i.a.), su proposta del MATTM e del MISE, che contenga le modifiche al precedente Piano ambientale di cui al DPCM del 2014 ed ogni altro titolo autorizzativo necessario per l’esercizio dello stabilimento siderurgico, alla luce del nuovo Piano industriale presentato dall’aggiudicatario.

In particolare l’istruttoria sugli esiti della consultazione pubblica svolta in un termine di 30 giorni dalla pubblicazione sul sito del MATTM della domanda dell’aggiudicatario di modifica delle misure e attività di tutela ambientale e sanitaria è stata affidata a tre esperti in materia di ambiente e impianti siderurgici, con il compito di predisporre una relazione di sintesi delle osservazioni ricevute, con garanzia del rispetto dei valori limite di emissione stabiliti dalla normativa dell’Unione europea.

Le misure e attività di tutela ambientale e sanitaria adottate in modifica del DPCM 2014 sono poi adottate con apposito DPCM – che sarebbe divenuto il DPCM 2017 (v. *postea*) – che *“ha valore di autorizzazione integrata ambientale, tiene luogo ove necessario della valutazione di impatto ambientale e conclude tutti i procedimenti di autorizzazione integrata ambientale in corso presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”* ⁽⁵⁾.

6. Il decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19, all'art. 6, comma 10-*bis*, ha introdotto ulteriori modifiche al decreto legge n. 191/2015.

Tra l'altro, la gara è stata articolata attribuendo un massimo di 30 punti al piano industriale, un massimo di 15 punti al piano ambientale, un massimo di 5 punti alle risorse finanziarie reperite per il tramite di finanziamenti con intervento statale a beneficio di ILVA in amministrazione straordinaria, nonché un massimo di 50 punti al canone offerto/prezzo di acquisto. Dal ché ne deriva che al piano ambientale è stato attribuito un peso di 15/100 a fronte del peso di 85/100 riconosciuto a componenti economiche.

⁵⁾ I commi 8.1 e 8.2 dell'art. 1 del d.l. n. 191 del 2015 convertito con modificazioni dalla l.n. 13 del 2016 come introdotti dall'art. 1 comma 1 let. b) del d.l. n. 98 del 2016 convertito, con modificazioni, dalla l.n. 151 del 2016, prevedono:

“8.1. Dopo l'adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con il quale, su istanza dei commissari straordinari, e' individuato l'aggiudicatario a norma dell'articolo 4, comma 4-quater, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, quest'ultimo, in qualita' di individuato gestore, puo' presentare apposita domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del Piano delle misure e delle attivita' di tutela ambientale e sanitaria approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, o di altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio dell'impianto, sulla base dello schema di Piano accluso alla propria offerta vincolante definitiva. La domanda, completa dei relativi allegati, e' 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. Della disponibilita' della domanda sul sito web ai fini della consultazione da parte del pubblico e' dato tempestivo avviso mediante pubblicazione su due quotidiani a diffusione nazionale e almeno due quotidiani a diffusione regionale. *L'istruttoria sugli esiti della consultazione, e' svolta dal medesimo Comitato di esperti di cui al comma 8.2 nel termine di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda, predisponendo una relazione di sintesi delle osservazioni ricevute, nonche' garantendo il pieno rispetto dei valori limite di emissione stabiliti dalla normativa dell'Unione europea.* Le modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attivita' di tutela ambientale e sanitaria o di altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio dell'impianto 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, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2014, in quanto compatibili, e sono disposte, nei quindici giorni successivi alla conclusione dell'istruttoria, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico. *Il decreto, che ha valore di autorizzazione integrata ambientale, tiene luogo ove necessario della valutazione di impatto ambientale e conclude tutti i procedimenti di autorizzazione integrata ambientale in corso presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.*

8.2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro cinque giorni dalla istanza dei commissari straordinari di cui al comma 8, primo periodo, nomina *un comitato di esperti, composto da tre componenti scelti tra soggetti di comprovata esperienza in materia di tutela dell'ambiente e di impianti siderurgici.* Il comitato si avvale della struttura commissariale di Ilva, del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e puo' avvalersi delle altre amministrazioni interessate. A ciascun componente del comitato, oltre al rimborso delle spese di missione, e' corrisposto un compenso temporalmente parametrato al compenso annuale spettante ai componenti della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale maggiorato del venti per cento, con oneri a carico di Ilva s.p.a. in amministrazione straordinaria. I curricula dei componenti del comitato sono resi pubblici nel sito web del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonche' mediante link nei siti web della regione e degli enti locali interessati”.

L'art. 6 comma 10 bis lett a) ha poi definitivamente posticipato al 23 agosto 2023, disponendo “*per relationem*” il termine per la realizzazione di specifici interventi di risanamento ambientale a quello dell'AIA in corso di validità. Il termine in questione è stato poi reso esplicito dall'art. 2 comma 2 DPCM 2017.

7. A seguito del provvedimento di aggiudicazione, in base a quanto previsto dall'art. 1, comma 8.1. del decreto legge n. 191 del 2015, AMInvestco Italy, in qualità di aggiudicatario e di individuato gestore, ha presentato, in data 5 luglio 2017, apposita domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del Piano ambientale di cui al DPCM 2014, sulla base dello schema di Piano accluso alla propria offerta vincolante definitiva.

Le modifiche ed integrazioni al Piano ambientale di cui al DPCM del 14 marzo 2014 sono state infine disposte, su proposta del MATTM e del MISE, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2017 (di seguito: “**DPCM 2017**”) ⁽⁶⁾, sulla base delle disposizioni di cui al d.l. n. 191 del 2015, convertito con modificazioni dalla l.n. 13 del 2016 (specialmente art. 1 comma 8.1) e successivamente modificato dal d.l. n. 244 del 2016 convertito con modificazioni alla l.n. 19 del 2016, nonché, in quanto sottostanti al DPCM 2014 oggetto di modifica, dell'art. 1, commi 5, 6, 7 del d.l. n. 61 del 2013 convertito con modificazioni dalla l.n. 89 del 2013.

III. Quesito n. 1.

III.1 La normativa nazionale applicabile.

I fondamentali presupposti normativi del DPCM 2017 sono costituiti, per quel che qui rileva, dalle disposizioni dei commi 8.1 e 8.2 dell'art. 1 del d.l. n. 191 del 2015 convertito con modificazioni dalla l.n. 13 del 2016 come introdotti dall'art. 1 comma 1 let. b) del d.l. n. 98 del 2016 convertito, con modificazioni, dalla l.n. 151 del 2016.

Esse prevedono:

- un tipo di istruttoria che ha sostituito quella stabilita in via ordinaria per il rilascio dell'AIA e che è svolta – a differenza di quella che ha connotato il DPCM 2014 - senza la partecipazione del Ministero della Salute e di un esperto in materia sanitaria (cfr. art. 1 commi 5-7 d.l. n. 61 del 2013 convertito, con modificazioni, dalla l.n. 89 del 2013, Par. II.2.2), ma, nello stesso tempo,
- che il DPCM ha valore di AIA, tiene luogo della VIA e conclude tutti i procedimenti di AIA in corso.

Se ne deduce che il DPCM è stato adottato senza che gli esperti suddetti abbiano avuto l'obbligo di produrre documenti equivalenti alla VIA e, tantomeno, una VDS.

* Si deve precisare, in proposito ed in premessa, che la *ratio* che ha portato all'introduzione dello strumento della valutazione di danno sanitario risiede nella necessità di incorporare esplicitamente, nelle procedure autorizzative ambientali, aspetti di carattere sanitario, per garantire la tutela della salute delle popolazioni, a partire dalla considerazione che i limiti ambientali non sono formulati in funzione dell'evidenza degli impatti sanitari associati: pertanto, al fine di assicurare che i provvedimenti autorizzativi ambientali siano predisposti in modo da garantire la prevenzione degli effetti avversi sulla salute, è necessario adottare strumenti specifici di valutazione.

La valutazione degli impatti deve essere quindi implementata a scopi preventivi, per guidare la

⁶⁾ Il DPCM 2017 è rubricato “Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13”.

definizione di un quadro prescrittivo che, al netto delle incertezze presenti in qualunque metodo di valutazione, sia utile a non determinare un impatto sanitario aggiuntivo sulla popolazione esposta ai contaminanti emessi dallo stabilimento in valutazione, anche in assenza di superamenti di limiti ambientali. La metodologia impiegata deve quindi essere adottata in funzione della restituzione di indicatori quantitativi, misurabili e controllabili nel tempo.

In particolare la VDS è finalizzata proprio a distinguere, rispetto all'attività industriale oggetto di autorizzazione, rischi sanitari tollerabili ed intollerabili.

Orbene, con riferimento agli stabilimenti di interesse strategico nazionale, la VDS – che perciò si differenzia dalla VIS, prevista dall'art. 5 comma 1 let. b-bis TUA (v. Par. II.1) - è a sua volta prevista dall'art. 1 bis comma 1 d.l. n. 207 del 2012, convertito, con modificazioni dalla l.n. 231 del 2012, secondo cui, in tutte le aree interessate da stabilimenti di interesse strategico nazionale, le autorità sanitarie (ASL e ARPA) competenti per territorio *“redigono congiuntamente, con aggiornamento almeno annuale, un rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale”*. Al comma 2 di tale articolo è poi stabilito che i criteri metodologici utili alla redazione del rapporto VDS sono stabiliti con decreto interministeriale dei Ministeri Ambiente e Salute, nel caso di specie emesso il 24.4.2013 (l'All. A prevede i relativi criteri metodologici) ⁽⁷⁾. Si prevede altresì espressamente che la VDS non è idonea di per sé a modificare l'AIA ma è idonea, ove veicolata dalla Regione (come ente avente competenze anche in materia di salute pubblica), a chiedere il riesame del DPCM (art. 1 comma 7 d.l. n. 61 del 2013 conv. l.n. 89 del 2013; v. Par. II.2).

Il riesame può essere richiesto, in base alle norme generali del D.Lgs. n. 152 del 2006 anche dal Sindaco (art. 29 *quater*, comma 7, TUA; v. Par. II.1).

Inoltre è previsto che i risultati ottenuti dalle analisi dei dati acquisiti dalle autorità sanitarie si articolano in tre livelli valutativi progressivi a seconda delle criticità riscontrate e che solo il terzo di essi legittima la Regione a chiedere il riesame dell'AIA/DPCM.

* Nel caso di specie, **sono state acquisite agli atti le VDS** redatte nel dicembre 2017 – relativa agli anni 2014/2016 - e nel dicembre 2018 – relativa agli anni 2014/2017 – nonché il “Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario” redatto dalle competenti autorità sanitarie nell'anno 2021 – preceduto da un rapporto preliminare del 30.12.2019 – redatto in esecuzione del Decreto Direttoriale n. 188 del 27 maggio 2019 del MiTE (già MATTM), su cui meglio si dirà in prosieguo e che qui deve intendersi richiamato (v. Par. IV.1).

Le VDS del dicembre 2017 e del dicembre 2018, pur essendo espressamente qualificate “di primo livello”, restituiscono un quadro tutt'altro che tranquillizzante in ordine alla situazione sanitaria ed epidemiologica di Taranto e, in particolare, del quartiere Tamburi ⁽⁸⁾.

⁷⁾ L'art. 1 bis, commi 1 e 2, d.l. n. 207 del 2012, convertito, con modificazioni dalla l.n. 231 del 2012, prevede: “1. In tutte le aree interessate dagli stabilimenti di cui al comma 1 dell'articolo 1 e al comma 1 dell'articolo 3, l'azienda sanitaria locale e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente competenti per territorio redigono congiuntamente, con aggiornamento almeno annuale, un rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale. 2. Con decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabiliti i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di VDS”.

⁸⁾ Nel rapporto di valutazione del danno sanitario del dicembre 2017 (doc. n. 15) le considerazioni finali sono state le seguenti: “Si evidenzia, altresì, che persistono criticità nel profilo di salute della popolazione, anche con specifico riferimento alle patologie che, secondo lo studio SENTIERI, risultano associate con un grado di evidenza sufficiente alle esposizioni ambientali presenti nel SIN di Taranto..... Lo studio di coorte ha esaminato la associazione tra l'inquinamento prodotto dalle emissioni industriali di ILVA e la mortalità, i ricoveri ospedalieri e l'incidenza dei tumori. È stata riscontrata una forte relazione tra esposizione a PM10 ed SO2 di origine industriale e mortalità naturale e per cause specifiche, ricoveri ospedalieri ed incidenza di

* Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 4802/2021 (doc. 8 ADI), pur non ravvisando inadempimenti rilevanti rispetto alle misure previste dal DPCM 2017 e pur limitando la propria cognizione all'ordinanza contingibile ed urgente emessa dal Sindaco di Taranto oggetto di impugnazione ⁽⁹⁾, ha affermato *“In primo luogo, che nella città di Taranto vi sia una problematica di carattere sanitario e ambientale, correlata all'attività industriale (anche) dello stabilimento dell'ex Ilva di Taranto, è oramai un fatto che può reputarsi “pacifico”, a fini processuali. Tale dato, infatti, emerge inequivocabilmente dalla messe di decreti legge (emanati anche sotto la spinta di sviluppi investigativi di rilevanza penale, e al fine di assicurare la continuità aziendale pur in pendenza di tali vicende)”*.

III.2 La normativa europea applicabile.

La Direttiva 2010/75/UE del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (di seguito: la “Direttiva”) considera la salute umana come oggetto di elevato livello di tutela da garantire attraverso la disciplina con essa adottata. Lo si evince in modo chiaro dai considerando nn. (4), (18) e n. (34), oltre che dalla definizione di “inquinamento” di cui all'art. 3 n. 2).

Inoltre la Direttiva considera gli impianti di combustione (art. 3 n. 25) considerevolmente inquinanti e pericolosi per la salute umana e per l'ambiente, come si evince dai considerando n. (28) e n. (29).

Più in particolare:

- l'art. 11 – *“Principi generali degli obblighi fondamentali del gestore”* – prevede:
“Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'installazione sia gestita in modo conforme ai principi che seguono:
a) sono adottate tutte le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento;

alcune forme tumorali. L'alterato stato di salute dei residenti nell'area di Taranto esposti agli inquinanti ambientali non è spiegato da fattori di rischio personali, quali l'abitudine al fumo, l'alcol o l'attività fisica. Pertanto la relazione riscontrata tra esposizione alle emissioni di ILVA e specifici esiti sanitari, in particolare per il tumore del polmone, può essere considerata, anche alla luce della letteratura scientifica più aggiornata, di natura causale... In sintesi, l'indagine epidemiologica conferma i risultati degli studi precedenti rafforzandone le conclusioni, estende l'ambito di osservazione a diversi esiti sanitari, e considera diversi aspetti metodologici. La lettura di questi risultati, anche alla luce della letteratura più recente sugli effetti nocivi dell'inquinamento ambientale di origine industriale, depone a favore dell'esistenza di una relazione di causa-effetto tra emissioni industriali e danno sanitario nell'area di Taranto. La latenza temporale tra esposizione ed esito sanitario appare breve ad indicare la possibilità di un guadagno sanitario a seguito di interventi di prevenzione ambientale. Tali risultati indicano la necessità di proseguire la sorveglianza epidemiologica della popolazione residente, garantendo contestualmente l'attuazione di tutte le misure preventive atte a tutelare la salute della popolazione residente in questo territorio, compresa l'adozione delle migliori tecniche disponibili per il contenimento delle emissioni industriali. Va peraltro rimarcato, nuovamente, che l'attuale quadro ambientale di riferimento, che è alla base della metodologia del citato Decreto Interministeriale 24 aprile 2013, riflette il quadro emissivo attuale, fortemente condizionato dalla transitoria chiusura di buona parte delle cokerie, che rappresentano la sorgente più rilevante di inquinanti cancerogeni nell'area di Taranto”.

⁹⁾ 27 febbraio 2020, il Sindaco del Comune di Taranto ha emanato l'ordinanza n. 15, avente ad oggetto *“rischio sanitario derivante dalla produzione dello stabilimento siderurgico ex Ilva – Arcelor Mittal di Taranto – emissioni in atmosfera dovute ad anomalie impiantistiche – Ordinanza di eliminazione del rischio e, in via conseguente, di sospensione delle attività”*. L'ordinanza è stata emessa a seguito di emissioni di fumi ascritte al funzionamento del camino “E-312” nell'agosto 2019 ed a fenomeni emissivi “odorigeni” verificatisi nel febbraio 2020. Nella sentenza citata si legge: *“Non si giudica del complessivo impatto ambientale e sanitario determinato dalla presenza sul territorio dello stabilimento siderurgico tarantino ...”* e *“Il punto di riferimento del presente giudizio è dunque costituito dal provvedimento impugnato, senza che la cognizione possa estendersi a vicende che esulano dalle motivazioni e dal dispositivo dell'ordinanza o dai relativi atti endoprocedimentali.”*

b) sono applicate le migliori tecniche disponibili;
c) non si verificano fenomeni di inquinamento significativi;
[...]”

- l’articolo 12 – *“Domande di autorizzazione”* – prevede:
“1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché una domanda di autorizzazione contenga la descrizione:
[...]
f) del tipo e dell’entità delle prevedibili emissioni dell’installazione in ogni comparto ambientale nonché un’identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull’ambiente;
g) della tecnologia prevista e delle altre tecniche per prevenire le emissioni dall’installazione oppure, qualora ciò non fosse possibile, per ridurle;
[...]
j) delle misure previste per controllare le emissioni nell’ambiente;
[...]”.
- l’art. 23 della Direttiva prevede che la periodicità dei controlli delle installazioni – in particolare delle visite in loco –, di durata comunque non superiore all’anno, sia stabilita in base ad una *“valutazione sistematica dei rischi ambientali”*. A sua volta la valutazione sistematica dei rischi ambientali *“è basata almeno sui criteri seguenti:*
- *gli impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull’ambiente tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell’ambiente locale e del rischio di incidenti;*
- *il livello di osservanza delle condizioni dell’autorizzazione;*
[...]”.

Occorre in premessa richiamare altresì il principio di precauzione come stabilito dall’art. 191 TFUE secondo cui:

“1. La politica dell’Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente; - protezione della salute umana ...
2. La politica dell’Unione in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell’Unione [...].

Nello stesso senso dispone l’art. 174 Trattato UE, secondo cui:

“1. La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:
- *salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente,*
- *protezione della salute umana,*
- *utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali,*
- *promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale.*
2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”.
[...]”.

Va altresì ricordato che:

- la Corte di Giustizia UE con sentenza 31 marzo 2011 (causa C-50/10) ha dichiarato l'Italia inadempiente alla Direttiva 2008/1/CE avendo rilevato che aveva omesso di adottare le misure necessarie che avrebbero permesso alle autorità competenti di controllare che gli impianti industriali esistenti funzionassero conformemente al sistema di autorizzazioni previsto da quella direttiva.
- Nell'ambito della procedura di infrazione n. 2177/2013 avviata nei confronti dell'Italia il 16 ottobre 2014, la Commissione europea ha emesso un parere motivato in cui chiedeva alle autorità italiane di porre rimedio ai gravi problemi di inquinamento riscontrati nel sito Ilva di Taranto. Essa osservò che l'Italia si era sottratta agli obblighi di garantire che l'acciaieria fosse conforme ai requisiti della direttiva IPPC. La Commissione europea osservò che l'elevato livello di emissioni derivanti dal processo di produzione dell'acciaio non era diminuito e che dal sito si sprigionavano dense nubi di particolato e di polveri industriali, con conseguenze gravi per l'ambiente e la salute della popolazione locale. Inoltre rilevò che prove di laboratorio evidenziavano un forte inquinamento dell'aria, del suolo, delle acque di superficie e delle falde acquifere sia sul sito dell'Ilva sia nelle zone adiacenti della città di Taranto. La Commissione non ha poi ritenuto di investire la CGUE della procedura d'infrazione ma la procedura non risulta archiviata (doc. 65 ADI/ADIH).
- La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha emesso il 24 gennaio 2019 la sentenza in causa Cordella e altri c. Italia ("CEDU Cordella") con cui è stata dichiarata la violazione, da parte dell'Italia, degli artt. 8 e 13 della Convenzione, affermando, tra l'altro:

"159. Gli Stati hanno anzitutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività, in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne.

[...]

Ora, nella presente causa, i ricorrenti denunciano l'assenza di misure dello Stato volte a proteggere la loro salute e l'ambiente.

168. Le misure raccomandate a partire dal 2012 nell'ambito dell'AIA allo scopo di migliorare l'impatto ambientale dello stabilimento non sono state alla fine realizzate; tale lacuna, del resto, è stata all'origine di una procedura di infrazione dinanzi ai giudici dell'Unione europea. Peraltro, la realizzazione del piano ambientale approvato nel 2014 e stata prorogata al mese di agosto 2023 (paragrafo 69 supra). La procedura che permette di raggiungere gli obiettivi di risanamento perseguiti si rivela dunque di un'estrema lentezza (Fadeieva, sopra citata, §§ 126-127).

169. Nel frattempo, il governo è intervenuto più volte con misure urgenti (i decreti legge «salva-Ilva» – paragrafi 47 e seguenti supra) allo scopo di garantire la continuazione dell'attività di produzione dell'acciaieria, e questo nonostante la constatazione da parte delle autorità giudiziarie competenti, fondata su perizie chimiche ed epidemiologiche, dell'esistenza di gravi rischi per la salute e per l'ambiente (paragrafo 76 supra, e, per quanto riguarda il rigetto della questione di costituzionalità, paragrafo 51 supra). Per di più, è stata riconosciuta l'immunità amministrativa e penale alle persone incaricate di garantire il rispetto delle prescrizioni in materia ambientale, ossia l'amministratore straordinario e il futuro acquirente della società (paragrafi 59 e 68 supra).

170. A questo si aggiunge una situazione di incertezza derivante, da una parte, dal dissesto finanziario della società (paragrafo 60 supra) e, dall'altra, dalla possibilità, accordata al futuro acquirente, di prorogare l'attuazione del risanamento dello stabilimento (paragrafo 67 supra).

171. Il fatto è che la gestione da parte delle autorità nazionali delle questioni ambientali riguardanti l'attività di produzione della società Ilva di Taranto è tuttora in una fase di stallo.

172. La Corte non può che prendere atto del protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che mette in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio, la quale rimane, allo stato attuale, priva di informazioni sull'attuazione del risanamento del territorio interessato, in particolare per quanto riguarda i ritardi nell'esecuzione dei relativi lavori.

173. Considerato quanto sopra esposto, la Corte constata che le autorità nazionali hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata.

174. Perciò, il giusto equilibrio da assicurare tra, da una parte, l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme, non è stato rispettato. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione nel caso di specie”.

III.3 Il dubbio in ordine all'interpretazione della normativa europea applicabile.

Tanto premesso, si osserva che, nella legislazione speciale relativa all'ILVA ed in particolare dall'art. 1 bis commi 1 e 2 d.l. n. 207 del 2012, convertito, con modificazioni dalla l.n. 231 del 2012; art. 1 comma 7 d.l. n. 61 del 2013 conv. l.n. 89 del 2013; art. 29 *quater*, comma 7, TUA; dall'art. 1 commi 8.1 e 8.2 d.l. n. 98 del 2016 convertito, con modificazioni, dalla l.n. 151 del 2016, non è previsto che:

- la VDS costituisca presupposto per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale come sostituita dal DPCM 2017;
- la VDS venga redatta su impulso dell'autorità competente per il rilascio o il riesame dell'autorizzazione, cioè il MiTE (già MATTM), o comunque all'interno del procedimento di rilascio o riesame dell'AIA/DPCM;
- quando la VDS dia risultati in termini di inaccettabilità del rischio sanitario per una popolazione significativa interessata dalle emissioni inquinanti, l'AIA (DPCM) debba essere rivista entro tempi brevi e certi.

In sostanza, le norme suindicate prevedono un controllo VDS successivo e solo eventualmente collegato con il riesame dell'AIA/DPCM.

Tale quadro normativo nazionale pare contrastare con i considerando e con gli articoli della Direttiva sopra menzionati, letti alla luce del principio di precauzione, poiché – dove si consideri che essi prevedono che siano adottate “*tutte le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento*”, che siano “*applicate le migliori tecniche disponibili*” affinché “*non si verifichino fenomeni di inquinamento significativi*”; che siano indentificati “*tipo e [dell'] entità delle prevedibili emissioni dell'installazione in ogni comparto ambientale*” e soprattutto gli “*effetti significativi delle emissioni sull'ambiente*” oltre alla “*tecnologia prevista e delle altre tecniche per prevenire le emissioni dall'installazione oppure, qualora ciò non fosse possibile, per ridurle*” e le “*misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente*” e la “*valutazione sistematica dei rischi ambientali*” sulla base degli “*impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull'ambiente tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti*” nonché del “*livello di osservanza delle condizioni dell'autorizzazione*” -, allora ben li si potrebbe interpretare nel senso che la VDS deve costituire atto interno al procedimento di rilascio e riesame dell'AIA/DPCM, ed anzi un suo necessario presupposto, ed in particolare oggetto di necessaria, effettiva e tempestiva considerazione da parte dell'autorità competente al rilascio e riesame dell'AIA.

* Formulazione del quesito.

In forza delle superiori considerazioni, il dubbio in ordine all'interpretazione della Direttiva consiste in questo:

se la Direttiva 2010/75/UE del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), ed in particolare i considerando nn. (4), (18), (34), (28) e (29) e gli artt. 3 n. 2, 11, 12 e 23, ed il principio di precauzione e protezione della salute umana di cui agli artt. 191 TFUE e 174 Trattato UE possono essere interpretati nel senso che, in applicazione di una legge nazionale di uno Stato membro, è concessa a tale Stato membro la possibilità di prevedere che la Valutazione di Danno Sanitario (VDS) costituisca atto estraneo alla procedura di rilascio e riesame dell' AIA – nel caso di specie DPCM 2017 - e la sua redazione possa essere priva di automatici effetti in termini di tempestiva ed effettiva considerazione da parte dell'autorità competente nell'ambito di un procedimento di riesame dell'AIA/DPCM specialmente quando dia risultati in termini di inaccettabilità del rischio sanitario per una popolazione significativa interessata dalle emissioni inquinanti; od invece se la Direttiva debba essere interpretata nel senso che: (i) il rischio tollerabile per la salute umana può essere apprezzato mediante analisi scientifica di natura epidemiologica; (ii) la VDS deve costituire atto interno al procedimento di rilascio e riesame dell'AIA/DPCM, ed anzi un suo necessario presupposto, ed in particolare oggetto di necessaria, effettiva e tempestiva considerazione da parte dell'autorità competente al rilascio e riesame dell'AIA.

IV. Quesito n. 2.

IV.1 Fatti rilevanti e normativa nazionale applicabile.

Con istanza del 21 maggio 2019 il Sindaco di Taranto ha chiesto di avviare la procedura di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al DPCM 2017 motivando in sostanza la propria richiesta con gli esiti dell'ultimo “Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario (VDS) stabilimento ILVA di Taranto ai sensi del Decreto Interministeriale 24 aprile 2013” – dicembre 2018, e del Rapporto di “Valutazione del Danno Sanitario ai sensi della L.R. 21/2012 per lo stabilimento siderurgico ex ILVA S.p.A. di Taranto – Scenari emissivi pre-AIA (anno 2010) e post-AIA (anno 2016)”, elaborati dalle competenti autorità sanitarie e che hanno evidenziato un rischio residuo non accettabile per la popolazione anche a valle del completamento degli interventi previsti dal decreto di riesame dell'AIA del 2012, dal DPCM 2014 ed infine dal DPCM 2017.

A seguito di tale istanza il MATTM (oggi MiTE), considerata necessaria l'effettuazione di verifiche degli effetti sanitari sia sulla base dello scenario emissivo riferito alla produzione di 6 milioni tonnellate/anno di acciaio attualmente autorizzata che di quello previsto al completamento degli interventi elencati nel DPCM 2017, con Decreto Dirigenziale n. 188 del 27 maggio 2019 ha disposto il riesame ai sensi dell'art. 29-*quater*, comma 7, TUA dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al DPCM 2017 al fine di introdurre eventuali condizioni aggiuntive motivate da ragioni sanitarie.

L'istruttoria svolta dalle competenti autorità sanitarie è compendiata nel “Rapporto di valutazione del Danno Sanitario” redatto dalle competenti autorità sanitarie quanto alla “Prima Fase” nel dicembre 2019 e quanto al “Rapporto complessivo” nell'anno 2021, da cui emerge quanto segue.

- Il Gestore ha riferito che le metodologie di calcolo impiegate per definire lo scenario emissivo correlato ad un assetto produttivo di 6 milioni di tonnellate di acciaio all'anno si rifanno a quanto richiesto nell'AIA in essere, con particolare riferimento al Piano di monitoraggio e controllo ad essa associato. Tali dati di base sono stati trasmessi agli Enti competenti nell'ambito dei rapporti annuali AIA.

- Dette informazioni sono state integrate dal Gestore, su specifica richiesta dell'autorità sanitaria competente, con le specifiche informazioni tecniche (coordinate dei vertici dei poligoni delle aree impiantistiche interessate dalle emissioni diffuse, le altezze massime delle strutture, i flussi emissivi suddivisi per sorgente) risultate utili per la caratterizzazione delle emissioni diffuse da fornire in *input* al modello.
- Questa fase di valutazione integrativa è risultata necessaria affinché il quadro emissivo proposto dal Gestore fosse predisposto considerando almeno tutti gli inquinanti trattati nel rapporto definitivo di VDS, redatto nel 2018 per l'area di Taranto.
- In particolare, ***è stato richiesto di integrare il quadro emissivo considerando i seguenti inquinanti:*** - rame e mercurio (Cu, Hg) da fonti diffuse (protocollo integrativo di stima ad hoc) e convogliate (inquinanti già monitorati); - naftalene, da fonti diffuse dello stabilimento (protocollo integrativo di stima *ad hoc*); - frazioni di particolato PM10 e PM2.5 da fonti diffuse (protocollo integrativo di stima *ad hoc*) e convogliate (già monitorato il PM10, mentre il PM2.5 è stato stimato a partire dal PM10): **si tratta del c.d. “Set Integrativo”** delle sostanze inquinanti e potenzialmente dannose per la salute umana.
- A seguito dell'applicazione dei criteri, metodi e modelli scientificamente fondati rilevanti in materia, l'autorità sanitaria competente ha verificato, per quanto qui maggiormente rileva, che:
 - Il quadro epidemiologico descritto attraverso le stime di mortalità, ospedalizzazione e incidenza dei tumori indica la permanenza di forti criticità sanitarie ⁽¹⁰⁾.
 - Il quadro tossicologico associato alle emissioni in atmosfera relative allo Stabilimento, per gli inquinanti valutati (Benzene, Naftalene, Benzo(a)pirene, Arsenico, Cadmio, Cromo VI, Nichel, Piombo, Diossine, PCB), mostra un valore di rischio compreso nel *range* di accettabilità 1×10^{-6} - 1×10^{-4} , per il quale l'US-EPA indica l'esigenza di valutare in modo discrezionale interventi di contenimento delle emissioni.
 - Dalle valutazioni di impatto sanitario associate all'esposizione alle polveri fini (PM2,5 e PM10), effettuate con l'approccio epidemiologico, è emerso il superamento, nel quartiere Tamburi di Taranto, della soglia di accettabilità del rischio oltre la quale risulta necessario adottare interventi per la riduzione dell'esposizione. Pertanto, attraverso specifiche analisi è stato individuato il valore di esposizione media della popolazione alle polveri al di sotto del quale è possibile associare un rischio sanitario cumulativo inferiore alla soglia di accettabilità. Più precisamente, per il PM2,5, il rischio diverrebbe accettabile con una riduzione del 48% della concentrazione media di PWE (Population Weighted Exposure) e per il PM10 con una riduzione del 64% della concentrazione media di PWE.
- Il procedimento di riesame dell'AIA aperto con Decreto Direttoriale n. 188 del 27 maggio

¹⁰⁾ Nei documenti indicati si legge: “Si registrano nel SIN eccessi rispetto al dato regionale di mortalità per alcune patologie oncologiche (tutti i tumori, tumore della pleura, tumore del polmone; tumore del fegato nelle donne; tumore dello stomaco, del pancreas, laringe e del sistema emolinfopoietico negli uomini), per le patologie cardiovascolari e per le patologie respiratorie. In riferimento ai dati di ospedalizzazione, i ricoveri risultano in eccesso rispetto alla regione per tutte le cause, per tutti i tumori maligni, per i tumori del fegato, pancreas, polmoni, pleura e tiroide, e per i grandi gruppi di patologia, eccetto che per le malattie del SNC e per le malattie dell'apparato respiratorio tra le donne. Osservando gli andamenti temporali dei tassi di mortalità, nel sesso maschile risultano in lieve incremento e in eccesso rispetto al dato regionale i tassi per tutte le cause e per tutti i tumori; per le malattie respiratorie si registra una diminuzione nell'ultimo periodo considerato; nel sesso femminile le cause esaminate risultano in lieve decremento nel tempo, eccetto che per le malattie respiratorie nell'ultimo periodo osservato, con i tassi del SIN sempre superiori a quelli regionali”.

2019 cit., nell'ambito del quale è stato prodotto il Rapporto VDS 2019 – 2021 (v. *supra*), come è pacifico tra le parti, non è stato ancora concluso, ad oltre tre anni dalla sua apertura, con riferimento alle sostanze di cui al Set Integrativo, ed in particolare alle emissioni riguardanti polveri PM10 e PM2,5 specie con riferimento al quartiere Tamburi di Taranto (cfr. doc. 35 res. ADI AIDH).

Nella vicenda risultano applicate e rilevanti l'art. 1 bis commi 1 e 2 d.l. n. 207 del 2012, convertito, con modificazioni dalla l.n. 231 del 2012 in materia di VDS; art. 1 comma 7 d.l. n. 61 del 2013 conv. l.n. 89 del 2013 in materia, tra l'altro, di rapporto tra VDS e riesame AIA; l'art. 1, commi 5-7, d.l. n. 61 del 2013 convertito, con modificazioni, dalla l.n. 89 del 2013, quale presupposto normativo del DPCM 2014; l'art. 1, commi 8.1 e 8.2, d.l. n. 98 del 2016 convertito, con modificazioni, dalla l.n. 151 del 2016, quale presupposto normativo del DPCM 2017.

IV.2 La normativa europea applicabile.

La Direttiva prevede – oltre ai considerando nn. (4), (18) e (34) relativi alla tutela del diritto alla salute, alla definizione di “inquinamento” di cui all'art. 3 n. 2), alla particolare considerazione degli impianti di combustione di cui ai considerando nn. (28) e (29) ed all' art. 3 n. 25), ai principi generali degli obblighi fondamentali del gestore di cui all'art. 11, ed alla disciplina delle domande di autorizzazione, più sopra citati e qui da intendersi richiamati -, il considerando n. (11) in materia di fissazione dei limiti di emissione ed il considerando n. (21) in materia di riesame ed aggiornamento delle condizioni di autorizzazione per tenere conto dei progressi delle migliori tecniche disponibili o di altri cambiamenti di un'installazione.

Inoltre:

- l' art. 14 – “Condizioni di autorizzazione” – prevede:
 - “1. Gli Stati membri si accertano che l'autorizzazione includa tutte le misure necessarie per soddisfare le relative condizioni di cui agli articoli 11 e 18.*
 - Tali misure includono almeno:*
 - a) valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti elencate nell'allegato II e per le altre sostanze inquinanti che possono essere emesse dall'installazione interessata in quantità significativa, in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro;*
 - b) disposizioni adeguate che garantiscono la protezione del suolo e delle acque sotterranee e le disposizioni per il controllo e la gestione dei rifiuti prodotti dall'installazione;*
 - c) opportuni requisiti di controllo delle emissioni, che specificano:*
 - i) la metodologia di misurazione, la frequenza, nonché la procedura di valutazione; e*
 - ii) quando si applica l'articolo 15, paragrafo 3, lettera b), che i risultati del controllo delle emissioni sono disponibili per gli stessi periodi e alle stesse condizioni di riferimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili.*
 - [...]*
 - h) condizioni per valutare la conformità con i valori limite di emissione o un riferimento alle prescrizioni applicabili indicate altrove.*
 - 2. Ai fini del paragrafo 1, lettera a), i valori limite di emissione possono essere integrati o sostituiti con altri parametri o misure tecniche equivalenti che garantiscano un livello equivalente di protezione ambientale.*
- L'art. 15 – “Valori limite delle emissioni, parametri e misure tecniche equivalenti” -, al comma 3, prevede:
 - “3. L'autorità competente fissa valori limite di emissione che garantiscano che, in*

condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili indicati nelle decisioni sulle conclusioni sulle BAT di cui all'articolo 13, paragrafo 5, attraverso una delle due opzioni seguenti:

- a) fissando valori limite di emissione che non superano i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili. Detti valori limite di emissione sono espressi per lo stesso periodo di tempo o per periodi più brevi e per le stesse condizioni di riferimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili; o*
- b) fissando valori limite di emissione diversi da quelli di cui alla lettera a) in termini di valori, periodi di tempo e condizioni di riferimento.*

Quando si applica la lettera b), l'autorità competente valuta almeno annualmente i risultati del controllo delle emissioni al fine di garantire che le emissioni in condizioni di esercizio normali non hanno superato i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili”.

- *l'art. 18 – “Norme di qualità ambientale” – prevede:
“Qualora una norma di qualità ambientale richieda condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, l'autorizzazione contiene misure supplementari, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme di qualità ambientale”.*
- *l'art. 21 – “Riesame e aggiornamento delle condizioni di autorizzazione da parte dell'autorità competente” - ai commi 2 e 5, prevede:
“2. Su richiesta dell'autorità competente, il gestore presenta tutte le informazioni necessarie ai fini del riesame delle condizioni di autorizzazione, ivi compresi in particolare i risultati del controllo delle emissioni e altri dati, che consentano un confronto tra il funzionamento dell'installazione e le migliori tecniche disponibili descritti nelle conclusioni sulle BAT applicabili e i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili.
In occasione del riesame delle condizioni di autorizzazione, l'autorità competente utilizza tutte le informazioni provenienti dai controlli o dalle ispezioni
[...]
5. Le condizioni di autorizzazione sono riesaminate e, ove necessario, aggiornate almeno nei seguenti casi:
a) l'inquinamento provocato dall'installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione esistenti nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite;
b) la sicurezza di esercizio richiede l'impiego di altre tecniche;
c) ove sia necessario rispettare una norma di qualità ambientale nuova o riveduta conformemente all'articolo 18”.*

IV.3 Il dubbio in ordine all'interpretazione della normativa europea applicabile.

Tanto premesso, si osserva che, a legislazione speciale relativa all'ILVA ed in particolare l'art. 1 bis commi 1 e 2 d.l. n. 207 del 2012, convertito, con modificazioni dalla l.n. 231 del 2012, l'art. 1 comma 7 d.l. n. 61 del 2013 conv. l.n. 89 del 2013, l'art. 1, commi 5-7, d.l. n. 61 del 2013 convertito, con modificazioni, dalla l.n. 89 del 2013, l'art. 1, commi 8.1 e 8.2, d.l. n. 98 del 2016 convertito, con modificazioni, dalla l.n. 151 del 2016, hanno consentito il rilascio e il riesame dell'AIA senza considerare le sostanze inquinanti di cui al “Set integrativo” ed il loro nocivi effetti sulla popolazione di Taranto, specie del quartiere Tamburi.

Tale quadro normativo nazionale pare contrastare con i considerando e con gli articoli della Direttiva sopra menzionati, letti alla luce del principio di precauzione, poiché – dove si consideri che essi prevedono che le condizioni di autorizzazione includano “*valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti*”, “*opportuni requisiti di controllo delle emissioni*”, “*condizioni per valutare la conformità con i valori limite di emissione*”; che siano fissati “*valori limite di emissione che non superano i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili*”; che “*qualora una norma di qualità ambientale richieda condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, l’autorizzazione contiene misure supplementari*”; che le condizioni di autorizzazione sono riesaminate e aggiornate quando “*l’inquinamento provocato dall’installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione esistenti nell’autorizzazione o l’inserimento in quest’ultima di nuovi valori limite*” -, allora ben li si potrebbe interpretare nel senso che le norme nazionali applicabili devono prevedere che l’autorizzazione integrata ambientale (qui AIA 2012, DPCM 2014, DPCM 2017) deve considerare sempre tutte le sostanze oggetto di emissioni che siano scientificamente note come nocive, comprese le frazioni di PM10 e PM2,5 comunque originate dall’impianto oggetto di valutazione.

* Formulazione del quesito.

In forza delle superiori considerazioni, il dubbio in ordine all’interpretazione della Direttiva consiste in questo:

se la Direttiva 2010/75/UE del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento), ed in particolare i considerando nn. (4), (11), (18), (21), (34), (28) e (29) e gli artt. 3 n. 2, 11, 14, 15, 18 e 21, possono essere interpretati nel senso che, in applicazione di una legge nazionale di uno Stato membro, tale Stato membro deve prevedere che l’autorizzazione integrata ambientale (qui AIA 2012, DPCM 2014, DPCM 2017) deve considerare sempre tutte le sostanze oggetto di emissioni che siano scientificamente note come nocive, comprese le frazioni di PM10 e PM2,5 comunque originate dall’impianto oggetto di valutazione; ovvero se la Direttiva possa essere interpretata nel senso che l’autorizzazione integrata ambientale (il provvedimento amministrativo autorizzativo) deve includere soltanto sostanze inquinanti previste a priori in ragione della natura e tipologia dell’attività industriale svolta.

V. Quesito n. 3.

V.1 La normativa nazionale applicabile

La legislazione speciale relativa allo Stabilimento è caratterizzata da una serie di proroghe e dilazioni, talora ma non sempre collegate ad effettivi riesami e aggiornamenti di condizioni di esercizio dell’attività, che necessitano, dopo avere richiamato il quadro normativo generale sopra descritto (cfr. Par. I.2), di una specifica indicazione ed illustrazione.

- Con il d.l. n. 207 del 2012 convertito con modificazioni dalla l.n. 231 del 2012, all’art. 3, comma, 3 si stabiliva che “*a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto (n.d.e., 03.12.2012), **per un periodo di trentasei mesi**, la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell’impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell’attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l’applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto*”. Con tali norme lo Stabilimento era stato autorizzato *ex lege*, in costanza di sequestro penale, a continuare la produzione per un periodo di soli trentasei mesi - dunque sino al **3 dicembre 2015** -

rispettando le prescrizioni della nuova AIA, tra cui quelle riguardanti la messa a norma degli impianti nocivi per l'ambiente e la salute. Le eventuali violazioni dell'AIA riesaminata, oltre a determinare la assoggettabilità delle condotte alle preesistenti sanzioni amministrative e penali, comportavano una specifica disciplina sanzionatoria, ossia quella prevista dal citato art. 1 comma 3 d.l. n. 207 del 2012.

- Con il successivo d.l. n. 61 del 2013 convertito con modificazioni dalla l. n. 89 del 2013, è stato istituito il commissariamento dell'ILVA, per la durata di 12 mesi prorogabili sino ad un massimo di 36 mesi. Ciò avvenne, per stessa ammissione del legislatore, per una situazione di *“inosservanza reiterata dell'autorizzazione integrata ambientale”* in relazione ad una attività produttiva che ha comportato e comporta *“oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute”* (art. 1 comma 1). Con il suddetto decreto legge veniva prevista la stesura di un *“piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dei lavoratori e della popolazione e di prevenzione del rischio di incidenti rilevanti”*, provvedimento poi emanato con DPCM 2014. Ai sensi del combinato disposto dei commi 5 e 7 dell'art. 1 del d.l. n. 61 del 2013 l'approvazione del Piano ambientale con apposito DPCM *“... equivale a modifica dell'a.i.a., limitatamente alla modulazione dei tempi di attuazione delle relative prescrizioni, che consenta il completamento degli adempimenti previsti nell'a.i.a. non oltre trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”*, cioè il 4 agosto 2013; per effetto di tale norma il termine ultimo di adeguamento dell'impianto alle prescrizioni dell'AIA riesaminata veniva dunque differito al **4 agosto 2016**. E proprio con riferimento ai nuovi limiti temporali, il comma 3 ter dell'art. 2 del d.l. 61 del 2013, prevedeva che entro il **31 luglio 2015** dovesse essere attuato almeno *“l'80 per cento delle prescrizioni in scadenza a quella data”*.
- Con il d.l. n. 1 del 2015 convertito con modificazioni dalla l.n. 20 del 2015, all' art. 2, comma 5, veniva previsto che *“Il piano di cui al D.P.C.M. 14 marzo 2014 si intende attuato se entro il 31 luglio 2015 sia stato realizzato, almeno nella misura dell'80 per cento, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data. Entro il 31 dicembre 2015, il commissario straordinario presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'ISPRA una relazione sulla osservanza delle prescrizioni del piano di cui al primo periodo. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è stabilito il termine ultimo per l'attuazione di tutte le altre prescrizioni”*. Tale previsione dunque differiva addirittura *ad libitum* il termine ultimo per la completa messa a norma degli impianti, ma la stessa è stata poi integrata con la modifica apportata dall'art. 1 comma 7 del decreto legge 191 del 2015 convertito con modificazioni dalla l. n. 13 del 2016, che ha fissato il termine ultimo per l'attuazione del Piano ambientale **“al 30 giugno 2017”**, conseguentemente prorogando a tale data il termine di cui all'art. 3 comma 3 d.l. n. 207 del 2012 concernente la facoltà d'uso dello Stabilimento, pur in costanza di sequestro penale (v. *supra*). Ne risulta dunque un differimento, rispetto all'originario termine del 3 dicembre 2015, di circa un anno e mezzo.
- Interveniva poi il d.l. n. 98 del 2016 convertito con modificazioni dalla l. n. 151 del 2016 che, all'art. 1 comma 4, ulteriormente modificava il citato articolo 2 comma 5 del d.l. n. 1 del 2015, il cui testo risultava quindi il seguente: *“Il piano di cui al D.P.C.M. 14 marzo 2014 si intende attuato se entro il 31 luglio 2015 sia stato realizzato, almeno nella misura dell'80 per cento, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data. Entro il 31 dicembre 2015, il commissario straordinario presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'ISPRA una relazione sulla osservanza delle prescrizioni del piano di cui al primo periodo. Fermo restando il rispetto dei limiti di emissione previsti dalla normativa europea, il termine ultimo per l'attuazione del Piano, comprensivo delle prescrizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del*

mare 3 febbraio 2014, n. 53, è fissato al 30 giugno 2017. Tale termine può essere prorogato, su istanza dell'aggiudicatario della procedura di cui all'articolo 1 del decreto legge 4 gennaio 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n.13, formulata con la domanda prevista al comma 8.1 del medesimo articolo 1, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione delle modifiche del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria e per un periodo non superiore a 18 mesi, conformemente alle risultanze dell'istruttoria svolta ai sensi del comma 8 dello stesso articolo 1. Tale termine si applica altresì ad ogni altro adempimento, prescrizione, attività o intervento di gestione ambientale e di smaltimento e gestione dei rifiuti inerente ILVA S.p.A. in amministrazione straordinaria e le altre società da essa partecipate anch'esse in amministrazione straordinaria e sostituisce ogni altro diverso termine intermedio o finale che non sia ancora scaduto alla data di entrata in vigore del presente decreto, previsto da norme di legge o da provvedimenti amministrativi comunque denominati. E' conseguentemente prorogato alla medesima data il termine di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Il comma 3-ter dell'articolo 2 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, è abrogato". In sostanza, con tale intervento normativo è stata concessa all'aggiudicatario della procedura di cessione dello Stabilimento, la possibilità di chiedere la modifica del Piano Ambientale, da adottarsi con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in tale evenienza prorogandosi il termine ultimo di messa a norma degli impianti per un periodo di ulteriori 18 mesi, il cui *dies a quo* non era però chiaro.

- Il termine ultimo per l'attuazione del Piano è stato, poi, ulteriormente differito con l'art. 6 comma 10 bis, lettere a) e c) del decreto legge 30 dicembre 2016 n. 244, convertito con modifiche dalla L. 27/02/2017 n. 19; e invero:
 - con la norma contenuta nella citata lettera a) "*i termini previsti dall'art. 2 comma 5, del decreto legge 5 gennaio 2015 n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2015, n. 20*", cioè proprio quelli per l'attuazione definitiva del Piano, vengono "*adeguati*" alla scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale in corso di validità che, si precisa, è ad oggi fissata al **23 agosto 2023**;
 - con la norma contenuta nella citata lettera c), nelle more della procedura di aggiudicazione dell'ILVA al nuovo acquirente, il termine originario del 30 giugno 2017 viene prorogato al 30 settembre 2017, oppure alla data di entrata in vigore del D.P.C.M. di modifica del Piano ambientale.
- Tale ultimo provvedimento è il DPCM 2017 che, all'art. 2 comma 2, fissa il termine ultimo del **23 agosto 2023** per la definitiva messa a norma degli impianti.

Riassuntivamente si rileva quanto segue: le prescrizioni dell'AIA riesaminata contenute nel D.M. del 26 ottobre 2012 e del successivo Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria approvato con D.P.C.M. del 14 marzo 2014, dovevano essere attuate entro il 31 luglio 2015 (data entro cui doveva essere rispettato l'80% delle prescrizioni, con termine finale di attuazione dell'AIA. al 3.12.2015), termine prorogato al 30 giugno 2017 dall'art. 1 comma 7 d.l. 191 del 2015 come modificato dalla l.n. 13 del 2016 e poi differito al 30 settembre 2017 dall'art. 6 comma 10 bis d.l. 244 del 2016 convertito dalla l.n. 19 del 2017. Ad oggi, salvo ulteriori proroghe, il termine per la realizzazione degli interventi coincide con quello di scadenza dell'AIA, ossia il 23 agosto 2023, ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 comma 10 bis d.l. 244 del 2016, convertito con modificazioni dalla l.n. 19 del 2017 e art. 2 comma 2 del DPCM 2017.

* Occorre aggiungere che:

- (i) con il DPCM 2017 è stata disposta la "chiusura" dei procedimenti diffida in corso ex art. 29 *decies* TUA;

(ii) l'art. 2, comma 6, del d.l. n. 1 del 2015 convertito con modificazioni dalla l.n. n. 20 del 2015, nel testo attualmente in vigore dopo le modifiche operate dal d.l. n. 98 del 2016 e dal d.l. n. 244 del 2016 (come convertiti), ha previsto che *“le condotte poste in essere in attuazione del piano di cui al periodo precedente [n.d.e.: il Piano approvato con il DPCM 2014] non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'acquirente dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro”*;

(iii) l' art. 5, comma 2, del DPCM 2017 prevede che, in caso di inadempimenti al Piano non dipendenti dalla volontà del gestore viene attivata una procedura che porta al differimento dei termini per adempiere. Ciò è avvenuto, ad esempio, con riferimento ai nastri trasportatori ed alla batteria n. 12 delle cokerie (doc. 10 e 11 ric.).

* La Corte costituzionale italiana, con sentenza n. 85 del 2013, ha validato come congruo, sul piano costituzionale, tale assetto normativo e ordinamentale considerando che:

- durante i trentasei mesi concessi (allora) dal legislatore per adeguare lo Stabilimento alle condizioni previste dall'AIA riesaminata, *“l'attività produttiva è ritenuta lecita”*, a condizione che vengano osservate quelle prescrizioni, per cui il controllo di legalità viene ricondotto *“alla verifica dell'osservanza delle prescrizioni...contenute nell'AIA riesaminata”*, dal momento che *“quest'ultima fissa modalità e tempi per l'adeguamento dell'impianto produttivo rispetto alle regole della protezione dell'ambiente e della salute, entro il periodo considerato, con una scansione graduale degli interventi, la cui inosservanza deve ritenersi illecita e quindi perseguibile ai sensi delle leggi vigenti”*;

- quelle norme tracciavano un *“percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento”* tra la tutela dei beni ambiente e salute e quella dell'occupazione, nessuno dei quali poteva considerarsi preminente sull'altro, poiché la tutela deve essere sempre *“sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”*;

- il punto di equilibrio tra tali beni, trovato dal legislatore, era il procedimento che culmina con il rilascio dell'AIA: *“in definitiva l'AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio che consente...la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere...le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni”*;

- la combinazione dunque tra atto amministrativo (AIA) e previsione legislativa (art. 1 d.l. 207 del 2012) determinava le condizioni ed i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, pur essendosi accertato che lo stabilimento aveva procurato inquinamento ambientale; l'attività poteva dunque continuare a condizione che l'autorità amministrativa e giudiziaria potessero controllare l'osservanza delle prescrizioni *“con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente”*.

* Nel caso di specie, con l'introduzione delle norme sopra indicate, i termini per la realizzazione delle opere previste dall'AIA 2012 e poi dal DPCM 2014 sono stati ulteriormente differiti da ultimo dal DPCM 2017 (e norme ad esso sottostanti) per oltre sette anni e mezzo dalla scadenza di quel termine originariamente previsto e per undici anni dalla data del sequestro penale che ha originato la sequenza – invero assai confusa e disorganica – delle norme eccezionali sopra richiamate, di natura emergenziale, dedicate a conservare la continuità produttiva dello Stabilimento. In particolare il differimento dei termini è avvenuto, da un lato, in costanza dello svolgimento di attività industriale ritenuta dallo stesso legislatore gravemente rischiosa per la

salute umana e per l'ambiente, e, dall'altro allo scopo, il cui effettivo raggiungimento è stato via via posticipato come sopra, di realizzare e completare le opere che avrebbero – in tesi – reso l'attività siderurgica sicura per la salute delle persone residenti nei pressi dello Stabilimento.

V.2 La normativa europea applicabile.

La Direttiva prevede – oltre ai considerando nn. (4), (18) e (34) relativi alla tutela del diritto alla salute, alla definizione di “inquinamento” di cui all'art. 3 n. 2), alla particolare considerazione degli impianti di combustione di cui ai considerando nn. (28) e (29) ed all' art. 3 n. 25), ed alla disciplina delle condizioni di autorizzazione e dei valori limite delle emissioni di cui agli artt. 11 e 14, più sopra citati e qui da intendersi richiamati -, i considerando n. (21) e n. (22) in materia di riesame ed aggiornamento delle condizioni dell'autorizzazione ed il considerando n. (43) secondo cui:

“Per concedere alle installazioni esistenti un tempo sufficiente per adeguarsi, sul piano tecnico, alle nuove prescrizioni della presente direttiva, è opportuno che alcune di queste nuove prescrizioni si applichino alle installazioni esistenti dopo un periodo di tempo determinato a partire dalla data d'applicazione della presente direttiva. Gli impianti di combustione necessitano di un periodo di tempo sufficiente per attuare le misure di abbattimento delle emissioni richieste per conformarsi ai valori limite di emissione indicati nell'allegato V”.

Inoltre:

- L' art. 16 – “Disposizioni in materia di controllo” – prevede:
 - “1. Le disposizioni in materia di controllo di cui all'articolo 14, paragrafo 1, lettera c), sono basate, se del caso, sulle conclusioni del controllo descritto nelle conclusioni sulle BAT.*
 - 2. La frequenza del controllo periodico di cui all'articolo 14, paragrafo 1, lettera e), è determinata dall'autorità competente nell'autorizzazione rilasciata ad ogni installazione o in norme generali vincolanti.*
 - Fatto salvo il primo comma, il controllo periodico è effettuato almeno una volta ogni cinque anni per le acque sotterranee e almeno una volta ogni dieci anni per il suolo, a meno che tale controllo non sia basato su una valutazione sistematica del rischio di contaminazione”.*
- l'art. 21 – “Riesame e aggiornamento delle condizioni di autorizzazione da parte dell'autorità competente” - al comma 3, prevede:
 - “3. Entro quattro anni dalla data di pubblicazione delle decisioni sulle conclusioni sulle BAT ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 5, relative all'attività principale di un'installazione, l'autorità competente garantisce che:*
 - a) tutte le condizioni di autorizzazione per l'installazione interessata siano riesaminate e, se necessario, aggiornate per assicurare il rispetto della presente direttiva, in particolare, se applicabile, dell'articolo 15, paragrafi 3 e 4;*
 - b) l'installazione sia conforme a tali condizioni di autorizzazione.*
 - Il riesame tiene conto di tutte le conclusioni sulle BAT, nuove o aggiornate, applicabili all'installazione e adottate ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 5, da quando l'autorizzazione è stata concessa o da ultimo riesaminata [...]*
 - 5. Le condizioni di autorizzazione sono riesaminate e, ove necessario, aggiornate almeno nei seguenti casi:*
 - a) l'inquinamento provocato dall'installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione esistenti nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite;*
 - b) la sicurezza di esercizio richiede l'impiego di altre tecniche;*
 - c) ove sia necessario rispettare una norma*

di qualità ambientale nuova o riveduta conformemente all'articolo 18”.

V.3 Il dubbio in ordine all'interpretazione della normativa europea applicabile.

In conclusione, in base alle norme indicate al Par. V.2 – richiamato anche quello generale descritto in premessa (Par. I) e le considerazioni svolte con riferimento al Quesito n. 1 ed al Quesito n. 2 – risulta che è stata consentita *ex lege* la prosecuzione dell'attività dello Stabilimento – in presenza di *“pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa dell'inosservanza reiterata dell'autorizzazione integrata ambientale, accertati ex lege* (artt. 1 e 2 d.l. n. 61 del 2013, conv. l.n. 89 del 2013) – a condizione, fondante la legittimità di tale prosecuzione, che venissero attuate entro 36 mesi (scadenti il 3 dicembre 2015) le condizioni dell'AIA 2012 e poi del Piano che sarebbe stato redatto di lì a poco (DPCM 2014) e che, tuttavia, il termine di attuazione di tali condizioni è stato ulteriormente differito per oltre sette anni, fino al 23 agosto 2023.

Tale quadro normativo nazionale pare contrastare con i considerando e con gli articoli della Direttiva sopra menzionati, letti alla luce del principio di precauzione, poiché – dove si consideri che essi prevedono che il tempo concesso per l'adeguamento tecnico di installazioni esistenti al momento di entrata in vigore della Direttiva deve essere *“sufficiente”* e *“determinato”*; che l'autorizzazione deve includere tutte le misure necessarie perché sia prevenuto l'inquinamento e non si verifichino fenomeni di inquinamento significativi; che il tempo concesso per l'adeguamento degli impianti alle nuove BAT, specie con riferimento ai valori di emissione, è di quattro anni; che le condizioni di autorizzazione devono essere riesaminate se è necessario rivedere i valori limite di emissione, se la sicurezza di esercizio richiede altre tecniche e ove sia necessario rispettare una nuova norma di qualità ambientale -, allora ben li si potrebbe interpretare nel senso che le norme nazionali applicabili hanno differito per un lasso di tempo eccessivo ed intollerabile, rispetto alla tutela della salute delle popolazioni investite dalle emissioni inquinanti provenienti dello Stabilimento ed alla tutela dell'ambiente, l'attuazione delle misure tecniche individuate come necessarie ad evitare il rischio di lesione di tali diritti.

Formulazione del quesito.

In forza delle superiori considerazioni, il dubbio in ordine all'interpretazione della Direttiva consiste in questo:

se la Direttiva 2010/75/UE del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), ed in particolare i considerando nn. (4), (18), (21), (22), (28), (29), (34), (43) e gli artt. 3 nn. 2 e 25, 11, 14, 16 e 21, possono essere interpretati nel senso che, in applicazione di una legge nazionale di uno Stato membro, tale Stato membro, in presenza di un'attività industriale recante pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana, può differire il termine concesso al gestore per adeguare l'attività industriale all'autorizzazione concessa, realizzando le misure ed attività di tutela ambientale e sanitaria ivi previste, per circa sette anni e mezzo dal termine fissato inizialmente e per una durata complessiva di undici anni.

VI. Rilevanza dei quesiti a fini decisori.

I quesiti articolati come sopra sono tutti rilevanti ai fini di decidere in ordine alle domande proposte dai ricorrenti poiché, in relazione a ciascuno di essi, l'interpretazione delle norme europee rispettivamente applicabili che codesta on. Corte di Giustizia UE indicherà come corretta influirà

in modo decisivo sulla valutazione della legittimità – o del grado di legittimità - dell'attività industriale svolta presso lo Stabilimento.

P.Q.M.

visto l'art. 234 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, il Tribunale di Milano – Sezione XV Civile – Specializzata in materia di impresa - sottopone in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia U.E. i seguenti quesiti:

1. se la Direttiva 2010/75/UE del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), ed in particolare i considerando nn. (4), (18), (34), (28) e (29) e gli artt. 3 n. 2, 11, 12 e 23, ed il principio di precauzione e protezione della salute umana di cui agli artt. 191 TFUE e 174 Trattato UE possono essere interpretati nel senso che, in applicazione di una legge nazionale di uno Stato membro, è concessa a tale Stato membro la possibilità di prevedere che la Valutazione di Danno Sanitario (VDS) costituisca atto estraneo alla procedura di rilascio e riesame dell' AIA – nel caso di specie DPCM 2017 - e la sua redazione possa essere priva di automatici effetti in termini di tempestiva ed effettiva considerazione da parte dell'autorità competente nell'ambito di un procedimento di riesame dell'AIA/DPCM specialmente quando dia risultati in termini di inaccettabilità del rischio sanitario per una popolazione significativa interessata dalle emissioni inquinanti; od invece se la Direttiva debba essere interpretata nel senso che: (i) il rischio tollerabile per la salute umana può essere apprezzato mediante analisi scientifica di natura epidemiologica; (ii) la VDS deve costituire atto interno al procedimento di rilascio e riesame dell'AIA/DPCM, ed anzi un suo necessario presupposto, ed in particolare oggetto di necessaria, effettiva e tempestiva considerazione da parte dell'autorità competente al rilascio e riesame dell'AIA.
2. se la Direttiva 2010/75/UE del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), ed in particolare i considerando nn. (4), (11), (18), (21), (34), (28) e (29) e gli artt. 3 n. 2, 11, 14, 15, 18 e 21, possono essere interpretati nel senso che, in applicazione di una legge nazionale di uno Stato membro, tale Stato membro deve prevedere che l'autorizzazione integrata ambientale (qui AIA 2012, DPCM 2014, DPCM 2017) deve considerare sempre tutte le sostanze oggetto di emissioni che siano scientificamente note come nocive, comprese le frazioni di PM10 e PM2,5 comunque originate dall'impianto oggetto di valutazione; ovvero se la Direttiva possa essere interpretata nel senso che l'autorizzazione integrata ambientale (il provvedimento amministrativo autorizzativo) deve includere soltanto sostanze inquinanti previste *a priori* in ragione della natura e tipologia dell'attività industriale svolta.
3. se la Direttiva 2010/75/UE del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), ed in particolare i considerando nn. (4), (18), (21), (22), (28), (29), (34), (43) e gli artt. 3 nn. 2 e 25, 11, 14, 16 e 21, possono essere interpretati nel senso che, in applicazione di una legge nazionale di uno Stato membro, tale Stato membro, in presenza di un' attività industriale recante pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana, può differire il termine concesso al gestore per adeguare l'attività industriale all'autorizzazione concessa, realizzando le misure ed attività di tutela ambientale e sanitaria ivi previste, per circa sette anni e mezzo dal termine fissato inizialmente e per una durata complessiva di undici anni.

Milano, 16 settembre 2022

Il Presidente
Angelo Mambriani